

La vivienda: un derecho desahuciado

Monografía

Pautas emancipatorias de los jóvenes españoles y acceso a la vivienda en el actual contexto de crisis.

Antonio Echaves García

La inadecuación residencial después de los 65 años: carencias en viviendas que no se adaptan.

Irene Lebrusan Murillo

Espacios en conflicto: desahucio y distinción de los centros urbanos.

Daniel Sorando Ortín

El uso social del espacio público en la ciudad actual: el efecto de las nuevas remodelaciones urbanas.

Andrea Andújar Llosa

De las ejecuciones hipotecarias y desahucios al alquiler social.

Elías Trabada Crende

Política de ciudad y política de vivienda.

José León Paniagua Caparrós

Tribuna Abierta

Nuevas formas de ciudadanía en la modernidad global.

David García Robles

La política social bajo la agenda neoliberal.

Juan Ramón Rodríguez Fernández y Enrique Javier Díez Gutiérrez

176

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

2015

Director: Sebastián Mora

Director Técnico: Francisco Lorenzo

Edición: ***Cáritas Española***. Editores

Embajadores, 162

28045 Madrid

Tel. 914 441 000 – Fax 915 934 882

publicaciones@caritas.es

www.caritas.es

Suscripciones:

Servicio de Publicaciones

Embajadores, 162

28045 Madrid

Tel. 914 455 300 – Fax 915 934 882

suscripciones.ssgg@caritas.es

Distribución:

En librerías

Distrifer Libros

Valle de Tobalina, 32, naves 5 y 6

Tel. 917 962 709 – Fax 917 962 677

28021 Madrid

Condiciones de suscripción y ventas:

Precio de un número: 15,00 euros (*América: 13,10 euros más gastos de envío*)

Suscripción a cuatro números:

España: 32,00 euros

(IVA incluido)

La vivienda: un derecho desahuciado

Coordinación del número:

JESÚS LEAL

DOCUMENTACIÓN SOCIAL es una *revista de ciencias sociales y de sociología aplicada*. Desde su inicio en 1957 aborda las cuestiones referidas al desarrollo social combinando el análisis y el diagnóstico riguroso con la formulación de propuestas para su aplicación.

Este objetivo se concreta en tres ejes temáticos. El primero es el análisis de la estructura social y la desigualdad, en el que se abordan los temas relacionados con la pobreza y la exclusión, los procesos de desigualdad social y los colectivos desfavorecidos. Como segundo, los actores sociales, el Tercer Sector y su papel, así como sus políticas y sus propuestas referidas a los ámbitos del desarrollo social, en especial a las estructuras sociales y a la desigualdad. Y el tercero, las estructuras internacionales y sus efectos en el desarrollo y en la pobreza en el mundo, así como la cooperación internacional y el papel de los organismos multilaterales para el desarrollo.

Todos los artículos publicados son evaluados de forma anónima.

DOCUMENTACIÓN SOCIAL está incluida en LATINDEX, ISOC, SOCIOLOGICAL ABSTRAC, RAS, DIALNET, PSYCODOC, SUMARIS CBUC, ULRICH'S, DICE, RESH y en el listado de Revistas Fuente en Sociología (IN~RECS).

176

Director: Sebastián Mora. Servicios Generales de Cáritas Española

Director Técnico: Francisco Lorenzo. Fundación FOESSA

Consejo de Redacción: Jaime Atienza. *Intermón Oxfam*. Pedro José Cabrera Cabrera. *Dpto. de Sociología y Trabajo Social. Universidad Pontificia Comillas de Madrid*. Almudena Cortés Maisonave. *Dpto. de Antropología Social. Universidad Complutense de Madrid*. Mercè Darnell. *Cáritas Diocesana de Barcelona*. Antonio Elizalde. *Universidad Bolivariana de Chile*. Félix García Moriyón. *Universidad Autónoma de Madrid*. Auxiliadora González Portillo. *Universidad Loyola Andalucía*. Germán Jaraíz Arroyo. *Universidad Pablo Olavide*. Miguel Laparra Navarro. *Dpto. Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra*. Manuela Mesa Peinado. *Presidenta de la Asociación Española de Investigaciones para la Paz*. Teresa Montagut Antoli. *Dpto. Teoría Sociológica. Universidad de Barcelona*. Víctor Renes. *Servicios Generales de Cáritas Española*. Enrique del Río Martín. *Director PROEMPLEO Sociedad Cooperativa*. Imanol Zubero. *Dpto. de Sociología. Universidad del País Vasco*.

Consejo Asesor: Julio Alguacil Gómez. *UC3M*. Rafael Aliena. *UV*. Ana Arriba. *UAH*. Juana Aznar. *UMH*. Julio Bordas. *UNED*. Olga Cantó Sánchez. *Univ. Vigo*. María Antonia Carbonero. *Univ. Illes Balears*. Concha Carrasco. *UAH*. Pedro Castón Boyer. *UGR*. Pedro Chaves Giraldo. *UC3M*. Delia Dávila Quintana. *Univ. Las Palmas de Gran Canaria*. Natividad de la Red. *UVa*. Coral del Río. *Univ. Vigo*. Gonzalo Fanjul. *+Social*. Josefa Fombuena. *UV*. Carlos García Serrano. *UAH*. Jordi Garreta Bochaca. *UDL*. Emilio Gómez Ciriano. *UCLM*. Jorge Guardiola. *UGR*. Jordi Guiu. *UPF*. Enrique Lluch Frechina. *Univ. CEU Cardenal Herrera*. Graciela Malgesini. *EAPN-ES*. Miguel Ángel Malo. *USAL*. Vicente Marbán. *UAH*. Pau Mari-Klose. *UB*. Flavio Marsiglia. *School of Social Work – SIRC Director*. Bibiana Medialdea. *UCM*. Fausto Miguelez. *UAB*. Francisco Javier Moreno Fuentes. *CSIC*. Antonio Moreno Mejías. *Centro de Recursos para Asociaciones de Cádiz y la Bahía*. Rosalía Mota López. *U. Comillas*. Ricardo Pagán Rodríguez. *UMA*. Jesús Pérez. *UNEX*. Begoña Pérez Eransus. *Univ. Pública de Navarra*. Jorge Rodríguez Guerra. *ULL*. José Juan Romero. *ETEA*. Esteban Ruiz Ballesteros. *UPO*. María Rosario Sánchez Morales. *UNED*. Sebastián Sarasa. *UIPE*. Constanza Tobío Soler. *UC3M*. Teresa Torns. *UAB*. Fernando Vidal. *U. Comillas*. Cristina Villalba Quesada. *UPO*. Juan José Villalón Ogáyar. *UNED*. Ángel Zurdo. *UCM*.

Redacción de la Revista: Embajadores, 162 1ª planta
28045 Madrid

Tel. 91 444 13 35
documentacionsocial@caritas.es

DOCUMENTACIÓN SOCIAL no se identifica necesariamente con los juicios expresados en los trabajos firmados. Los artículos publicados en esta revista no pueden ser reproducidos total ni parcialmente sin citar la procedencia.

© **Cáritas Española**. Editores

ISSN: 0417-8106

ISBN: 978-84-8440-605-1

Déposito Legal: M. 4.389-1971

Preimpresión e impresión: Advantia Comunicación Gráfica, S. A. • 28906 Getafe

Sumario



Presentación

<i>Jesús Leal</i>	7
-------------------------	----------



Monografía

1	Pautas emancipatorias de los jóvenes españoles y acceso a la vivienda en el actual contexto de crisis.	
	<i>Antonio Echaves García</i>	15
2	La inadecuación residencial después de los 65 años: carencias en viviendas que no se adaptan.	
	<i>Irene Lebrusan Murillo</i>	37
3	Espacios en conflicto: desahucio y distinción de los centros urbanos.	
	<i>Daniel Sorando Ortín</i>	55
4	El uso social del espacio público en la ciudad actual: el efecto de las nuevas remodelaciones urbanas.	
	<i>Andrea Andújar Llosa</i>	71

5	De las ejecuciones hipotecarias y desahucios al alquiler social.	
	<i>Elías Trabada Crende</i>	95

6	Política de ciudad y política de vivienda.	
	<i>José León Paniagua Caparrós</i>	153



Tribuna Abierta

1	Nuevas formas de ciudadanía en la modernidad global.	
	<i>David García Robles</i>	179

2	La política social bajo la agenda neoliberal.	
	<i>Juan Ramón Rodríguez Fernández y Enrique Javier Díez Gutiérrez</i>	195



Documentación

1	El VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España.	
		219



Reseñas bibliográficas

- 1 Territorios en democracia. El municipalismo a debate.**
Jose Luis Fernández Casadevante **241**
- 2 El *Mapa Fantova* para diseñar políticas sociales.**
Fernando Vidal **244**
- 3 La realidad de la ayuda 2014.**
Leonardo Pérez-Aranda **249**



Presentación

De nuevo la vivienda se constituye como uno de los grandes problemas españoles, pero esta vez como un derecho que no solo aparece como inalcanzable sino como algo que se arrebató a aquellos que más sufren las consecuencias de una crisis económica que el propio sistema de producción de viviendas ha desencadenado.

El punto de partida ha sido la codicia de un sistema financiero que busca nuevos campos de expansión entre aquellos que necesitaban un alojamiento y se veían obligados a adquirirlo ya sea por la escasez de alternativas en alquiler o simplemente por el impacto de una cultura de la propiedad alimentada durante tres cuartos de siglo.

La crisis en la que entra España a mediados del año 2007, un año antes de la caída de Lehman Brothers en Estados Unidos, viene impulsada por un endeudamiento familiar y empresarial que superaba cualquier tipo de cálculo prudente y que desemboca en el impago de empresas y familias de las hipotecas de los bienes adquiridos. La exposición excesiva de las instituciones crediticias lleva a unas pérdidas monumentales que afectan a todo el sistema y en definitiva a una contracción del crédito, de la economía, y a una expansión del desempleo y de la pobreza. En estas circunstancias nos encontramos a la hora de configurar este número, conscientes de que la salida de los problemas originados por esa crisis pasa sin duda por la comprensión de los elementos que la impulsaron y por el análisis de las consecuencias que se produjeron en los diversos grupos que constituyen la sociedad española.



La vivienda: un bien social necesario

El punto de partida es la consideración de la vivienda como un derecho, definido como tal en el artículo 47 de la Constitución Española pero sin que haya sido desarrollado de forma positiva en el Estado, a diferencia de lo que ha sucedido en otros países, a pesar del esfuerzo de algunos gobiernos autonómicos por acercarse a la institución de ese derecho, tal como Andalucía y el País Vasco. La gran dificultad que existe en España para poder establecer una ley del derecho a la vivienda es la inexistencia de un parque adecuado de vivienda social que permitiera la satisfacción de dicho derecho cuando se hayan agotado todas las otras alternativas.

La vivienda es un objeto de identidad familiar y personal de los individuos, un espacio que al definirlo supone un calificativo de la persona que lo ocupa, en ese sentido afecta notablemente a su desarrollo personal y social. Eso es algo que va más allá de su función de cobijo, siendo la base para una integración social en el medio en el que se habita.

Pero también es un bien patrimonial, de hecho es el principal patrimonio de los hogares españoles, donde está concentrada la mayor proporción de sus propiedades. En una sociedad de propietarios de vivienda como es la española la vivienda se constituye en el principal objeto de ahorro, que tal como veremos en los artículos correspondientes, llega a transformarse en un fondo alternativo de pensiones ante las inseguridades sobre el futuro para una gran parte de los hogares españoles. La cultura de la propiedad en los países del sur de Europa se fundamenta en gran parte en la incertidumbre de las condiciones financieras como se llega a la jubilación.

Esa constitución de un patrimonio que aporte un mayor seguridad es algo que lleva a las familias a intervenir a favor de sus miembros, tratando de ayudar a aquellos que acceden por primera vez a una vivienda y tratan de canalizar sus ahorros para su adquisición, a veces con esfuerzos muy elevados.

Finalmente la vivienda se constituye como bien en sí mismo cuya producción ocupa a una parte importante de la economía de cualquier país, de forma que se constituye en un bien estratégico sobre el que el control y los incentivos puede tener consecuencias importantes en la economía del país. En la actualidad se puede afirmar que el 47% del incremento del desempleo durante la crisis se debe a la reducción del número de trabajadores de la construcción y muy particularmente de la edificación de viviendas. En este sentido no es de extrañar que en la reciente historia española las políticas económicas utilizaran los incentivos a la construcción como una forma de contrarrestar los efectos de los ciclos productivos bajos. El problema es que esta vez no ha sido posible por la elevada cantidad de excedentes que suponen las viviendas nuevas sin

vender y con una proyección de la demanda que plantea un crecimiento muy escaso, la construcción de vivienda deja de ser un objetivo prioritario para las nuevas orientaciones políticas.

El acceso a la vivienda

Las consecuencias de esta crisis se ceban sobre todo en los hogares de rentas bajas y en los extremos de la pirámide demográfica, en los jóvenes y en los mayores. En lo jóvenes que ven como sus deseos de iniciar una nueva familia se ven retrasadas en el tiempo por la dificultad de disponer de unos recursos que permitan acceder a una vivienda en propiedad o en alquiler. El retraso en la emancipación juvenil que se trata en el artículo de **Antonio Echaves** (*Pautas emancipatorias de los jóvenes españoles y acceso a la vivienda en el actual contexto de crisis*), es una expresión de esta crisis. Son los más jóvenes los que tienen que quedarse en casa de sus padres porque en las edades que superan los 30 años se entra en la propia capacidad de reproducción de la población española.

Pero por otra parte se da un cambio en su acceso a la vivienda, aumentando de forma notable los que viven en régimen de alquiler, tanto por la falta de disposición de una hipoteca que les facilite la compra de una vivienda, como sobre todo por la prevención de no volver a repetir el proceso de tantos hogares que no han podido pagar las hipotecas contraídas. Este cambio de comportamiento entre los jóvenes es el que lleva a rectificar por primera vez en más de medio siglo el descenso del alquiler.

Pero también se plantea un problema con los mayores tal como relata **Irene Lebrusán** en *La inadecuación residencial después de los 65 años: carencias en viviendas que no se adaptan*. La progresiva elevación de la esperanza de vida junto con el advenimiento a la edad de jubilación de cohortes de edad cada vez más numerosas, lleva a incrementar notablemente los hogares constituidos por personas mayores, una proporción notable de las cuales viven solas. Esta circunstancia supone en primer lugar una frecuente desadaptación de las condiciones de vivienda a sus necesidades. Las viviendas difíciles de ser mantenidas por los mayores debido a su dimensión o con su situación en un piso elevado al que no accede el ascensor o con en el que se estropea con facilidad sin que haya recursos para su reparación y lleva a una parte de esta población anciana a vivir atrapada en su vivienda sin poder cambiar.

Algunos barrios de población trabajadora experimentan un proceso constante de envejecimiento porque sus hogares se encuentran atrapados en ellos, sin poder cambiarse de vivienda porque la estigmatización de su barrio ha supuesto una posición valorativa desfavorable, de manera que un cambio de vivienda solo es posible con una pérdida de patrimonio. Eso impide el



acercamiento a los hogares de sus familiares que con los que podría haber una solidaridad recíproca que mejorara sus condiciones de vida.

Por otro lado la readaptación de las viviendas a esas necesidades de los mayores supone un coste que con frecuencia no puedan afrontar, manteniendo una calidad residencial descendiente, dada la vejez de las viviendas que habitan y la acumulación de problemas de las mismas.

Este tipo de problemas se concentran sobre todo en los barrios desfavorecidos, es decir en aquellos barrios en los que se da una acumulación superior de hogares en condiciones precarias y que además sufren la estigmatización de su imagen por parte del respecto de la población. Algo que se repite en gran parte de las ciudades españolas en especial en las grandes ciudades como es el caso de Zaragoza que se aborda por **Daniel Sorando** (*Espacios en conflicto: desahucio y distinción de los centros urbanos*).

Al tratar de la vivienda no solo hacemos referencia al espacio incluido dentro de los muros que definen una vivienda. El entorno residencial forma parte del hábitat y el espacio público de la ciudad puede considerarse como una prolongación del propio espacio residencial. En ese sentido, tal como relata **Andrea Andújar** en su artículo *El uso social del espacio público en la ciudad actual: el efecto de las nuevas remodelaciones urbanas*, las condiciones y el uso del espacio público tiene que ver con los comportamientos residenciales, en ellos se pueden dar proceso de valoración o de estigmatización o procesos de segregación que se manifiestan en la existencia de verdaderas fronteras en esos espacios. En términos generales se asiste a una mercantilización de esos espacios públicos, invadidos por actividades lucrativas que suponen una discriminación de su uso y una separación de los grupos sociales que acceden a ellos. Con frecuencia esos espacios públicos que deberían constituirse como espacios de interrelación social, reafirman una discriminación social por la forma como se distribuyen sus contenidos y por la carencia de actividades integradoras como puede ser los espacios de juegos para niños o los lugares para la práctica de actividades deportivas espontáneas.

El derecho desahuciado

Pero el gran problema que se plantea actualmente en las ciudades españolas no es tanto la incapacidad de acceso como el desalojo de miles de hogares de las viviendas en las que vivían. Es el de la incapacidad para afrontar los pagos mensuales de una hipoteca que se contrajo en tiempos de bonanza, cuando se disponía de un trabajo continuado, aunque no fuera siempre estable y de un salario que facilitaba ese pago mensual. **Elías Trabada** en su artículo *De las ejecuciones hipotecarias y desahucios al alquiler social* hace una descripción

pormenorizada y detallada de la dimensión de esta tragedia para muchos de los ciudadanos que se convierte también en un grave problema económico para todos, por la insolvencia de miles de hogares que o pueden afrontar los pagos de sus viviendas y no tienen ninguna alternativa de vivienda social que les permite poder seguir solventando sus necesidades de alojamiento.

Los desahucios han aumentado fuertemente tras la crisis y frente a lo esperado, en vez de disminuir en los últimos años han seguido manteniéndose en proporciones muy elevadas con respecto al total de los hogares. Claro que el distanciamiento de los años de mayor crecimiento inmobiliario lleva al descenso de los desahucios por impago de las hipotecas pero se ve sustituido por los desahucios por impago de alquileres. La situación llega a cotas tan dramáticas que impulsan un movimiento que ha conquistado algunas de las grandes ciudades de país.

Una política necesaria

Una mirada retrospectiva nos lleva a los grandes hitos políticos que sirvieron recientemente de base para la desmesura inmobiliaria de comienzos del siglo XX, una ley que facilita el desarrollo de la construcción por suprimir las limitaciones que suponía la calificación previa anterior, un Estado que mantiene las desgravaciones fiscales que impulsan la demanda de vivienda cuando más bien había que frenarla, y una coyuntura internacional que mantenía las hipotecas normales con intereses bajos, junto con un alargamiento del tiempo para el reembolso de las hipotecas. Todo llevaba a un impulso de la construcción que con frecuencia se llevaba a cabo fuera del lugar y del tiempo adecuados.

Frente a ese fomento indiscriminado de la demanda de viviendas que provocó paralelamente el alza de sus precios, se va incrementando en grupo de hogares que no podía acceder a la adquisición de su vivienda pero que incluso se queda también descolgado del acceso a un alquiler a precios de mercado.

La gran crisis experimentada lleva a la necesidad de abrir un nuevo modelo de política local de vivienda en el que **Jose León Paniagua** (*política de ciudad y política de vivienda*) expresa una serie de líneas maestras de su orientación, analizando los grupos a los que se ha de dirigir una nueva política igualitaria y estableciendo sus características principales que suponen desarrollar un parque de viviendas sociales en alquiler que pueda responder a la diversidad social existente. Esas medidas contarían con un impulso a la rehabilitación que permita adaptar las viviendas a las necesidades, especialmente de los mayores.

En definitiva, frente a un cambio sustancial del sistema de provisión de viviendas que ha dejado detrás de sí la crisis, se hace necesario revisar a fondo

las políticas de vivienda social que puedan solucionar los problemas de los hogares en una vivienda cuyos gastos de hipoteca no pueden afrontar y desarrollar una alternativa viable para que jóvenes y mayores puedan disponer de un alojamiento digno acorde con sus necesidades.

En esta ocasión, ofrecemos únicamente dos artículos en **Tribuna Abierta**. El motivo fundamental es que la sección **Documentación** es algo más extensa de lo habitual dado que hemos querido ofrecer un texto más amplio de lo habitual dado que se han recogido algunas de las constataciones fundamentales de un informe que para nosotros es una referencia: *El VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social*. Este informe continúa la serie iniciada en la década de los 60, y ofrece una amplia mirada sobre el modelo de desarrollo de España y sus consecuencias, especialmente relevantes en términos de pobreza, exclusión social y desigualdad.

Respecto al primero artículo de Tribuna Abierta, **David García Robles** nos ofrece *Nuevas formas de ciudadanía en la modernidad global*, en el cual se reflexiona sobre el concepto de «ciudadanía» como categoría que permite analizar las formas de pertenencia a una sociedad. El paso a una modernidad global ha cambiado la forma en la que pensamos la ciudadanía y ha puesto en cuestión la «ciudadanía social» como institución que garantiza una pertenencia integrada, como consecuencia de dos procesos: la globalización y el cambio de orientación en las políticas estatales. Estos cambios han dado lugar a diversas propuestas para analizar la ciudadanía en los actuales modelos sociales, tales como ciudadanía posnacional, desnacionalizada o económica. Así, se presenta el concepto de «ciudadanía económica parcialmente desnacionalizada» como categoría que nos permite analizar los procesos de integración social bajo las nuevas dinámicas estratificacionales en un contexto global.

Por su parte, en *La política social bajo la agenda neoliberal*, **Juan Ramón Rodríguez Fernández** y **Enrique Javier Díez Gutiérrez**, identifican los ejes centrales que caracterizan la política social desde la lógica neoliberal y cómo esos ejes están legitimando diversas transformaciones en el ámbito de la intervención social en cuanto a la privatización y mercantilización de servicios sociales públicos, al aumento de su carácter benéfico-asistencial, al tratamiento punitivo de la marginalidad o a una mayor burocratización del trabajo de los profesionales de servicios sociales. Transformaciones justificadas bajo una determinada terminología y retórica que se puede denominar como un Nuevo Discurso Humanitario, bajo el cual se engloban conceptos como la racionalización y modernización de las administraciones públicas, la libre competencia en el marco de la sociedad civil y la lucha contra la pobreza como forma limitada de justicia social.

JESÚS LEAL

Monografía

- 
- 1** Pautas emancipatorias de los jóvenes españoles y acceso a la vivienda en el actual contexto de crisis.
Antonio Echaves García **15**
 - 2** La inadecuación residencial después de los 65 años: carencias en viviendas que no se adaptan.
Irene Lebrusan Murillo **37**
 - 3** Espacios en conflicto: desahucio y distinción de los centros urbanos.
Daniel Sorando Ortín **55**
 - 4** El uso social del espacio público en la ciudad actual: el efecto de las nuevas remodelaciones urbanas.
Andrea Andújar Llosa **71**
 - 5** De las ejecuciones hipotecarias y desahucios al alquiler social.
Elías Trabada Crende **95**
 - 6** Política de ciudad y política de vivienda.
José León Paniagua Caparrós **153**



Pautas emancipatorias de los jóvenes españoles y acceso a la vivienda en el actual contexto de crisis

Antonio Echaves García

Departamento de Sociología II. Universidad Complutense de Madrid
a.echaves@cps.ucm.es

Fecha de recepción: 22/06/2014
Fecha de aceptación: 28/07/2014

Sumario

1. Introducción. 2. Las transiciones emancipatorias de los jóvenes españoles.
3. Los factores estructurales que influyen en la emancipación. 4. El acceso a la vivienda.
5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

RESUMEN

La crisis económica y de empleo que sufre nuestro país desde 2008, sumado al contexto desfavorable del mercado y política de vivienda, ha incrementado (o al menos ha consolidado) un hecho evidente: la dificultad con la que se lleva a cabo la transición a la vida adulta, al reducirse el número y la seguridad de oportunidades que se ofrecen a los jóvenes. Esta falta de oportunidades puede llegar a minar la confianza para construir un proyecto de vida independiente y, en consecuencia, aumenta el riesgo de exclusión social de este colectivo.

En el presente artículo se analizan las tendencias de las pautas emancipatorias antes y después de la crisis, así como las características del contexto residencial, partiendo de la hipótesis de que, si bien la crisis está aumentando la precariedad residencial de este grupo, la situación de partida era lo suficientemente desfavorable para que se produzcan cambios de tendencias significativos.

Los resultados manifiestan, por un lado, que la crisis ha tenido consecuencias en la emancipación revirtiendo el proceso de ligero aumento de la tasa de emancipación residencial que estaba experimentado el colectivo juvenil hasta 2008. Estos efectos afectan desigualmente al colectivo analizado, agudizándose entre los más jóvenes y los peores posicionados en la estructura social. Por otro lado, lo reducido de estas variaciones, pone de manifiesto que las dinámicas emancipatorias son similares a las de los años anteriores a la crisis, sin haberse producido cambios tan



acuciantes en las trayectorias residenciales como cabría esperar en un contexto socioeconómico como el actual. Esto se debe, en parte, a que las biografías de los jóvenes ya venían marcadas por un contexto residencial desfavorable caracterizado por un predominio de la vivienda libre en propiedad, elevados precios y la casi inexistencia de un sector de alquiler social, sumado a las condiciones laborales que vienen caracterizando a este colectivo desde hace tiempo.

Finalmente, la actual coyuntura económica parece tener ciertos efectos en las formas en las que los jóvenes residen en sus viviendas, especialmente en el régimen de tenencia. En el último periodo inter-censal (2001-2011) tiene lugar un incremento muy significativo de personas jóvenes residiendo en alquiler a la par que disminuye la proporción de propietarios. Este cambio en el comportamiento residencial de los jóvenes podría deberse al miedo que genera el fuerte aumento del número de desahucios en nuestro país en los últimos años y al clima generado por ellos.

Palabras clave:

Jóvenes, emancipación residencial, crisis económica, desigualdad, acceso a la vivienda.

ABSTRACT

The economic and employment crisis in our country starting in 2008 and the unfavourable market and policy housing context, have increased (or at least have consolidated) an evidence: the difficulty of transition to adulthood because of the decrease of number and security of opportunities to young people. This lack of opportunities can undermine the confidence to develop an independent project of life and, consequently, it increase the social exclusion risk of this group. This paper analyses the emancipation patterns before and after the crises as well as the residential context. The hypothesis is that, even the crisis is rising the residential insecurity of young group, the initial situation was unfavourable enough for significant changes in emancipation patterns to be produced.

Results show, on the one hand, that the crisis has had effects in emancipation patterns reversing the weak increase of emancipation rate that was taking place until 2008. These effects have not the same strength in the whole young group, worsening between the youngest and the worst positioned in social structure.

On the other hand, the weakness of these variations manifests the emancipation patterns are similar to those before the crisis, so no very pronounced changes in emancipation patterns have taken place as it could be expected in this socioeconomic context. It is explained, partially, because young biographies were already affected by an unfavourable residential context with a high presence of private ownership housing, high prices and the almost inexistence of a social renting housing offer. It is combined with the labour conditions that characterises young people since long time ago.

Finally, the actual economic context seems to have some effects in the way young people interact with their dwelling, especially regarding tenure. In the last inter-census period (2001-2011) renting has significantly increased between young people, as the time the proportion of ownership has decreased. However, these changes could be due to the high rise of evictions in our country in the last years and the fear and atmosphere created by that growth.

Key words:

Young, residential emancipation, economic crisis, inequality, housing Access.

1 INTRODUCCIÓN

Desde hace unas décadas se ha venido produciendo en España un retraso de la emancipación residencial provocada por diversos factores entre los que se encuentra la prolongación de la etapa formativa, el retraso de la independencia económica estable y el retraso de la formación de nuevos proyectos familiares. Por otro lado, las condiciones del sistema de provisión residencial no han minimizado los efectos de estos factores, sino todo lo contrario.

En el presente artículo se analizan, por un lado, las pautas de emancipación residencial desde el año 2001 al 2014 para el grupo de edad comprendido entre los 16 y los 34 años, atendiendo a condicionantes de la estructura social como el nivel de estudios, la ocupación o la condición socioeconómica, y empleando como fuente de obtención de datos principal la Encuesta de Población Activa desarrollada por el INE (datos al II Trimestre).

Por otro, se analizan las características del sistema de provisión residencial a partir, fundamentalmente, de datos del Ministerio de Fomento y del OBJOVI⁽¹⁾. Así, comprobamos de qué manera la actual crisis económica acentúa tendencias y generaliza situaciones que no hacen más que dificultar la integración plena de los jóvenes en el sistema residencial de manera autónoma, con las consecuencias que la imposibilidad de creación de un hogar independiente conlleva en la transición a la vida adulta.

2 LAS TRANSICIONES EMANCIPATORIAS DE LOS JÓVENES ESPAÑOLES

El indicador utilizado como aproximación al análisis de los procesos de emancipación residencial en España, es el cálculo, a partir de la *Encuesta de Población Activa* (EPA) del INE, de la proporción de jóvenes de 16 a 34 años que son clasificados en esta encuesta como «persona de referencia», «cónyuge/pareja» o «persona no emparentada» sobre el total de jóvenes de esa misma edad⁽²⁾. Esta tasa no nos habla o no nos permite determinar la edad a la que se

(1) Observatorio Joven de Vivienda en España. Consejo de la Juventud.

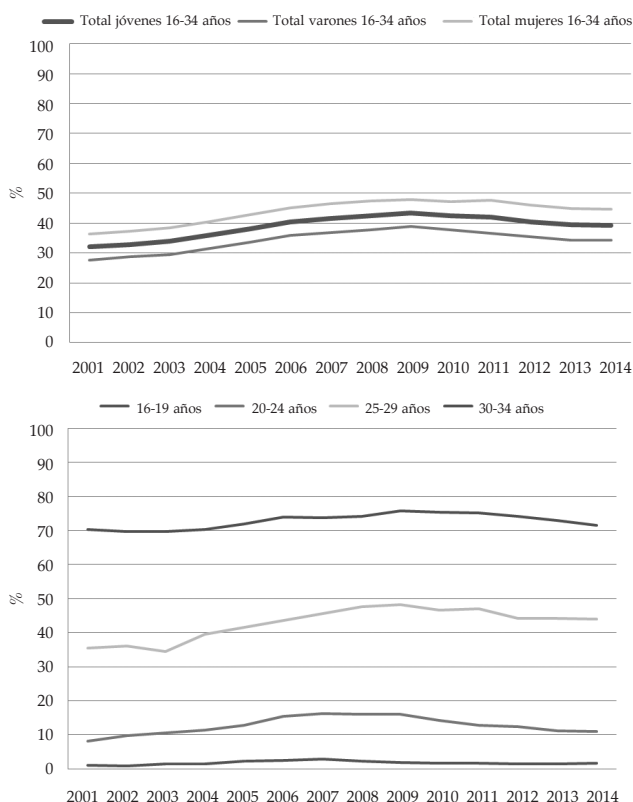
(2) La EPA define «persona de referencia» del hogar aquella que designa el entrevistado como persona principal; anteriormente se denominaba *sustentador principal*. El resto de personas convivientes en el hogar se definen en relación con ella: cónyuge, hijos, otros parientes, personas no emparentadas, etc...



produce la emancipación pero si observar la frecuencia (mayor o menor) del fenómeno a ciertas edades.

El porcentaje de jóvenes emancipados de 16 a 34 años aumenta en torno a 11 puntos porcentuales desde comienzos de la década de los 2000 hasta el año 2009, momento a partir del cual se produce un ligero descenso (gráfico 1). Se puede afirmar que la actual crisis económica ha frenado la tendencia que se venía observando desde el año 2001 de adelantar la salida del hogar familiar (López Blasco, 2008), pero aun así, el descenso de las tasas (desde el 43,3% hasta el 39,3% en 2014), no es tan pronunciado como el que cabría esperar dada la elevadísima destrucción de empleo que se está dando entre los jóvenes españoles. Es más, el número de jóvenes que se emancipa del hogar no ha decrecido desde 2009 con la misma intensidad con la que había aumentado durante el periodo 2001-2008.

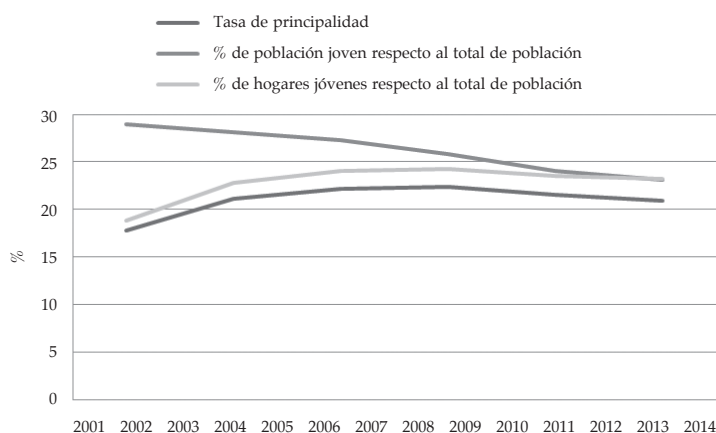
Gráficos 1 y 2. Evolución de la tasa de emancipación de los jóvenes entre 16 y 34 años según sexo y por grupos de edad. España, 2001-2014



Fuente: elaboración propia a partir de la *Encuesta de Población Activa* (EPA, datos al II Trimestre).

Por otra parte, al igual que sucede con las tasa de emancipación, la tasa de principalidad de los jóvenes desde comienzos de la década de los 2000 muestra un comportamiento ascendente (ver gráfico 3), al menos hasta el año 2010. A partir de este momento se aprecia un ligero descenso que continua hasta 2014 y que rompe la tendencia observada desde los primeros años del siglo XXI. Si en 2010 la tasa de principalidad de los jóvenes se situaba en un 22,4% (el más alto de la serie), en 2014 desciende hasta situarse en el 21% aproximadamente. Este descenso podría deberse a un cambio en la estructura de edad de la población, en la que la proporción de jóvenes ha venido disminuyendo. Sin embargo, mientras que entre 2004 y 2008 se estaba produciendo un descenso del porcentaje de jóvenes, se producía un incremento del porcentaje de hogares jóvenes (ver gráfico 3), tendencia que se, no obstante, se ha revertido desde 2008. Por tanto, el descenso en la tasa de principalidad puede deberse tanto a la reducción de formación de nuevos hogares, a que en los últimos dos/tres años los jóvenes se emancipan ligeramente menos, así como a la vuelta de jóvenes-adultos (efecto *boomerang*) que han regresado al hogar de los padres después de haber vivido ya una etapa por cuenta propia por efecto de la crisis y por la incapacidad de seguir haciendo frente a los gastos de la vivienda.

Gráfico 3. Evolución de la Tasa de principalidad y hogares jóvenes (16 a 34 años). España, 2004-2014



Fuente: elaboración propia a partir de la *Encuesta de Población Activa* (EPA, datos al II Trimestre).

Estos datos hacen pensar la crisis ha tenido efectos sobre el abandono del hogar familiar, pero no tan acusados como habría sido esperable en un contexto económico tan negativo para los jóvenes. Así, la tardía emancipación



responde a factores estructurales y culturales que reflejan la complejidad del fenómeno. El tardío abandono del hogar familiar tiene diversas interpretaciones: por un lado puede ser el resultado de una trayectoria que favorece la dependencia familiar de los jóvenes como una forma de identidad y pertenencia al grupo primario (Van de Velde, 2008), por otra parte, podría interpretarse como una estrategia de los jóvenes (y sus familias) para mejorar su nivel formativo y para enfrentarse desde una mejor posición a los riesgos que entraña la precariedad del mercado de trabajo, del mercado de vivienda y, en general, del sistema económico. En este sentido el concepto de *estrategias familiares* de Enrique Gil Clavo y Luis Garrido Media (1993) es clave.

3 LOS FACTORES ESTRUCTURALES QUE INFLUYEN EN LA EMANCIPACIÓN

3.1. El nivel de formación

El mercado laboral exige cada vez más una serie de herramientas y habilidades a aquellas personas que quieren trabajar (Del Barrio Aliste *et al.*, 2003) y, simultáneamente, las dificultades para acceder por parte de los jóvenes al mercado laboral se resuelven en la mayoría de la ocasiones con el alargamiento de la formación académica (Cárceles, 2004)⁽³⁾. Pero aparte de la vinculación entre formación y el trabajo, la prolongación de los estudios coincide históricamente con el retraso de la emancipación (López Blasco, 2008). El efecto beneficioso de la educación en los jóvenes y sus resultados en la obtención de autonomía residencial posee diversas vertientes (Moreno, López y Segado, 2012). En España, diversas investigaciones han constatado que los jóvenes españoles con estudios universitarios tienden a retrasar la salida de la casa de los padres (CES, 2002; López Blasco, 2008) en especial en el caso de las mujeres, debido a que los hombres muestran una menor variabilidad en los datos según el nivel de estudios.

La siguiente tabla clarifica las diferencias (estadísticamente significativas) que, según el nivel educativo de los jóvenes, existen en las tasas o porcentaje de emancipados. Tal y como se puede apreciar, en todos y cada uno de los grupos de edad de los jóvenes a medida que aumenta el nivel formativo, desciende progresivamente el porcentaje de los mismos que está emancipado. De esta manera, el 10,0% de los jóvenes con edades entre los 20 y 24 años

(3) Un fenómeno social determinado, como es la prolongación de la formación (también la prolongación de la estancia en el hogar familiar), debería entenderse como una estrategia, no sólo del joven como individuo, sino también de la familia del joven ante determinadas situaciones y en contextos concretos.

con estudios superiores o universitarios se ha emancipado, frente al 20,1% sin estudios y estudios primarios de la misma edad, que comenzaron a trabajar antes.

Tabla 1. Tasa de emancipación de jóvenes por grupos de edad según el nivel educativo. España, 2014

	EMANCIPADOS		
	20 a 24 años	25 a 29 años	30 a 34 años
sin estudios y primarios	20,1	53,9	78,0
Secundarios obligatorios	19,3	56,1	75,9
Bachillerato	10,5	48,9	79,9
Superiores	10,0	40,0	75,3

Fuente: elaboración propia a partir de la *Encuesta de Población Activa* (EPA, datos II Trimestre).

Nota metodológica: Valor del Chi-cuadrado de Pearson significativo para $p < 0,05$.

De igual forma, en los grupos de 25 a 29 y de 30 a 34 años el porcentaje de emancipados es mayor en los niveles de menor cualificación y menor en los grados educativos superiores.

3.2. La situación laboral

El empleo es otro de los elementos que caracterizan el proceso de emancipación residencial de los jóvenes. El acceso a un puesto de trabajo por el que se obtiene una remuneración económica, significa la obtención de la tan deseada autonomía e independencia económica. La relevancia de poseer un trabajo en condiciones dignas en los procesos de emancipación residencial es clave (aunque no suficiente) a la hora emprender la transición a la vida adulta.

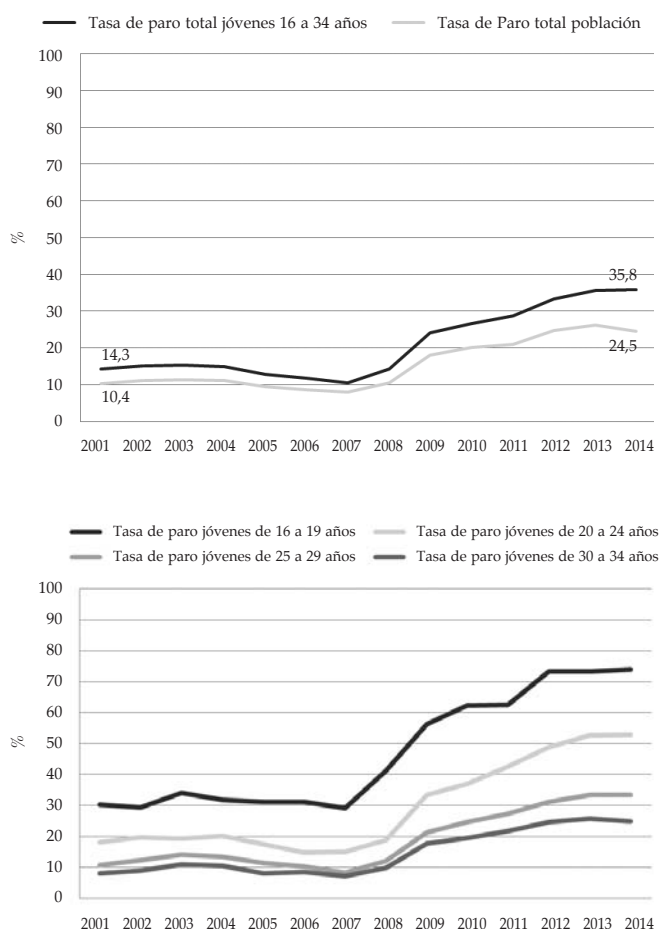
A lo largo de los últimos catorce años, la tasa de paro de los jóvenes en España se ha situado por encima de la tasa de paro del conjunto de la población y esta distancia parece aumentar a partir de 2008, alcanzado la mayor diferencia al final de la serie (ver gráfico 4). De esta forma, si en 2001 la tasa de paro juvenil (16 a 34 años) se situaba en torno al 14%, casi cuatro puntos porcentuales por encima de la tasa de desempleo del total de población, en el año 2014 la diferencia asciende a casi de diez puntos (35,8% frente al 24,5%). Puede que el problema del desempleo juvenil en nuestro país sea endémico y que esté ligado a los problemas de paro que la economía española arrastra desde hace más de treinta años (INJUVE, 2013), no obstante, la relación entre el paro de



los jóvenes y el desempleo del conjunto de la población activa ha empeorado claramente desde el año 2008. El efecto de la crisis en la destrucción de empleo juvenil es evidente, especialmente para las cohortes de edad más jóvenes (ver gráfico 5).

Independientemente del efecto que pueda tener la actual situación económica en la emancipación, el porcentaje de emancipados o tasa de emancipación de los jóvenes de 16 a 34 años es mucho mayor en los jóvenes ocupados que en los parados. Ahora bien, ¿esta relación estadística es realmente significativa?

Gráficos 4 y 5. Evolución de la tasa de paro para el total de jóvenes y para los jóvenes según grupos de edad. España, 2001-2014



Fuente: elaboración propia a partir de la *Encuesta de Población Activa* (INE, datos al II Trimestre).

Atendiendo ahora los datos de la tabla 2, se puede afirmar (a un 95% de confianza) que en España (y para el año 2014) el porcentaje de emancipados es mayor cuando se está ocupado, y menor cuando el joven se encuentra en paro o es inactivo.

Tabla 2. Estado de la emancipación de los jóvenes entre 16 y 34 años según situación laboral. España, 2014

	Ocupados	Parados	Inactivos	Total
emancipados	65,5	22,9	11,6	100
	57,6	36,3	15,2	39,5
no emancipados	31,4	26,2	42,3	100
	42,4	63,7	84,8	60,5
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de la *Encuesta de Población Activa* (INE, datos al II Trimestre).

Nota metodológica: Valor del Chi-cuadrado de Pearson significativo para $p < 0,05$. El Coeficiente de Continencia es igual a 0,35.

Otra de las variables clave que nos hablan de las condiciones laborales de los jóvenes españoles es la elevada tasa de temporalidad en sus contratos. El número o la proporción de contratos temporales entre los jóvenes es mucho mayor al resto o conjunto de la población ocupada. Una situación de desventaja (la de los jóvenes) que es endémica al mercado laboral en nuestro país y que la crisis no ha hecho más agravar. Es decir, antes de la actual situación económica de crisis, los jóvenes ya vieron como la contratación temporal estaba muy presente en las características de sus trabajos. Esta realidad sería otro factor que a priori podría explicar el retraso de la emancipación en nuestro país. En la tabla 3, y en evolución, se observa un claro descenso del porcentaje de jóvenes que no están emancipados con contratos temporales (del 70,8% en 2001 al 55,2% en 2013), así como el incremento del porcentaje de jóvenes de 16 a 34 años emancipados con contratos indefinidos (48,6% en 2001 y 64,1% en 2013), más significativo para las mujeres que para los varones (Moreno, López y Segado, 2012).

Interpretados así los datos, se puede cometer el error de pensar que la precarización y flexibilización de las condiciones laborales tienen un efecto positivo en la emancipación juvenil, pero como se ha apuntado antes, muchos de los jóvenes que estaban emancipados y ocupados antes de la crisis tenían contratos. Esto es, si desde 2001 y hasta la actualidad el porcentaje de contratos fijos entre los jóvenes ocupados ha aumentado, se debe (no a los efectos de



la contratación) a la repercusión que la crisis está teniendo en un empleo de carácter transitorio que muchos jóvenes han venido desempeñando. Se puede afirmar, por tanto, que la falta de empleos fijos o estables no ha supuesto una disminución del porcentaje de emancipados a partir de 2008, pero porque la precariedad laboral de los jóvenes españoles era ya elevada antes de la crisis económica. La precariedad laboral de los jóvenes en España (algo estructural de nuestro mercado laboral y que no ha aparecido como efecto de la crisis) sin duda incide en los procesos de emancipación residencial.

Tabla 3. Evolución del porcentaje de jóvenes entre 16 y 34 años emancipados y no emancipados ocupados por tipo de contrato. España, 2001-2014

AÑO	EMANCIPADOS		NO EMANCIPADOS	
	Contrato indefinido	Contrato temporal	Contrato indefinido	Contrato temporal
2001	48,6	29,2	51,4	70,8
2002	47,6	32,4	52,4	67,6
2003	48,2	34,1	51,8	65,9
2004	50,1	36,5	49,9	63,5
2005	52,8	37,0	47,2	62,5
2006	54,5	40,0	45,5	60,0
2007	55,3	41,0	44,7	59
2008	56,0	43,8	44,0	56,2
2009	58,5	46,8	41,5	53,2
2010	60,8	46,0	39,2	54,0
2011	62,5	48,0	37,5	52,0
2012	64,1	46,2	35,9	53,8
2013	65,0	44,8	35,0	55,2
2014	65,8	44,0	34,9	55,3

Fuente: elaboración propia a partir de la *Encuesta de Población Activa* (INE, datos al II Trimestre).

3.3. Emancipación y Condición socioeconómica

Las diferencias en los comportamientos residenciales pueden estar determinadas en mayor medida por el origen social de los jóvenes que por su propia condición social. Sin embargo, no podemos estudiar la emancipación de los jóvenes según los grupos sociales de los que provienen ya que no existen fuentes que nos proporcionen dicha información. En todo caso, sí podemos

tratar de situar a los jóvenes en la escala social en base a su propia condición socioeconómica⁽⁴⁾ una vez han entrado en contacto con el mundo laboral y acercarnos a la evolución de cada grupo en los últimos años. En España, el porcentaje de emancipados es mayor en el grupo de directivos y profesionales, por tanto, existe relación positiva entre la emancipación y la condición socioeconómica.

Tabla 4. Evolución de la proporción de emancipados en los distintos grupos socioeconómicos del total de jóvenes (16 a 34 años) en España, varios años

	2001	2005	2009	2014
Directivos y profesionales	45,4	50,1	55,3	56,0
Intermedios	40,8	43,4	53,0	54,9
Trabajadores/operarios	37,4	44,2	52,6	52,4
Total	40,1	45,4	53,3	55,3

Fuente: elaboración propia a partir de la *Encuesta de Población Activa* (INE, datos al II Trimestre).

En primer lugar, la proporción de emancipados no parece haber experimentado descensos acusados, como a priori cabría esperar. Por tanto, y de nuevo, la crisis económica no parece afectar de manera tan acusada como se podría presuponer a los procesos de emancipación. Ahora bien, si pasamos a analizar detenidamente cada grupo de edad según condición socioeconómica se aprecia, en mayor medida, las divergencias en cuanto a trayectorias de emancipación de los jóvenes españoles.

Para el colectivo de jóvenes de 20 a 24 y de 25 a 29 años, los *trabajadores manuales* son los que en mayor proporción se emancipan, mientras que los *directivos y profesionales* son el grupo con menor proporción de emancipación (ver tabla 5). Por tanto, a edades más tempranas, los niveles de emancipación aumentan a medida que descendemos en la escala social, o dicho de otra forma: antes de los 30 años, los niveles de emancipación descienden si aumenta la condición socioeconómica. Sin embargo para los jóvenes de 30 a 34 años, se produce la relación inversa, una relación positiva en la que a medida

(4) **Nota metodológica:** La categoría **Directivos y Profesionales** es el resultado de la unificación de: Directivos y jefes de empresas no agrarias; Directores y gerentes; Empresarios no agrarios con asalariados; Profesionales y técnicos por cuenta propia y ajena; Altos funcionarios y profesionales en ocupaciones de la Administración Pública. **Intermedios:** Empresarios no agrarios sin asalariados; Contramaestres y capataces de est. no agrarios; Resto de personal administrativo y comercial; Miembros de cooperativas no agrarias. **Trabajadores manuales/operarios:** Resto del personal de servicios; Operarios cualificados y especializados y Operarios no cualificados. Las categorías agrícolas y los profesionales de las Fuerzas Armadas no se han tenido en cuenta en la nueva categorización debido al poco peso que representan en el total de la población.



que ascendemos en la clase social, mayores son los niveles de emancipación (reproduciendo así la pauta para el conjunto de jóvenes de 16 a 34 años). Tomando como ejemplo el año 2013, si el porcentaje de emancipados para los jóvenes de 30 a 34 años que son directivos y profesionales es del 77,7%, en los puestos intermedios la cifra desciende al 76,4% y al 73,4% para el caso de los trabajadores manuales de esa misma edad.

Tabla 5. Evolución de la proporción de emancipados en los distintos grupos de edad según condición socioeconómica de los jóvenes. España, varios años

		2001	2005	2009	2014
20 a 24 años	Directivos y profesionales	6,6	12,9	11,9	11,2
	Intermedios	10,2	13,3	19,7	17,1
	Trabajadores manuales	12,2	16,9	22,5	16,3
25 a 29 años	Directivos y profesionales	31,0	35,2	44,0	45,2
	Intermedios	35,5	39,4	47,5	45,6
	Trabajadores manuales	38,0	46,8	53,0	49,4
30 a 34 años	Directivos y profesionales	71,5	73,8	75,2	77,7
	Intermedios	70,1	70,3	76,6	76,4
	Trabajadores manuales	68,7	71,9	76,0	73,4

Fuente: elaboración propia a partir de la *Encuesta de Población Activa* (INE, datos al II Trimestre).

La inclusión, por tanto, de la edad en la condición socioeconómica de los jóvenes, evidencia comportamientos en torno a la emancipación divergentes que nos ayudan a comprender en mayor medida este proceso.

4 EL ACCESO A LA VIVIENDA

En la emancipación residencial, la vivienda constituye otro gran factor explicativo. El acceso a la vivienda resulta de la conjugación, por un lado, del mercado laboral, y por otro, del sistema de provisión residencial que solventa o acrecienta las dificultades derivadas de aquel. El resultado no es otro que la capacidad, o falta de ella, de acceder a una vivienda independiente.

El retrasado acceso al empleo y su baja estabilidad, así como la escasez de viviendas en alquiler y vivienda protegida suponen dificultades para la emancipación de los jóvenes españoles. En el presente apartado se presentan

un conjunto de evidencias que caracterizan las condiciones de ese acceso en España.

4.1. La oferta residencial: Estructura y precios

La estructura de la vivienda en España tiene ciertas similitudes con la de otros países mediterráneos de la Unión Europea, pero con rasgos más acentuados: presenta un número elevado de viviendas por habitante, el porcentaje de viviendas no principales es muy elevado y el régimen de tenencia dominante es la propiedad. En el año 2011 del total de viviendas familiares 71,7% son viviendas principales, el 14,6% viviendas secundarias (a disposición de los hogares para usos de temporada, periódica o esporádicamente) y el 13,7% del total de stock, viviendas sin ningún uso o vacías.

Tabla 6. Viviendas familiares en España según uso y régimen de tenencia, 1950-2011

	1950	1960	1970	1981	1991	2001	2011
Usos							
Principales	94,6	91	79,8	70,8	68,2	67,7	71,7
Secundarias	2,7	4,3	7,5	12,9	17	16,1	14,6
Vacías y otras	2,7	4,7	12,7	16,3	14,8	16,2	13,7
Total	100	100	100	100	100	100	100
Tenencia							
Propiedad	46,9	50,8	63,4	73,1	78,1	82,2	82,2
Alquiler	51,4	42,3	30,1	20,8	14,9	11,4	12,1
Otros	2,6	6,9	6,5	6,1	7	6,4	5,7
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Años-1950-1970: INE Censo de Población y Viviendas. Tomado de Julio Rodríguez López (1994). Años 1991 a 2011 INE, Censo de Población y Viviendas.

En relación al régimen de tenencia, basta señalar que casi un 83% de las viviendas familiares en el año 2011 eran propiedad de sus residentes, frente al 12,1% en alquiler. Pero esta situación no siempre ha sido así: en el Censo de 1950, el peso de la vivienda en alquiler superaba al de la vivienda en propiedad. El continuo descenso del alquiler obedecería a una serie de normativas de arrendamientos urbanos que congeló los alquileres en una etapa de fuerte



inflación, a la posterior creación de un mercado dual de alquiler, y a una mayor orientación de las políticas públicas dirigidas a la compra.

Los jóvenes, por su parte, puede que estén cambiando su comportamiento en la forma de residir en la vivienda y en lo que al régimen de tenencia se refiere. Según datos de los Censos de Población y Viviendas, en 2001 el 74,3% de los jóvenes vivían en propiedad y el 16,4% en alquiler. Diez años después, en 2011, el porcentaje de jóvenes residiendo en propiedad disminuye y aumenta en cambio la proporción de ellos que viven en alquiler (29,2%), lo que supone un incremento relativo de casi el 80% (ver tabla 7). Quizá, el aumento del acceso a la vivienda por parte de los jóvenes en alquiler se deba a la actual coyuntura económica, al miedo ante el aumento del número de desahucios que se están produciendo en los últimos años y al clima creado por ellos.

Tabla 7. Jóvenes emancipados (16 a 34 años) en hogares según régimen de tenencia. España, 2001 y 2011

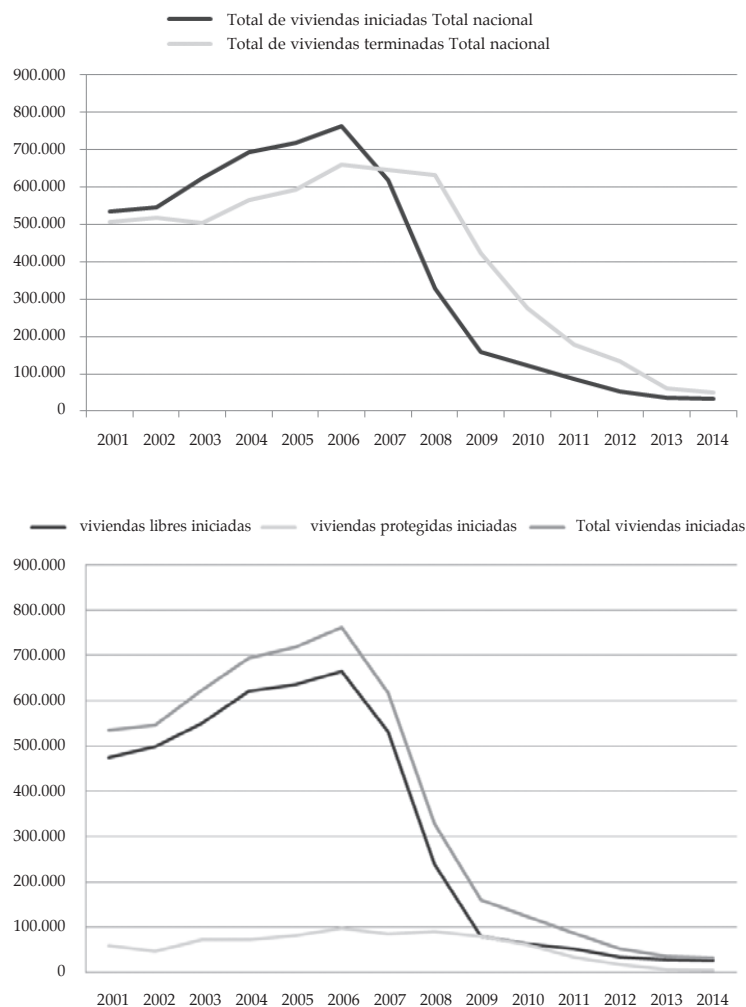
	2001%	2011%	Evolución %
En propiedad	74,3	61,2	-17,6
alquiler	16,3	29,2	79,1
Cedida gratis	5,1	3,9	-23,5
Otra forma	4,3	5,6	30,2
TOTAL	100	100	

Fuente: elaboración propia a partir de Censos de Población y Viviendas 2001 y 2011 (INE).

4.1.1. La vivienda libre y protegida

A comienzos de los 2000 en nuestro país, el aumento que presentan los datos de viviendas iniciadas y terminadas cada año no tiene parangón: desde el inicio del último ciclo expansivo del mercado inmobiliario hasta 2006 aproximadamente, se han iniciado en España más de tres millones de viviendas y se han terminado alrededor de 2,6 millones, situando al parque actual en 25.218.536 millones, según el dato del último Censo de 2011. Pese a esta fuerte expansión inmobiliaria, los altos precios y la reducción de la proporción de vivienda protegida sobre el total del parque dejaron fuera del mercado a colectivos como el de los jóvenes, que no formaban y siguen sin formar parte de la demanda solvente.

Gráficos 6 y 7. Evolución del total de viviendas iniciadas y terminadas y de viviendas iniciadas según tipo de promoción. España, 2001-2014

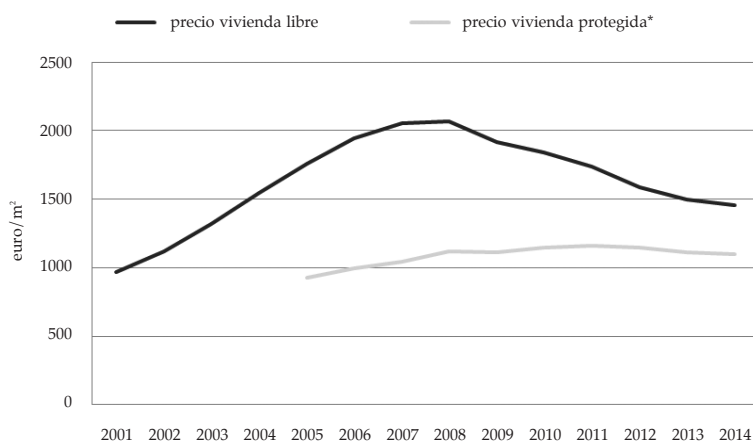


Fuente: Ministerio de Fomento.

Además, la proporción de vivienda protegida sobre el total ha disminuido en los últimos años, siendo el número de nuevas viviendas protegidas es claramente insuficiente (ver gráfico 7). Aunque se producido un ligero descenso del precio medio de la vivienda a partir de 2008 (especialmente la vivienda libre), sigue situándose en el año 2014 en niveles muy superiores a los del principio de la década (gráfico 8). Esto tiene una clara repercusión sobre el ahorro de los individuos y familias. En un contexto de inestabilidad laboral y aumento del

desempleo se está produciendo una diferencia los hogares y familias disponen de un espacio residencial asegurado (con el pago de su vivienda finalizado) de los que no, quienes se pueden encontrar en situación de alta vulnerabilidad residencial en caso de que sus ingresos y rentas por el trabajo se vean reducidas o directamente interrumpidas. Este último grupo incluye amplios segmentos de la población, y sobre todo a los jóvenes, con alta dificultad de acceso a la vivienda en propiedad o, debiendo destinar un porcentaje muy alto de la renta familiar disponible al alquiler o a financiar la compra.

Gráfico 8. Evolución del precio medio (euros/m²) de la vivienda libre y protegida. España, 2001-2014 (medias anuales)



Fuente: Valor tasado de la vivienda, Ministerio de Fomento.* El Mº de Fomento no proporciona el dato para vivienda protegida con anterioridad a 2005.

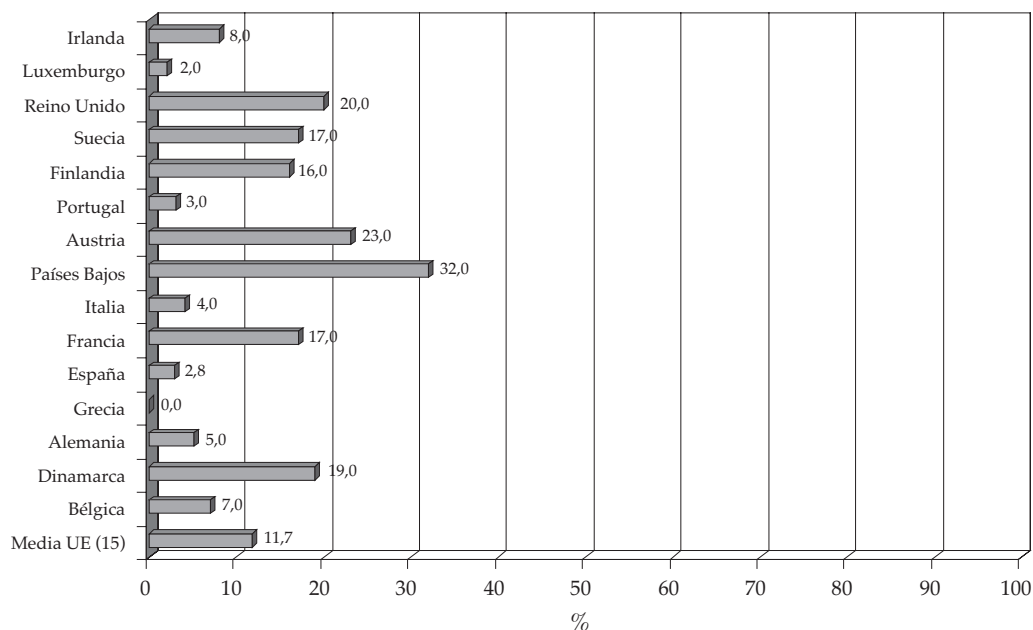
4.1.2. El alquiler

La reforma de la normativa de arrendamientos urbanos en 1994 adoptó una legislación destinada a recomponer y desarrollar el mercado del alquiler de viviendas. Esto supuso durante 10 o 15 años la creación de un mercado algo más estructurado. Si bien esto es cierto, a lo largo de los años 90 y gran parte de la década de 2000 las condiciones económicas y fiscales impulsaron y orientaron por el lado de la demanda, la propiedad como forma de tenencia preferida de la vivienda habitual, y limitaron, por el de la oferta, un mayor desarrollo del mercado del alquiler. En el primer caso, los factores básicos fueron las mejores condiciones de financiación debidas al descenso de los tipos de interés hipotecarios (especialmente a partir de 1996), la baja rentabilidad que reportaba y sigue reportando el alquiler respecto al precio del inmueble, y



las claras expectativas de revalorización inmobiliaria, junto con los incentivos fiscales a la compra. En el caso de la oferta, a su vez, la baja rentabilidad del alquiler y el riesgo asociado al impago, han limitado su atractivo como forma de actividad empresarial. En definitiva, los diversos elementos que se han repasado explican la estrechez del mercado de alquiler en España. Y el alquiler, recordemos, es la mejor solución para proveer con más rapidez las necesidades residenciales de los jóvenes o de los nuevos hogares. Con datos referidos al año 2010 (gráfico 9), los alquileres sociales representan tan solo el 2,8% del total de viviendas en alquiler. La comparación con otros países de la Unión Europea permite observar datos llamativos: España estaría el grupo de los seis países con más baja proporción de vivienda social (UE-15) sobre el total de viviendas en alquiler, junto con Grecia, Portugal, Italia, Alemania y Luxemburgo. En el otro extremo, Países Bajos, Austria, Reino Unido, Dinamarca, Suecia y Finlandia, presentan una proporción superior a la mitad de ese total.

Gráfico 9. Alquiler social en los países de la Unión Europea, 2010.
(porcentaje sobre el total de viviendas en alquiler)



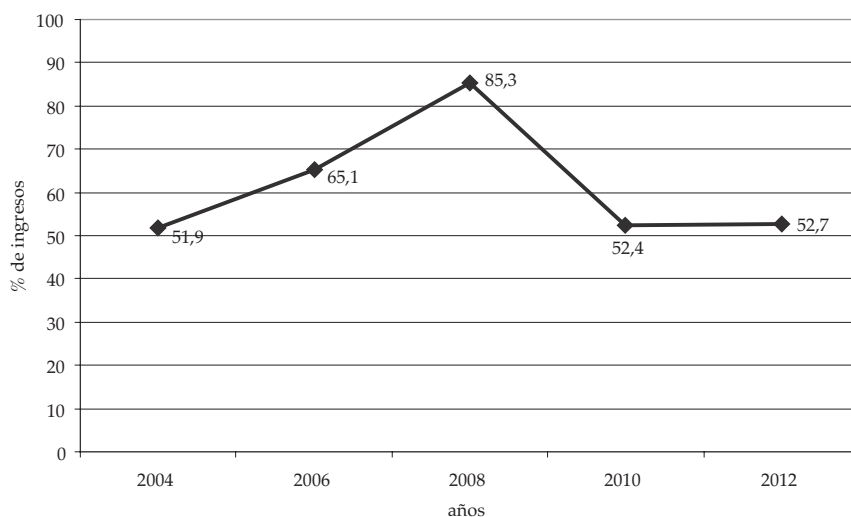
Fuente: Housing Statistics in the European Union. Income and Living Conditions. Eurostat.

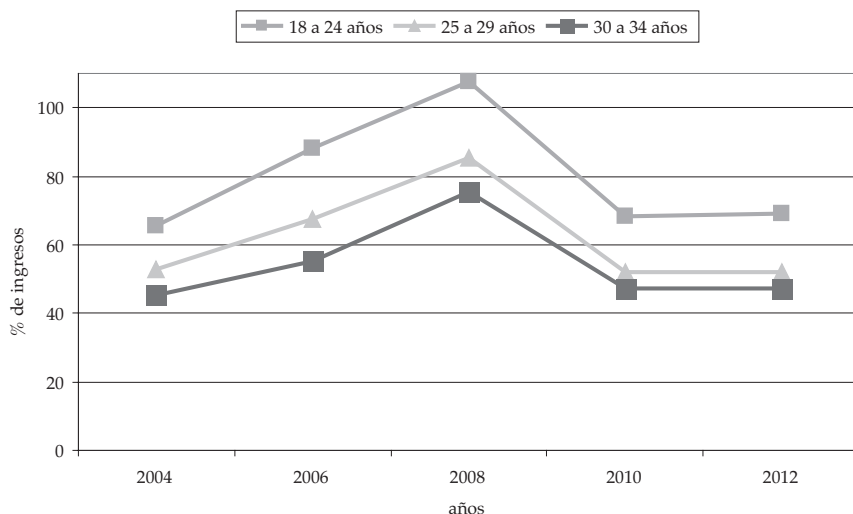


4.2. La demanda residencial. El esfuerzo de acceso de los jóvenes a la vivienda

Además del primer acceso a la vivienda, la demanda residencial responde a objetivos diversos, entre los que se encuentra la mejora reajuste de la vivienda al hogar, la inversión, o la demanda de segunda residencia. Sin embargo, el primero es el determinante básico de su volumen, y se compone mayoritariamente por la población joven. Según los gráficos que se muestran a continuación, aunque el coste de acceso de la vivienda en propiedad (gráficos 10 y 11) se ha situado en 2012 en un grado de endeudamiento equivalente al 52,7% de los ingresos de un joven asalariado (muy por debajo del 85,3% del 2008), esto no supone ninguna mejora respecto a años anteriores. La razón está en que sólo un reducido número de jóvenes poseen un nivel de renta suficiente para poder acceder a su primera vivienda.

Gráficos 10 y 11. Evolución del esfuerzo de acceso al mercado de vivienda en propiedad para una persona joven asalariada (18 a 34 años) y por grupos de edad. España, 2004-2012. (medias anuales)





Fuente: OBJOVI.

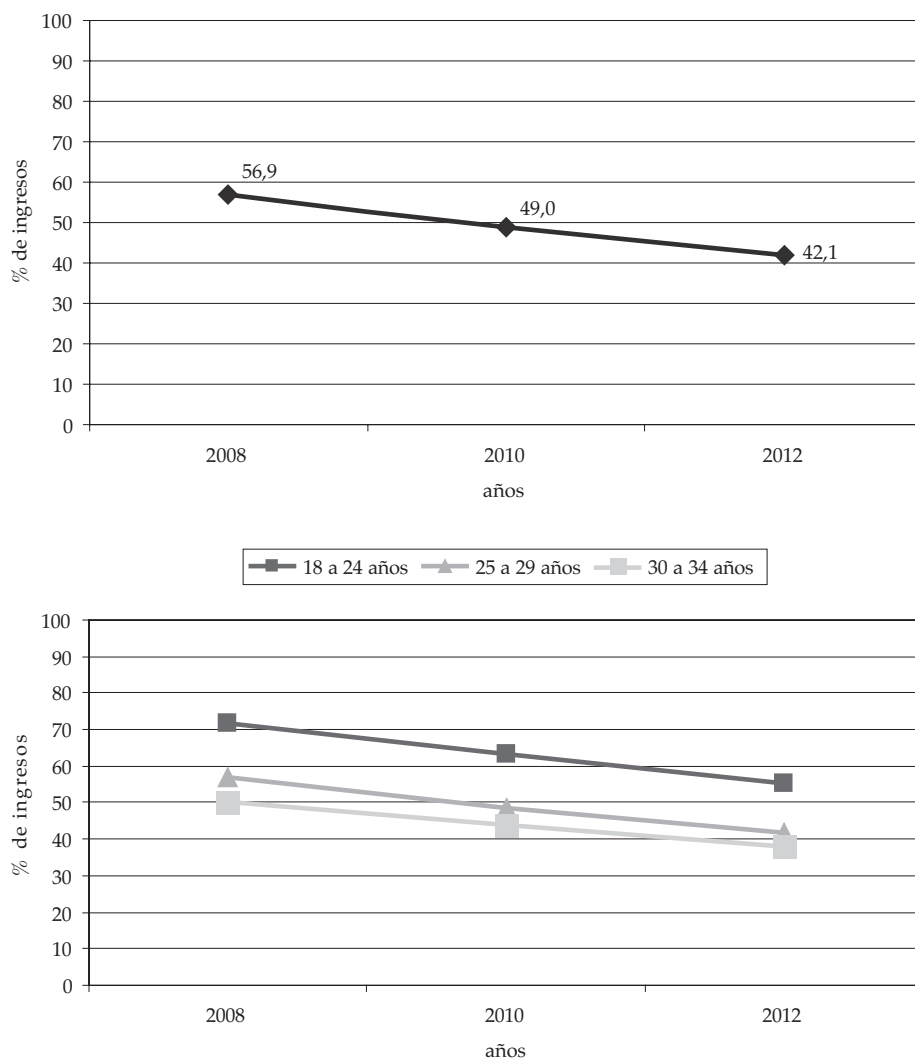
Respecto al esfuerzo de acceso a la vivienda en alquiler, los datos son similares (gráficos 12 y 13): en 2012, el endeudamiento que tenía que afrontar un joven asalariado respecto a sus ingresos era del 42,1%. Por lo tanto, se puede afirmar que la vivienda en alquiler no supone una alternativa real a la vivienda en propiedad para facilitar la autonomía o independencia residencial de los jóvenes dado sus elevado precio.

Estos datos previos son concordantes con el hecho de que el 54,9% de los jóvenes de 18 a 34 años mencionan la escasez de recursos económicos como el principal problema para no vivir donde les gustaría, seguido de «no tener trabajo» (16,3%), según los datos del sondeo CIS-INJUVE de 2010. A este respecto hay que subrayar que al 83,7% de los jóvenes entrevistados entre 18 y 34 años les gustaría vivir en su propia casa, frente a tan solo el 10,3% que les gustaría vivir en casa de sus padres. Sin embargo los datos confirman que solo el 44,8% vive en su propia casa, frente al 44,9% que vive en casa de sus padres. Resulta significativo que el 42,5% de los jóvenes entre 25 y 29 años y el 18,4% entre 30 y 34 años todavía vivan en casa de sus padres. Los datos que se han presentado ponen de manifiesto las serias dificultades económicas de los jóvenes para acceder a una vivienda y poder independizarse, además de la enorme frustración e insatisfacción personal que les produce, sobre todo, si tenemos en cuenta que a más del 80% les gustaría vivir en su propia casa (CIS-INJUVE, 2010). Es por esto por lo que el difícil acceso a la vivienda se ha convertido en uno de los condicionantes estructurales que limitan la independencia residencial de los jóvenes españoles en el marco de una cultura en la que se ha



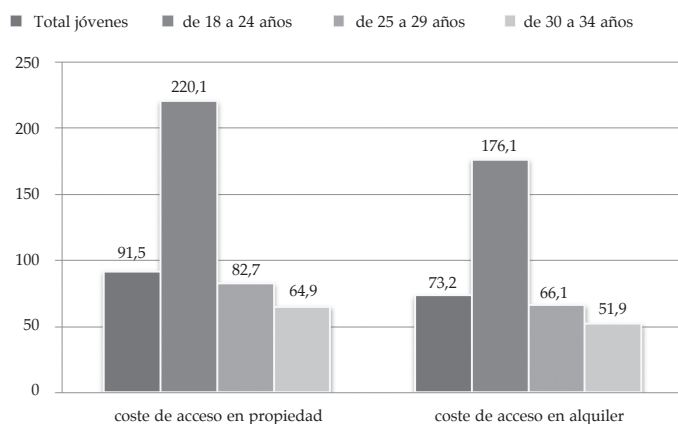
primado la vivienda en propiedad frente al alquiler, puesto que el alquiler no supone una alternativa a la vivienda en propiedad dado el elevado coste del mismo en España (Castles y Ferrera, 1996).

Gráficos 12 y 13. Evolución del esfuerzo de acceso al mercado de vivienda en alquiler para una persona joven (18 a 34 años) y por grupos de edad. España, 2004-2012. (medias anuales)



Fuente: OBJOVI.

Gráfico 14. Coste de acceso de una vivienda en propiedad y en alquiler (ingresos ordinarios)⁽⁵⁾ para la población joven. España 2012



Fuente: OBJOVI.

5 CONCLUSIONES

El hecho de que los jóvenes se encuentren inmersos en un contexto caracterizado por la creciente precariedad laboral y económica incide en la manera en que realizan sus transiciones formativas, residenciales y familiares. Del análisis realizado, se extraen las siguientes conclusiones generales: La crisis empeora la ya de por sí muy difícil situación laboral de los jóvenes españoles, pero no modifica de modo relevante sus pautas de emancipación. Una explicación posible es la siguiente: no las modifica porque ellos ya estaban en una situación difícil, incluso en los tiempos de bonanza económica, caracterizada por la elevada tasa de temporalidad en el empleo, los reducidos salarios, el mayor nivel de desempleo respecto al resto de la población activa, y el desfavorable contexto del sistema de provisión residencial.

En definitiva, nuestros jóvenes llevan décadas sufriendo una degradación de sus expectativas laborales y prolongando en el tiempo su emancipación. La desregulación y flexibilización del mercado de trabajo, las dificultades para

(5) Cálculo que realiza el OBJOVI de la renta neta del conjunto de la población joven, independientemente de su situación laboral o de si ha logrado abandonar su hogar de origen. Siguiendo la definición que utiliza el INE en la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV-INE), los ingresos ordinarios de una persona adulta son la suma de la renta procedente del trabajo por cuenta ajena, del trabajo por cuenta propia, de las prestaciones por desempleo, de las prestaciones por vejez, de las prestaciones por viudedad, de las prestaciones por enfermedad, de las prestaciones por invalidez y de las ayudas para estudios. Al tratarse de una media, incluye tanto las personas que tienen más de una fuente de ingresos como las que no tienen ninguna.



alcanzar un empleo bien remunerado y las dificultades de acceso a la vivienda inciden en el retraso de la independencia de los jóvenes. Los efectos de la crisis están aumentando el riesgo de pobreza y de exclusión social de este colectivo.

6 BIBLIOGRAFÍA

- CÁRCELES, G. (2004): «La educación en España: acceso, participación, niveles de instrucción alcanzados y disparidades internas» en Leal Maldonado, J (Coord.) *Informe sobre la situación demográfica en España*. Fundación Fernando Abril Martorell. Madrid, págs. 231-263.
- CASTLES, F.G. y FERRERA, M. (1996): «Home ownership and the welfare state: is southern Europe different?», *South European Society and Politics*, 1, 163-185.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CES) (2002): La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España. Colección Informes. Informe 3/2002.
- DEL BARRIO ALISTE, J. M. (coord.); PASTOR, A.; MONCHÓN, D. y PÉREZ, A. (2003): *La emancipación de los jóvenes en Castilla y León*. Colección de Estudios nº 5, Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid.
- GARRIDO MEDINA, L. y GIL CALVO, E. (eds.) (1993): *Estrategias Familiares*. Madrid: Alianza Universidad.
- INJUVE (2013): *Un futuro sin generación perdida. Una revisión de la situación de los jóvenes en España*. Observatorio de la Juventud en España, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Catálogo General de Publicaciones Oficiales, Madrid.
- LÓPEZ BLASCO, A. (2008): «Jóvenes en una sociedad cambiante. Demografía y transiciones a la vida adulta» Informe de Juventud 2008, Tomo I, Madrid: Instituto de la Juventud.
- MORENO MÍNGUEZ, A.; LÓPEZ PELÁEZ, A. y SEGADO SÁNCHEZ-CABEZUELO, S. (2012): *La transición de los jóvenes a la vida adulta. Crisis económica y emancipación tardía*. Colección Estudios Sociales nº 34. Obra Social «La Caixa».
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (1994): «La política de vivienda. Evolución reciente y aproximación al caso de España», Cuadernos de Actualidad; 5 (9).
- VAN DE VELDE, C. (2008): *Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, París: Presses Universitaires de France.



La inadecuación residencial después de los 65 años: carencias en viviendas que no se adaptan

Irene Lebrusan Murillo

Investigadora FPI - MINECO en la Universidad Complutense de Madrid
ilebrusa@ucm.es

Fecha de recepción: 22/06/2014

Fecha de aceptación: 28/07/2014

Sumario

1. Introducción.
2. Fuentes de análisis y objetivos.
3. La vivienda ocupada y sus condiciones de vida.
4. A modo de conclusión. Reflexiones.
5. Bibliografía.

RESUMEN

Los españoles no solo vivimos más, sino que lo hacemos en buena salud, lo que posibilita que pasemos más tiempo en nuestra propia vivienda, sin que esto implique necesariamente la adecuación de este espacio a las nuevas necesidades en la vejez. En el escenario actual, el empobrecimiento de otros grupos etarios simula, por contraste, una mejora de la situación de los mayores con respecto a la etapa previa a la crisis. Esto hace olvidar que hay una pobreza que subsiste en la tercera edad, asociado a carencias residenciales que minoran la calidad de vida. Mientras las políticas europeas apuestan por el ageing in place como opción residencial óptima, España se caracteriza por la ausencia de actuaciones específicas para la mejora de las condiciones de las viviendas de los mayores u oferta de alternativas de habitación. A fin de conocer la situación del grupo de 65+, en este artículo se realiza una revisión de las problemáticas que sufren los mayores y su evolución en los últimos años a partir de fuentes de difusión nacional (Censos, ECV) e internacional (EU-SILC). Tras analizar los datos, si bien se perciben mejoras, la pervivencia de problemas de gran calado unido a la emergencia de nuevos problemas relacionados con el espacio de la vivienda señalan la persistencia de problemas residenciales que no son tenidos en cuenta, así como viviendas que no se adaptan a las nuevas necesidades y formas de hogar y que afectan especialmente a la calidad de vida de aquellos mayores con menos recursos.

**Palabras clave:**

Vivienda, vejez, privación residencial, condiciones de vida, ageing in place.

ABSTRACT

Spanish citizens are not only living longer, but also in better health conditions, which enable them to live longer in their own home. However, this does not necessarily mean that their own home is the best suited space to the new needs in old age. In the current economic scenario, the impoverishment of other age groups simulates an improvement of the elderly with reference to the previous stage of the crisis, making us to forget that there is a subsisting poverty in old age, associated with residential shortcomings which reduce the quality of life. Whilst European policies are pointing to the aging in place as best residential option, Spain housing policy is characterized by the absence of any plan to improve housing conditions of older population or an alternative offer. In order to know the housing related situation of 65+, this article reviews the issues faced by older and their evolution in recent years from national (Census, SLC) and international sources (EU-SILC). While some improvements have been noted, the persistence of far-reaching housing problems along with the emergence of new problems related to housing space. This implies the existence of homes that do not adapt to the new needs and to the new living arrangements, affecting the quality of life, specially of poor elderly population.

Key words:

Housing, old age, housing deprivation, living conditions, ageing in place.

1

INTRODUCCIÓN

La proporción de población envejecida en España alcanzó su máximo histórico en 2013, cuando los mayores de 60 años pasaron a representar el 23% de la población. Dentro de este grupo, el grueso de población se concentra entre los 60 y 79 años, que en sí supondrían el 17,6% del total de la población española. Si elevamos el umbral de lo que se considera población mayor a los que han cumplido los 65 años, edad de jubilación hasta 2013⁽¹⁾, la cifra baja al 17,7%, todavía una importante proporción que altera la tradicional distribución por edades. Datos como estos, unidos a un descenso en el número de hijos, han llevado a que la viabilidad futura del sistema de bienestar sea puesto en duda (Pérez-Díaz y Rodríguez, 2007) y a una visión negativa sobre la vejez y los mayores, que les presenta como una carga sobre las arcas que financian el Bienestar y que deja de considerarles un activo para considerarles una carga familiar y social (Gil Calvo, 2004).

Lo relevante de los datos no es solo que mayor número de personas lleguen a la vejez, sino que las que lo hacen, disfrutan más años esta etapa que cohortes previas. Es decir, una mayor proporción de ancianos conquista edades más longevas durante más tiempo: La esperanza de vida para la población española de 65 años en 2013 era de 21 años; 19 para los hombres y de 23 para las mujeres. Otro aspecto clave es que esta mayor longevidad se acompaña de mejor estado de salud que generaciones previas, y de las mejores condiciones de vida y residenciales alcanzadas hasta el momento, lo que resulta en un alargamiento de la vida independiente en la propia vivienda.

Si bien esta mejora en longevidad es un aspecto positivo, pues indica claramente una mejora de las condiciones de vida en España, lo cierto es que las estructuras sociales y económicas no han sido preparadas para adaptarse a este gran cambio poblacional. Es el incremento de población en edades superiores lo que posiblemente tenga mayores implicaciones sobre el Estado del Bienestar; los mayores de 80 suponen un 5,5% de los españoles, y el 2,5% supera los 85⁽²⁾.

Después de 2008, cuando todos los grupos de edad están presentando mayores tasas de pobreza y la vivienda se reafirma como elemento catalizador

(1) BOE de 16 de marzo de 2013 se publicó el Real Decreto-ley 5/2013.

(2) Todos los datos indicados provienen de EUROSTAT-SILC.



de la desigualdad social, los ancianos parecen permanecer estables, incluso mejoran su situación con respecto a años anteriores. No obstante, el análisis de la pobreza en la tercera edad o de los distintos grados de exclusión social tras la crisis es limitado, y se refiere más por contraste con otros grupos etarios que de manera específica en el heterogéneo grupo de mayores de 65 años. No debemos olvidar que la situación de la tercera edad es el resultado de toda una vida inmersos en el sistema residencial y laboral, por lo que sería esperable una mayor estabilidad como reflejo de un adecuado funcionamiento del Sistema del Bienestar y del sistema de provisión residencial. Con todo ello, y sin pasar por alto una innegable mejora con respecto a etapas anteriores de la historia social de España, cabe preguntarse si esta supuesta cobertura de las necesidades afecta por igual a todos los ancianos, y si realmente se están cubriendo las demandas potenciales asociadas a su etapa vital.

La vivienda y el *ageing in place*

La caracterización histórica de la tercera edad como etapa de desprotección (Gil Calvo, 2003) dio lugar a la aparición de sistemas de amparo como la jubilación. Si bien el sistema de pensiones, con carácter universal, es uno de los grandes logros sociales del Estado del Bienestar, el tránsito a depender de una pensión conlleva una serie de cambios clave en las economías domésticas, con un descenso en la capacidad adquisitiva: La tasa de reemplazo⁽³⁾ en España para 2013 en términos netos es del 73,9%, según datos de la OCDE. Estos ingresos podrán ser complementados o no con ahorros privados o inversiones, entre los que la vivienda tiene un papel destacado, pues representa potencialmente la seguridad económica para el futuro (Leal, 2005). Suele copar la mayor parte de los ahorros familiares, y es el más valioso activo financiero para sus propietarios: Según el Banco de España (2014), los activos inmobiliarios constituían en 2008 un 75,7% del valor total de los activos de las familias, en los que la vivienda principal supone el 60,3%. Baja al 59,7% para los ancianos entre 65 y 74 años y aumenta a partir de esa edad hasta constituir el 62,1% de los bienes familiares. Pero además de a nivel financiero, como bien de inversión, la vivienda y sus características suponen una de las más importantes condiciones para preservar un estilo de vida independiente en buenas condiciones (Laínez y Cortés, 1998).

La importancia de la vivienda en la vejez aumenta su valor de mano del concepto *ageing in place*, con una importante posición en el panorama

(3) Esto equivale a la proporción existente entre el último salario percibido por el ciudadano antes de jubilarse y la primera cuantía que cobra en concepto de pensionista. Es decir, que si la última nómina de un empleado antes de jubilarse era de 100 unidades monetarias y la primera pensión de jubilación que cobra es de 60, su tasa de reemplazo será del 60% (Giménez, 2011:46).



internacional. *Ageing in place* como aspiración ha sido el punto de referencia en la política europea como la opción residencial óptima en la tercera edad, inducida por la reluctancia de los mayores a mudarse y a unos valores mayores de satisfacción residencial con respecto a otras edades (Hillcoat-Nallétamby y Ogg, 2013). Por otra parte, el escaso desarrollo de la vivienda institucionalizada en España frente a otros países hace que la idea de envejecer en el propio domicilio resulte atractiva también para el propio Estado, que no destina recursos a alternativas residenciales para mayores. Pero, ¿en qué condiciones se produce en España el envejecimiento en el propio hogar?

Desde la perspectiva de la política de vivienda, en España la atención se ha centrado en aspectos fiscales y en la ayuda a la construcción (Leal, 2005). La escasa política de vivienda pública tiene como destinatarios grupos sociales y etarios muy diferentes de la tercera edad. Es decir; la tercera edad no ha sido nunca objeto específico de las políticas de vivienda, bajo la presunción de que este sector de población tenía sus necesidades residenciales resueltas. Las políticas y actuaciones dirigidas a este grupo se centran principalmente en aspectos de redistribución económica, con el objeto de remediar el empobrecimiento general que históricamente han sufrido. En los últimos tiempos se han destinado medidas a paliar aspectos de aislamiento social o a la promoción del envejecimiento activo (programas del IMSERSO de turismo y termalismo social, programas de teleasistencia domiciliaria, programa para la promoción de la accesibilidad universal y de ayudas técnicas...) o especialmente dirigidas a la población en situación de dependencia (Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia de 2006, con escasas repercusiones a día de hoy). Si bien todos estos programas son necesarios y parejos al desarrollo social y económico, resulta paradójica la ausencia de políticas dirigidas a la vivienda de los mayores y sus condiciones, siendo como es la vivienda epicentro de la calidad de vida, determinando su autonomía, su bienestar, pero también su estado de salud y esperanza de vida (Saiegh, 2012; Navarro, 2002). Esto además tendría grandes implicaciones en el propio Sistema de la Seguridad Social en términos de ahorro sanitario (Navarro, 2002) pues una mejor situación residencial implica una mayor autonomía, con efectos claros sobre su salud, como ha referido la Organización Mundial de la Salud⁽⁴⁾, además de revertir a su vez en una menor demanda de nuevos recursos sociales que palien las carencias individuales.

(4) <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/Housing-and-health>



2 FUENTES DE ANÁLISIS Y OBJETIVOS

El objetivo de este artículo es analizar la situación en torno a la vivienda que experimenta la población mayor de 65 años a nivel nacional. Si bien la edad media del retiro era inferior a los 64 años hasta 2012⁽⁵⁾, y a pesar del posible impacto que la extensión de la edad de jubilación pueda tener (nueva ley de jubilación de la Ley 27/2011, de 1 de agosto de 2011⁽⁶⁾), los 65 años son utilizados a nivel europeo (Estadísticas Eurostat) como marco definitorio de la entrada en la vejez. Para la realización de este estudio se ha realizado un análisis descriptivo de las características residenciales de los mayores en viviendas familiares y las condiciones del espacio en el que se inserta su vivienda a partir de datos de fuentes secundarias. Se analizan variables objetivas de fuentes nacionales (INE: Censos, Encuestas de Condiciones de Vida; Banco de España: notas de prensa; Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social) e internacionales (EUROSTAT-SILC; OCDE) a fin de cubrir mayor número de variables que nos aporten información sobre sus condiciones residenciales, a modo de análisis exploratorio que permita evaluar su situación. Cuando ha sido considerado relevante, se ha incluido la trayectoria de dicho indicador en los últimos años a fin de reflejar cambios recientes. De este modo se ha conseguido una información más amplia en diversos ámbitos relacionados con la vivienda y necesidades, a fin de reflejar déficits y apuntar a su posible impacto en las condiciones de vida de las personas mayores de 65 años residentes en España.

3 LA VIVIENDA OCUPADA Y SUS CONDICIONES DE VIDA

Los citados cambios demográficos han venido acompañados de lógicos cambios en las formas de hogar. Las condiciones de vida y la estructura de hogar de los ancianos varían enormemente entre edades y género. Diferenciaríamos dos grupos principales, co-residiendo con la familia o no. La coresidencia puede suponer un aspecto determinante en su bienestar, incluso en los aspectos económicos (Atkinson y Marilier, 2010) pudiendo llegar a suponer un sobrecoste para los mayores (Waehrer y Crystal, 1995).

Para los mayores, como en otros grupos de edad, es predominante en España la residencia en vivienda familiar⁽⁷⁾, con solo un 3,57% de mayores

(5) Datos Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

(6) A partir de 1-1-2013, la edad de acceso a la pensión de jubilación depende de la edad del interesado y de las cotizaciones acumuladas a lo largo de su vida laboral, requiriendo haber cumplido la edad de 67 años o 65 años cuando se acrediten 38 años y 6 meses de cotización (www.seg-social.es).

(7) Según la definición del Censo de 2001, se entiende como familiar la vivienda destinada a ser habitada por una o varias personas, no necesariamente unidas por parentesco, y que no constituyen un colectivo.



institucionalizados⁽⁸⁾. En cuanto a las formas familiares, si bien se ha producido un incremento continuado de los ancianos viviendo solos (21,54% según el Censo de 2011), los mayores suelen presentar mayor tendencia a la co-residencia, en entornos que podríamos denominar como dotados de soporte familiar de distinto tipo, en una u otra dirección. El 62% vive en pareja, de las cuales un 15% comparte además la vivienda con los hijos.

Si añadimos la presencia de hogares monoparentales con hijos (8,4%) llegamos a la conclusión de que 7 de 10 hogares ancianos reproduce alguna forma de familia nuclear, aunque haya una relevante y creciente proporción de ancianos que deciden vivir en soledad (en parte derivado de la mayor longevidad y el aumento de la viudedad) y que nos acercaría a la situación predominante en países menos familiaristas que España.

Tabla 1. Tipo de núcleo agrupado mayores 65

Pareja sin hijos	43,63
Pareja con hijos	15,36
Padre con hijos	1,61
Madre con hijos	6,77
No existe núcleo	32,65

Fuente: INE, Censo 2011.

Esto tiene gran importancia desde el punto de vista de la solidaridad familiar, sea en dirección ascendente o descendente. Aun así, como indica el Informe de la Seguridad Social (Carrillo et alia, 2007), esta dimensión nos ayuda no solo a comprender el apoyo y la solidaridad familiar, sino a entender el hogar como unidad económica. Esta concepción del hogar debiera llevar a reflexión acerca de qué impacto e implicaciones tiene para los mayores el hecho de conformar parte de una economía familiar en la que, como resultado de la crisis y el inestable mercado laboral, los ancianos pasan a suponer, en ocasiones, el único ingreso estable: el porcentaje de población residiendo en viviendas con baja intensidad laboral⁽⁹⁾ ha alcanzado el 14,3% según datos de

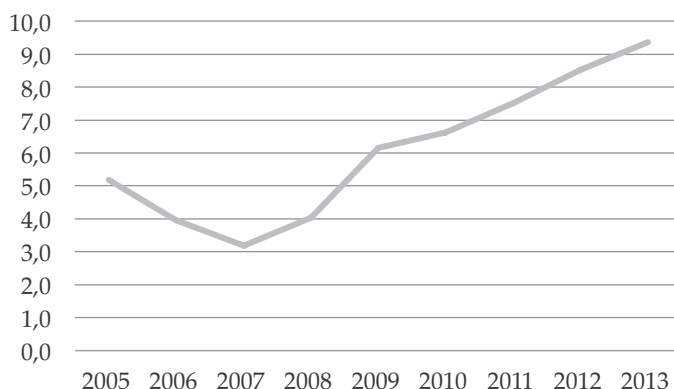
(8) En la institución catalogada como residencia, el porcentaje baja al 3.21%, que aumenta desde el 1.22 en 2001 y el 1.76% en 1991 (datos Censos 1991, 2001, 2011).

(9) Este indicador se define como el número de personas viviendo en un hogar que tiene una intensidad laboral bajo un umbral establecido en el 0.20. La intensidad laboral de un hogar es el ratio entre el número total de meses que todas las personas «potencialmente trabajadoras» (definido como persona entre 18-59 excluyendo los estudiantes de 18 a 24 años) han trabajado durante el año de referencia de ingresos y el total número de meses que teóricamente podrían haber trabajado en el mismo periodo. (Glosario Eurostat http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Work_intensity. Traducción propia).



EUROSTAT. Otra de las manifestaciones con implicación directa para los mayores es el aumento de hogares encabezados por jubilados en los que conviven una o más personas desempleadas.

Gráfico 1. Evolución de hogares (%) cuyo cabeza de hogar es pensionista jubilado y que convive con uno o más desempleados



Fuente: Elaboración propia a partir de datos EPA (II trimestre de cada año).

Si bien la representatividad es baja, la tendencia apunta al papel que los mayores ejercen en momento de dificultades económicas de sus descendientes; no solo a través de transferencias de uno u otro tipo, sino que la propia vivienda del mayor se transforma potencialmente en escenario de seguridad económica de los hijos.

La seguridad en la tenencia

Como elemento clave en las condiciones de vida, la tendencia en España en el aspecto residencial es la de la búsqueda de estabilidad, entendiendo como tal la propiedad de la vivienda. Es posible que la tenencia no resulte determinante de la calidad de vida en los hogares con mayores ingresos, pero en los hogares más empobrecidos, ser inquilino puede ser un acelerador de la pobreza. Así, a medida que aumenta la edad, aumenta la cantidad de propietarios, y por lógica, aumenta la cantidad de hogares sin pagos de hipoteca pendientes. Si para el total de la población en 2011 la tenencia en propiedad representan el 79% (bajando desde el 82,2% en 2001), para los ancianos la cifra aumenta hasta el 84%, de los que una minoría (7%) tiene pagos pendientes de hipoteca. En la población total, esta tendencia al endeudamiento aumenta de



manera alarmante en los últimos años: del 15,6% de 1991 pasó a un 22,8% en 2001 hasta alcanzar el 32,9% en el Censo de 2011. Esta tendencia al endeudamiento también ha aumentado para los jubilados; en 1991 nos encontrábamos un 4,9% de propietarios con pagos pendientes, que pasó al 5,4% en 2001, incrementándose hasta el 7% en el último Censo.

Del mismo modo, existe una clara diferencia en los gastos derivados de la vivienda en base a la tenencia. El coste medio de vivienda se traduce en más del doble para los inquilinos en mercado libre que para los propietarios (EAPN-ES, 2012). Así, a ese 7% de personas mayores con pagos pendientes debemos sumar el 10% de alquilados, cifra que aumenta con la edad (10,7 para mayores de 75 y del 11,7 para mayores de 85 años). En cualquier caso, los gastos derivados de la vivienda suponen un gran desembolso en economías de ingresos limitados. Reproduciendo las palabras de Miloon Kothari, relator de la ONU sobre la situación española: *«Tanto en materia de alquiler como de compra, las dificultades para soportar los gastos generados por la vivienda ("Affordability") son un problema de primer orden para un vasto número de personas que vive en España»* (Vicente, 2009:23).

El ratio de hogares abrumados por el coste de vivienda se definiría como el porcentaje de población viviendo en hogares donde el porcentaje destinado a la vivienda⁽¹⁰⁾ (neto) representa más del 40% de los ingresos disponibles (netos). Según datos de EUROSTAT-SILC, en 2013 el 3,9% de los mayores de 65 años vivía en hogares abrumados por el coste de la vivienda. El género aquí supone un agravante añadido; las mujeres mayores superan el porcentaje de hombres con sobrecarga de pago en vivienda en toda la serie 2004-2013. En 2013, el 4,1% de las mujeres mayores de 65 años dedican más del 40% de sus ingresos al pago de vivienda; 21,9% en el caso de las mujeres más pobres. Este indicador tiene una especial relevancia, pues afecta a la capacidad de cubrir económicamente otras necesidades vitales, sobre todo las que implican gastos imprevistos, especialmente en el caso de los ancianos bajo el umbral de pobreza: el 70% es incapaz de hacer frente a gastos imprevistos. También la forma de hogar afecta; la situación es más difícil para los ancianos que viven solos que para los ancianos que viven en pareja: el 49% de los hogares unipersonales ancianos no pueden hacer frente a gastos imprevistos, cifra que baja al 38,5% para los que viven en pareja. Esta situación empeora para hogares de cualquier edad en la que residan menores, pero es aún mayor en hogares con convivencia mayores-menores y especialmente para los hogares con cabeza de hogar mujer mayor de 65 años (Datos EUROSTAT-SILC para 2013). Además, en caso de necesidad, el 3,8% de los mayores de 65 a 74 años y el 4,2% de los mayores de 75 no tienen

(10) No se incluyen aquí gastos de mantenimiento, agua, luz, etc. La aproximación más común al concepto de acceso a la vivienda es considerar el porcentaje de ingresos que la familia dedica al pago de la vivienda (CECODHAS, 2012).



nadie en quien apoyarse⁽¹¹⁾. En 2007, como respuesta a *motivos para haberse mudado en los dos años previos*, el 7,8% de los hogares encabezados por persona mayor de 65 lo hacía debido a desahucios o embargos⁽¹²⁾. Es probable un gran cambio de los datos tras 2008, pues se han practicado en España 578.546 ejecuciones hipotecarias⁽¹³⁾. Si bien la ausencia de desagregación por edad de estos datos impide saber qué cantidad de estas ejecuciones afectan a hogares de más de 65, es concebible que bajo los efectos de la solidaridad familiar, hayan afectado a los mayores de manera más o menos indirecta, especialmente desde su figura de avalistas de hijos afectados por el desempleo.

Si bien los datos referidos muestran diferentes dificultades en el terreno residencial, es la tendencia a la estabilidad en la tenencia la principal causa de que los mayores salgan mejor parados en los datos sobre exclusión social, al entrar en juego el concepto de *alquiler imputado*: siendo los ingresos una de las variables que determina el riesgo de pobreza y exclusión, simular la elevación de la renta de los propietarios (forma de tenencia mayoritaria para la tercera edad) supone una importante reducción del ratio de pobreza, «o lo que es lo mismo, deja de considerar como personas en riesgo de pobreza y exclusión a 1,34 millones de personas.». (EAPN-ES, 2012:44). El hecho de considerar como ingreso una renta que no están pagando, debido a la tenencia en propiedad, causa un descenso de la tasa de pobreza en todas las edades, pero especialmente en la tercera edad (INE, 2012; EAPN-ES 2012).

El edificio en el que residen

Por otra parte, el hecho de tener una vivienda sin pagos pendientes no garantiza los mínimos de calidad de la misma ni la adecuación de equipamientos para el desempeño de actividades tan básicas como las del propio aseo. Se producen manifestaciones de la privación material que desencadenan inadecuación residencial, como bienes de uso que se rompen con frecuencia y que no pueden ser reemplazados: En España, el 36,7% de la población anciana no tiene posibilidad económica de comprar nuevo mobiliario cuando éste se rompe (INE-ECV, 2011). Tampoco la seguridad en la tenencia asegura que las condiciones estructurales y de conservación del edificio sean buenas.

Si prestamos atención a los aspectos estructurales, los mayores ocupan principalmente los edificios de gran antigüedad: La mayoría de los ancianos

(11) Datos EU-SILC. En 2015 la última fecha disponible es 2013.

(12) La ECV 2007 (INE), única de la serie que pregunta acerca de los desahucios, diferenciando además grupos de edad.

(13) Se computan aquellos procedimientos que, tramitados en los Juzgados de Primera Instancia, permiten exigir el pago de las deudas garantizadas por prenda o hipoteca al acreedor con escritura de hipoteca a su favor, debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad (Fuente: Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales (CGPJ-INE)).



(57%) residen en parque residencial edificado entre los años 60 y 90, pero más del 7% de los ancianos viven en edificios que rondan el siglo y el 18% ocupan inmuebles construidos entre 1920 y 1960, con más de 50 años de antigüedad. Este dato resulta relevante por la implicación que tiene no solo en la lógica de degradación edificatoria que conllevaría la antigüedad del parque, sino con la frecuencia e impacto de inspecciones técnicas sobre estos edificios y las consecuente carga económica derivada de su conservación: Dependiendo de la comunidad autónoma en la que nos encontremos, la Inspección técnica se realizará tras los primeros 20 o 30 años de vida del edificio, y después cada 10 años. En base al tipo edificatorio y de la calidad de la edificación, esto supone un coste añadido en su conservación, coste de carácter periódico y obligatorio con fuerte impacto sobre la economía doméstica. La tesis es evidente; las casas más antiguas son las que necesitan realizar la mayoría de las obras de rehabilitación, reestructuración, reforma e incluso en algunos casos de demolición y nueva construcción (Leal y Cortés, 1998). Sólo el 16% de población envejecida reside en edificaciones de menos de 30 años.

La situación de los edificios en la que viven es buena, según el Censo de 2011. No obstante queda una proporción del 7% de la población que vive en edificios que no cumplen con las condiciones mínimas de *seguridad, salubridad, accesibilidad, ornato público y decoro*⁽¹⁴⁾. El deber de conservación y rehabilitación que tienen todos los propietarios bajo la ley de propiedad horizontal, implica en ocasiones un elevado coste bajo el concepto de derramas, a fin de cumplir los parámetros establecidos por la Inspección Técnica de Edificios (ITE). En el contexto de crisis, la desaparición de subvenciones municipales, de la comunidad y estatales afecta de manera especial a los mayores, que en ocasiones han de asumir derramas muy por encima de la pensión media, incluso en épocas anteriores en las que existían ayudas municipales para la conservación del patrimonio inmobiliario.

A lo anterior se añaden manifestaciones en el interior de la vivienda con gran impacto en la calidad de vida y salubridad, como es la presencia de goteras, humedades o podredumbre, y que por lo tanto no cumplirían patrones de vivienda adecuada y saludable. Los datos muestra un patrón un tanto errático, en el que se produce una mejora en el periodo 2004-2013. Para la primera fecha, el 22% del total de ancianos que eran cabeza de hogar residía en viviendas que presentaban estos patrones de inadecuación residencial. Para el total de los mayores, en 2012 esta cifra había sido reducida hasta el 11,7%, pero aumenta en el año siguiente hasta el 16,2%. Resulta interesante aquí hacer

(14) Definición que da la Ordenanza sobre Conservación, rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones BO. Ayuntamiento de Madrid 27/12/2011 núm. 6580.



menCIÓN a la intersección con las formas de hogar, afectando más a los resultados que el género; los ancianos viviendo solos presentan este problema en un 16,7%, pero en aquellos hogares en los que el anciano se hace cargo de niños dependientes, la cifra aumenta hasta el 26%. Este tipo de problemáticas conlleva diversos problemas de salud, problemas respiratorios, bronquitis, infecciones respiratorias y asma (Navarro, 2004).

De carácter diferente con el estado de la edificación, pero en relación generalmente con la edad del edificio, está el elevado número de personas 65 y más que reside en edificios sin ascensor. Hablamos del 55.5% de los mayores. Esta cifra se eleva a medida que aumenta la edad del anciano, cuando se pueden tener mayores problemas de movilidad: el 61.4% de los mayores de 75 años carecen de ascensor en sus viviendas en 2011. A estos datos hemos de añadir la consideración de la accesibilidad del edificio: Un edificio es accesible cuando una persona en silla de ruedas puede acceder desde la calle hasta dentro de cada una de sus viviendas sin ayuda de otra persona (Glosario Censo 2011). El 66,7% de edificios en los que viven los mayores de 65 no reúne estas cualidades. La ausencia de accesibilidad aumenta a mayor edad; el 67,4% para mayores de 75, mientras 7 de cada 10 personas por encima de los 85 años residen en edificios con problemas de acceso. Aun así estamos ante una mejora con respecto a diez años atrás; en 2001 el 78,9% de la población anciana vivía en edificios que carecían de accesibilidad, cifra que se elevaba para los mayores de 85 hasta el 80,2%. El efecto es el aislamiento potencial de estos mayores en sus domicilios. En ocasiones los problemas permanecen ocultos en los datos: un edificio con escaleras de acceso al ascensor no cumple su función. Lo mismo sucede con rampas que no respetan los grados de inclinación o han sido mal diseñadas.

Instalaciones en el interior de la vivienda

Algunas de las ausencias o deficiencias en las viviendas corresponden a problemas de la estructura o del propio edificio, y en cierto modo pueden ser detectadas por la administración (mediante la I.T.E., por ejemplo). Otras, aunque correspondan también a decisiones de la comunidad de propietarios (como las que atañen a instalaciones generales) tienen sus peores repercusiones en el interior de la vivienda y no son fácilmente detectables.

La ausencia de agua corriente en las viviendas es propio de la infravivienda, y tiene una presencia mínima; un 0,15% de ancianos que carecen de este bien básico. En 1991 el 0,5% carecía de agua corriente que bajó al 0,3% en el 2001. Esta mejora en la situación de esta dotación básica responde también a una proactividad particular de los interesados; si bien parece una generalidad



tener agua corriente, el 5,4% de los mayores lo ha resuelto de modo privado. Es decir, tiene agua corriente por abastecimiento privado o particular del edificio.

El 49% de los mayores de 65 vive en casas que no tienen gas. Ha descendido con relación a censos anteriores (de 56,3% para 2001 y mayor en 1991, con el 78%). No supone una característica que en sí misma sea un problema, pero sí lleva a depender de otras fuentes de alimentación posiblemente más caras, especialmente en lo que atañe al caldeoamiento de la vivienda. La mayoría de ancianos residen en viviendas con calefacción; individual en el 46,5% y central en el 21,2% de los casos. Aun así el 26,7% carece de instalación si bien tienen aparatos que permiten calentar alguna habitación (que en la mayoría de situaciones conlleva el «confinamiento» de los ocupantes en las habitaciones caldeadas). El 5,5% no tienen calefacción ni aparatos que permitan calentar, mejorando enormemente las cifras de 1991 (16,4%) y de 2001 (15,7%). A pesar de estas mejoras, el 19,5% de la población de más de 65 años declaran no tener una temperatura suficientemente cálida en los meses de invierno (ECV módulo 2012). Exceptuando el 21,2% que reside en viviendas con calefacción central, el resto de ellos se ven expuestos a lo que la literatura anglosajona denomina «fuel poverty»; el elevado gasto de mantener la casa caliente en invierno (en ocasiones viviendas donde se produce el proceso contrario al hacinamiento, donde el espacio queda infrautilizado) mueve a los ancianos al ahorro en combustible/electricidad, con los consiguientes efectos sobre salud. En verano, especialmente en regiones más calurosas, el problema es otro: Para 2012 (Encuesta de condiciones de vida. Módulo año 2012) el porcentaje de hogares de mayores de 65 años que no tenían una temperatura suficientemente fresca durante el verano superaba el 22% (algo inferior para los varones, 21,9%, y de 22,9% para las mujeres). Recordemos que son los ancianos los más afectados generalmente por los golpes de calor.

Con respecto a la proporción de mayores de 65 años que viven en hogares sin baño o ducha, desde un 1% en 2004 (primer año recogido por EU-SILC) se reduce a un 0,2% en 2012. La cifra varía según la forma de hogar, para los ancianos que viven solos se eleva hasta el 0,8%, y disminuye para hogares más amplios. El censo de 1991 nos daba el dato de 8,4% de adultos mayores con carencia de baño/ducha. No obstante el Censo, al no diferenciar entre baño y ducha, o la adecuación de las instalaciones, no tiene en cuenta que la instalación no implica la capacidad de utilización; para una persona sola con una bañera no adaptada, el uso puede resultar imposible ante problemas mínimos de movilidad. Por otra parte, el miedo al riesgo de caídas en el interior de la bañera también puede ser un impedimento para su uso. El número de hogares mayores que viven en hogares sin



retrete descende también hasta un 0,1% en 2012 (dato EUROSTAT) desde el 2,4% en 1991 (Censo)⁽¹⁵⁾.

Más allá de las instalaciones hemos de hacer mención sobre el hacinamiento, normalmente referido como indicador de privación residencial. Resulta, como veremos brevemente, un problema menor: Los datos muestran que aquellos de 65+, están menos expuestos a la situación de hacinamiento que el resto de la población entre 18 y 64 años (con un dato del 5,2% para 2013). No obstante a los «positivos resultados» (comparativamente) éste resulta un indicador pobre en tanto que solo refleja el tamaño del espacio disponible pero ignora la calidad del mismo o cómo cubre las necesidades del anciano. Además, una mayor tendencia en la tercera edad (con respecto a otras edades) a vivir solo o en pareja, hace que sea un indicador menos acertado en esta etapa vital que en otras. No obstante, preguntarnos sobre el nivel de ocupación del espacio de la vivienda lleva a plantear qué sucede en el caso contrario: el menor tamaño medio de vivienda de los mayores que continúan en las viviendas familiares tras la fase de nido vacío, puede conducir a viviendas con bajos niveles de ocupación entre los mayores, que se traduciría en un tamaño demasiado grande para las necesidades del hogar, con demasiadas habitaciones (concretamente dormitorios) que quedan infrutilizados, pero que afectan al coste de mantenimiento del hogar.

Tabla 2. Población (%) que sufre problemas de hacinamiento o de exceso de tamaño de vivienda (infraocupación del espacio) por sexo

	Hacinamiento			Infraocupación		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
2004	5,8	5,3	6,2	55,4	55,8	55,1
2005	3,2	2,4	3,9	70,8	73,4	68,8
2006	2,2	2	2,3	76,8	78,2	75,8
2007	1,5	1,8	1,3	77,4	77,9	77,1
2008	1,8	2,2	1,5	78,6	79	78,3
2009	2	2,4	1,7	79,9	80,1	79,8
2010	2,1	1,9	2,2	79,5	80,2	79
2011	2,4	2	2,6	74	75,5	72,8
2012	1,9	1,7	2,1	76,5	78,5	75
2013	1,8	1,7	1,8	76,6	78,2	75,4

Fuente: EU-SILC.

(15) Esta variable ya no se recoge en el Censo.



4 A MODO DE CONCLUSIÓN. REFLEXIONES

La única manera de tener un envejecimiento de calidad es a través de una vivienda digna que dé respuesta a las necesidades básicas y específicas de la tercera edad. Si bien el sector de la tercera edad está en mejor posición que hace unos años, históricamente se ha caracterizado por la desprotección. Además, la situación de la vivienda que ocupa el grupo etario que más tiempo lleva inserto en el sistema laboral y residencial, plasmaría perfectamente los problemas de base y los errores de funcionamiento de nuestro sistema del Bienestar: si la población que lleva más tiempo dentro del sistema residencial no puede solventar sus necesidades en torno a la vivienda de manera adecuada, es ilógico pensar que sectores de población más jóvenes y con rentas bajas, puedan hacerlo, y más en un clima de desempleo y recortes sociales.

Si bien los datos muestran una mejora de la situación del grupo etario, también es cierto que no han sido eliminados por completo ciertos rasgos propios de la infravivienda que no cubren las necesidades básicas vitales y necesarias para una vida digna, activa, saludable e independiente. Además dicha mejora no afecta por igual a todos los subgrupos dentro de la tercera edad: el género sigue siendo un factor de empeoramiento en las condiciones de la vivienda, y el aumento de la edad agrava este hecho. Como era de esperar, las poblaciones más empobrecidas tampoco consiguen, de manera general, acceder a todos los servicios básicos y necesarios para tener una vida más confortable.

En el aspecto más privado, lo que concierne al espacio e instalaciones dentro de la vivienda, se produce una mejora significativa en los resultados recientes con respecto a Censos anteriores. Aquí debemos hacer mención al posible impacto positivo de los recientes planes de vivienda enfocados a la mejora y rehabilitación del parque residencial, así como a una mejora generalizada de la situación de la vivienda en España. También es importante destacar un evidente interés por parte de los propios ocupantes; sea en la tercera edad o en la antesala de ésta, los habitantes parecen ser conscientes del impacto de las condiciones residenciales en su calidad de vida y realizan reparaciones que se reflejan en una mejora con respecto a años precedentes. Sería muy positivo aquí, de cara a dar validez a la inversión en planes de rehabilitación y de los diferentes planes públicos de ayuda a la adecuación residencial, la sistematización y publicación de resultados del efecto de dichas ayudas en la vivienda de los mayores. No obstante, y si bien es de esperar que los mayores se acojan a Planes como el Renove y Planes de Eficiencia Energética, o a los Planes de Rehabilitación de barrios, la dificultad de los mayores de poder hacer frente a gastos inesperados hace prever que no tengan capacidad económica para



cubrir la parte de inversión necesaria que permite acceder a las ayudas. Sería necesaria una inversión específica para la situación de esta población, que suelen ser los ocupantes de las viviendas más antiguas y con mayor necesidad de rehabilitación.

La situación del interior de las viviendas entra en esa esfera de lo privado, que a veces puede resultar peligrosa. Y es que determinadas condiciones, ausencias y déficits no se trabajan sino de modo asistencialista, pero no existe una constancia real de en qué condiciones viven los ancianos, ocultando importantes carencias en las viviendas. Esto debe preocuparnos especialmente en el caso de ancianos viviendo solos, que pueden vivir de manera autónoma pero que viven en condiciones que no son adecuadas a sus necesidades.

Es necesario asignar una mayor importancia a los aspectos preventivos que la vivienda pueda suponer sobre elementos como la salud, pero también, desde la dimensión social, desarrollar modelos residenciales que permita un envejecimiento activo en sociedad, que impida el aislamiento del anciano debido a una incorrecta accesibilidad del edificio. Se puede incluso plantear una inversión en mejora de vivienda como una manera de ahorro en las arcas del estado en el área de sanidad y atención domiciliaria, como ha sido planteado en estudios sobre la relación entre vivienda y salud. A largo plazo, debieran reforzarse no solo las actuaciones dirigidas a la rehabilitación del parque residencial, sino ahondar en el desarrollo de un modelo residencial adaptativo, con mayor flexibilidad en el mercado de vivienda, que abandone la construcción dirigida a un modelo de familia nuclear, cada vez más alejado de la realidad. La familia crece, decrece, cambia de número y de forma, pero también envejece y desarrolla nuevas necesidades, y esto es algo que la política de vivienda debe tener en cuenta si quiere satisfacer las verdaderas necesidades de la población.

5 BIBLIOGRAFÍA

- ATKINSON, A. y MARLIER, E. (2010): *Income and living conditions in Europe*, Eurostat, Statistical Books.
- AYALA, L. y SASTRE, M. (2007): «Pobreza, mayores y Seguridad Social». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 207-229.
- CARRILLO, D. y otros (2007): *Protección social de los mayores: La jubilación. Puntos críticos*. Universidad Pontificia de Comillas de Madrid y Ministerio de Trabajo e Inmigración. 2007.



- CECODHAS Housing Europe's Observatory. RESEARCH BRIEFING. Year 5 / Number 1, January 2012.
- COLECTIVO IOÉ (2008): «Barómetro Social de España: nuevos indicadores sobre la evolución del país». En *Papeles: de relaciones ecosociales y cambio global*, Madrid: CIP-FUHEM. N° 101. 2008. Páginas 165-185.
- EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK ES (2012): «Nuevas propuestas para nuevos tiempos». (ACEM) (Disponible en www.acem.es).
- GIL, E. (2004): «Consecuencias de la evolución demográfica en la economía». Mayo-Junio 2004. N.º 815 ICE.
- GIMÉNEZ, C. (2011): «¿Bajada de las pensiones...?» en Actuarios N° 29. (Disponible en www.actuarios.es).
- HILLCOAT-NALLÉTAMBY, S. y OGG, J. (2013): «Moving beyond “ageing in place”: older people's dislikes about their home and neighbourhood environments as a motive for wishing to move». *Ageing and Society*, available on CJO2013. doi:10.1017/S0144686X13000482.
- INE (2012): Nota de prensa. <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft25%2Fp453&file=inebase&L=0>
- LAÍNEZ, T. y CORTÉS, L. (1998): «La condición residencial de las personas mayores». *Documentación social*, N° 112, págs. 193-212.
- LEAL, J. (2005): «La política de vivienda en España». Madrid. *Documentación Social*. Numero 138.
- LEAL, J. y CORTÉS, L. (1998): La dimensión de la ciudad. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- NAVARRO, C. (2005): «Indicadores de vivienda y exclusión». *Documentación Social*, 138, 173-190.
- (2006): La exclusión en vivienda en España. Madrid: CES.
- ORDENANZA SOBRE CONSERVACIÓN, REHABILITACIÓN Y ESTADO RUINOSO DE LAS EDIFICACIONES (2011): BO. Ayuntamiento de Madrid 27/12/2011 núm. 6580.
- PÉREZ-DÍAZ, V. y RODRÍGUEZ, J. (2010): *Alerta y desconfiada. La sociedad española ante la crisis*. Madrid, FUNCAS, 2010.
- PHILLIPS, J.; AJROUCH, K. y HILLCOAT-NALLÉTAMBY, S. (2010): *Key Concepts in Social Gerontology*. Sage Key Concepts Series. Sage, London.



VICENTE, P. (2009): El derecho a la vivienda. ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno. Año 4, núm. 10 (Jun. 2009).

WAEHRER, K. y CRYSTAL, S. (1995): «The impact of coresidence on economic well-being of elderly widows». *J Gerontol B Psychol Sci Soc Sci*. 1995 Jul; 50(4):S250-8.

Espacios en conflicto: desahucio y distinción de los centros urbanos

Daniel Sorando Ortín

Universidad Complutense de Madrid
dani.sorando@gmail.com

Fecha de recepción: 22/06/2014

Fecha de aceptación: 28/07/2014

Sumario

1. Espacio social y espacio geográfico. 2. Estrategia de investigación.
3. Las representaciones de los centros estigmatizados.
4. Intereses en conflicto de los residentes en los centros estigmatizados.
5. Conclusiones. 5. Bibliografía.

RESUMEN

Los centros estigmatizados de las ciudades españolas han sido objeto de intensas transformaciones en el inicio del siglo XXI. Por un lado, estos territorios han sido un importante lugar de asentamiento residencial de la población inmigrante más empobrecida, lo cual ha alimentado la estigmatización de la que ya eran objeto debido a la precariedad económica y simbólica de sus vecinos originales. Mientras que, por el otro lado, destacadas operaciones de regeneración urbana se han concentrado en su territorio. Como resultado, nuevos residentes y usuarios han comenzado a apreciar y revalorizar estos barrios. En este contexto, antiguos y nuevos usuarios persiguen en estos territorios la satisfacción de intereses diferentes y, a menudo, en conflicto. Mediante grupos de discusión y entrevistas abiertas con las diferentes posiciones sociales que residen en estos barrios, se revelan las luchas y alianzas, tanto materiales como simbólicas, que se desarrollan en unos espacios en disputa. En este conflicto, dos principios pugnan por imponer el estilo de vida legítimo: la antigüedad en el barrio y la clase social. En concreto, los vecinos con mayor antigüedad tratan de defender su dominio del espacio mediante el recurso a valores comunitarios que, no obstante, pierden valor a medida que se impone un nuevo estilo de vida legítimo, propio de los nuevos vecinos y su posición social dominante: la expe-



riencia individualizada del barrio. Finalmente, la erosión del capital simbólico de los vecinos tradicionales alberga efectos materiales directos sobre las condiciones de vida de los residentes estigmatizados. Las nuevas normas de comportamiento legítimo en el espacio social del barrio restringen las prácticas comunitarias (de apoyo mutuo) que constituyen el medio de supervivencia de las clases populares en un espacio de inseguridad social.

Palabras clave:

Espacio social, conflicto, alianzas, barrio, vivienda, sistema de discursos, estigmatización, gentrificación.

ABSTRACT

Stigmatized Spanish city centres have undergone intense transformations in the beginning of the century. On the one hand, these territories have been an important place of residential settlement of impoverished immigrant population. These new neighbours have fuelled the previous stigmatization of these territories, originally due to the economic and symbolic precariousness of their traditional neighbours. On the other hand, relevant urban regeneration operations have been concentrated in these places. As a result, new residents and users have begun to appreciate these neighbourhoods. In this context, old and new users seek in these territories the satisfaction of different interests which are often in conflict. Through focus groups and open interviews with the different social positions living in these neighbourhoods, key struggles and alliances (both material and symbolic) within these spaces are revealed. In particular, two main principles are used to impose the legitimate lifestyle: number of years of residence in the district and social class. Specifically, senior neighbours try to defend their control of space through the use of community values. However, they lose value as a new legitimate lifestyle (typical of the new neighbours and its dominant social position) prevails: the individual experience of the neighbourhood. Finally, erosion of the symbolic capital of traditional neighbours has direct material consequences on the living conditions of the most stigmatized residents. In short, the new rules of legitimate behaviour in the social space of the neighbourhood restrict community practices (mutual support) that constitute the means of survival of the working class in a space of social insecurity.

Key words:

Social space, conflict, alliances, neighbourhood, housing, discourses system, stigmatization, gentrification.



1

ESPACIO SOCIAL Y ESPACIO GEOGRÁFICO

En el comienzo del siglo XXI las sociedades urbanas españolas evidencian importantes procesos de polarización, como resultado de los cuales se ha ampliado la distancia social entre grupos privilegiados y empobrecidos. No obstante, dicha distancia no siempre implica alejamiento geográfico, dada la compleja trayectoria socio-histórica de los espacios urbanos (Arbaci, 2008; Domínguez *et al.*, 2012). En síntesis, las leyes que operan en el espacio social son diferentes de las propias del espacio geográfico. Así, personas distantes en el espacio social pueden coincidir en el geográfico mediante interacciones que, en cambio, enmascaran las estructuras sociales (de distancia, posición y diferencia relativas) que se realizan en las mismas (Chamboredon y Lemaire, 1970).

Al respecto, los centros urbanos estigmatizados ofrecen un caso de estudio privilegiado de los procesos de conflicto social por el espacio geográfico y los intereses que en el se despliegan, entre los cuales sobresale la vivienda. El motivo es la mezcla social que caracteriza a sus residentes, la cual contrasta con la intensa segregación residencial de las áreas metropolitanas españolas en espacios socialmente homogéneos en el comienzo del siglo XXI (Leal, 2004; Rubiales *et al.*, 2012). En particular, en los centros estigmatizados se entrelazan dinámicas sociales habitualmente estudiadas desde la hipótesis de la gentrificación⁽¹⁾, a menudo definida como la expresión emblemática de la geografía social de las ciudades contemporáneas (Lees *et al.*, 2008).

En el caso español, desde el inicio del siglo los centros estigmatizados han sido objeto de intensas transformaciones. Por un lado, estos territorios han sido un importante lugar de asentamiento residencial de la población inmigrante más empobrecida, lo cual ha alimentado la estigmatización de la que ya eran objeto debido a la precariedad económica y simbólica de buena parte de sus vecinos originales (Wacquant, 2007). Mientras que, por el otro lado, las operaciones de regeneración urbana se han concentrado en su territorio a través del fomento de la rehabilitación de sus viviendas, su reurbanización y la promoción de las actividades culturales y recreativas en su seno. Como

(1) «La gentrificación es un proceso que implica un cambio en la población de los usuarios del territorio tal que los nuevos usuarios son de un estatus socioeconómico superior al de los usuarios previos, junto con un cambio asociado en el medio construido a través de una reinversión en capital fijo» (Clark, 2005:258).



resultado, nuevos residentes y usuarios (por lo general, jóvenes profesionales con una posición más privilegiada que la población original) han comenzado a apreciar y revalorizar estos barrios.

En este contexto, antiguos y nuevos usuarios persiguen en estos territorios la satisfacción de intereses diferentes y, a menudo, en conflicto. En su lucha por imponer sus intereses en un barrio específico, los agentes cuentan con recursos desiguales, como consecuencia de sus distintas posiciones en los campos sociales en los que participan. Por tanto, cada una de sus estrategias desarrolladas se funda en las relaciones objetivas que mantienen en el espacio social (Bourdieu, 2005).

En este artículo se revelan las luchas y alianzas, tanto materiales como simbólicas, que se desarrollan en los espacios en disputa. En esta disputa, dos principios pugnan por imponer el estilo de vida legítimo: la antigüedad en el barrio y la clase social. En concreto, los vecinos con mayor antigüedad tratan de defender su dominio del espacio mediante el recurso a valores comunitarios que, no obstante, pierden valor a medida que se impone un nuevo estilo de vida legítimo, propio de los nuevos vecinos y su posición social dominante: la experiencia individualizada del barrio.

Finalmente, la erosión del capital simbólico de los vecinos tradicionales alberga efectos materiales directos sobre las condiciones de vida de los residentes estigmatizados. En síntesis, las nuevas normas de comportamiento legítimo en el espacio social del barrio restringen las prácticas comunitarias (de apoyo mutuo) que constituyen el medio de supervivencia de las clases populares en un espacio de inseguridad social. En consecuencia, las prácticas y las representaciones de los diferentes grupos que componen estos barrios permiten estudiar los intereses perseguidos en el espacio geográfico, fundamentalmente ligados a la vivienda y el espacio público.

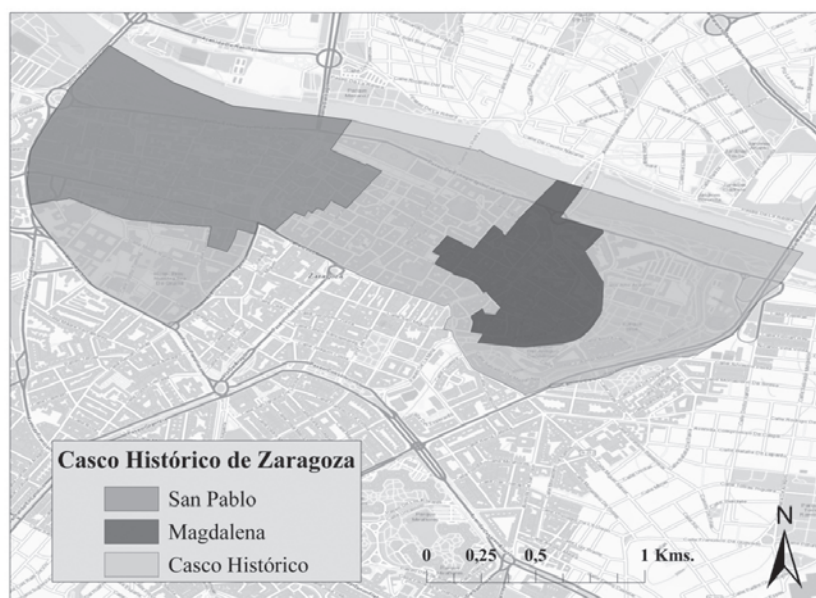
2 ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

Con el fin de explicar tales conflictos, en este artículo se explican los factores sociales que estructuran las prácticas y los discursos de los diferentes residentes de los dos barrios estigmatizados del Casco Histórico de la ciudad de Zaragoza: el barrio de San Pablo y el barrio de la Magdalena (ver figura 1). El motivo por el que se han seleccionado estos casos de estudio es doble. En primer lugar, las políticas de regeneración urbana desarrolladas en el Casco Histórico de Zaragoza constituyen una referencia a nivel nacional, tanto por su aproximación social como por su dilatada trayectoria (Rubio, 2011). Mientras



que, en segundo lugar, las diferencias entre ambos barrios permiten observar los efectos que diferentes trayectorias de cambio social (más temprano en el caso de San Pablo, más maduro en el de la Magdalena) ejercen sobre las prácticas y las representaciones de los residentes en cada uno de estos territorios.

Figura 1. Localización geográfica de los centros estigmatizados de la ciudad de Zaragoza



Fuente: Elaboración propia.

La experiencia vívida de los residentes en los centros estigmatizados de Zaragoza es el punto de partida para comprender sus esquemas de percepción, apreciación y acción en relación con los espacios y las viviendas donde residen. En último término, se trata de definir las dimensiones que estructuran las diferentes aproximaciones de los grupos sociales a sus barrios; así como las estrategias simbólicas desplegadas por unos y otros para afirmar su derecho simbólico o moral sobre su territorio.

Con este objetivo, en cada barrio se ha desarrollado un grupo de discusión con cada una de las tres posiciones sociales predominantes en los barrios centrales en proceso de revalorización social (Ley, 1996; Smith, 2012): jóvenes profesionales de reciente asentamiento residencial en el barrio (las nuevas clases medias); residentes de larga duración (vecinos tradicionales); y residentes



en viviendas protegidas (las clases estigmatizadas). Finalmente, el análisis sociológico del sistema del discurso de las diferentes posiciones manifestadas en cada uno de los seis grupos ha ofrecido una aproximación a las prácticas y representaciones diferenciales en el espacio social de estos barrios, las cuales forman parte de estrategias de lucha más amplias (Alonso, 1998).

3 LAS REPRESENTACIONES DE LOS CENTROS ESTIGMATIZADOS

La configuración narrativa del sistema de discursos de los residentes en los barrios estigmatizados de la Magdalena y San Pablo se estructura en base a dos dimensiones fundamentales⁽²⁾, las cuales definen los juegos de poder que se desarrollan en su espacio social. En concreto, cada grupo reclama el derecho moral sobre el territorio en base a estas dimensiones. La primera dimensión se basa en las diferencias en torno al *principio de apreciación del barrio* (principio de dominación ligado a la posición social). Este principio diferencia las narrativas de apego territorial de los distintos grupos sociales, las cuales forman parte de importantes estrategias grupales:

«Los procesos por los cuales los grupos sociales se cohesionan, se identifican a sí mismos, y toman posiciones son, fundamentalmente, territoriales, conducidos por procesos complejos de clasificación y criba, diferenciación y estratificación» (Savage, 2010:115).

En particular, las narrativas empleadas por cada grupo social en los centros estigmatizados oscilan entre el polo de la distinción (narrativas que enfatizan la contingencia y la elección como características fundamentales del asentamiento residencial) y el polo de la necesidad (que subraya las prácticas residenciales de las personas encadenadas a un espacio concreto, fundamentalmente por las facilidades asociadas a la vivienda donde residen, ya sea por su coste, ya sea por el acceso que proporciona a redes sociales significativas).

Mientras que la segunda dimensión consiste en la pugna por la definición del *modo de relación legítimo con el espacio social del barrio* (principio de dominación ligado a la antigüedad en el barrio). En este caso, las narrativas están polarizadas entre dos formas fundamentales de interacción con los residentes de los barrios estudiados: el polo comunitario (caracterizado por una intensa interacción y dependencia mutua, así como por normas colectivas socialmente sancionadas que conforman una fuerte identidad común) y el polo

(2) Los principios de polarización que atraviesan los textos y permiten su lectura sistemática en el marco de su contexto social de producción y los objetivos de la investigación (comprender las representaciones sociales del barrio que realizan los grupos que residen en el mismo).

individualista (el cual hace alusión a una vivencia personalizada y no impuesta del espacio social local).

Figura 2. Espacios semánticos en torno a los barrios de San Pablo y la Magdalena



Fuente: Elaboración propia.

Ambos ejes delimitan cuatro cuadrantes principales, cada uno de los cuales se corresponde con uno de los cuatro espacios semánticos en torno a los centros estigmatizados de Zaragoza (ver figura 2):

- *Un barrio a medida*: configurado en torno a una aproximación electiva e individualizada al barrio.
- *Un barrio contracultural*: formado alrededor de un acercamiento al barrio caracterizado por la elección y la participación comunitaria en el barrio.
- *La acumulación de las inseguridades*: construido sobre una apreciación del barrio como un lugar necesario en el que se desarrolla una vivencia aislada.
- *La necesidad hecha virtud*: articulado en base a la experiencia comunitaria y la necesidad del mismo.

4 INTERESES EN CONFLICTO DE LOS RESIDENTES EN LOS CENTROS ESTIGMATIZADOS

El sistema de representaciones de los residentes en los barrios estigmatizados del centro de Zaragoza está formado por las relaciones entre una serie de



discursos, fundamentalmente ligados a las diferentes posiciones de su espacio social, y cuya reconstrucción se ha realizado en base a la articulación que cada posición realiza de los diferentes espacios semánticos. En resumen, se observan cuatro discursos principales: el discurso de la necesidad, el discurso auténtico, el discurso del movimiento y el discurso asentado.

a. El discurso de la necesidad

La necesidad material y el descrédito simbólico de los grupos estigmatizados (inmigrantes, gitanos y payos empobrecidos) están en la base de un discurso que hace de la necesidad virtud, de manera que el barrio se aprecia desde la resignación:

*Pero bueno, el barrio está bien. Yo vivo feliz. Y aunque no viva feliz, me da igual.
[San Pablo. Residentes en viviendas de alquiler de protección oficial].*

Desde este discurso, el carácter rural del barrio provee de seguridades frente a la inseguridad social de su condición mediante:

- Vivienda accesible económicamente.
- Ayuda material entre vecinos frente al empobrecimiento.
- Servicios (de bienestar, cotidianos) y propiedades (cercanía) que son prácticas frente a los retos de la precariedad.
- Reconocimiento comunitario (respeto, pertenencia) frente al prejuicio ligado a los estigmas de la clase social y el lugar de residencia.

El siguiente extracto refleja el tipo de seguridades que provee el barrio desde este discurso:

Hay un refrán que dice que te va a hacer mejor un buen vecino... Un favor... Que un buen pariente. Porque a los vecinos les tienes ahí, los puedes necesitar...

Y a veces no hay que pedirles nada a los vecinos que te lo dan ellos mismos. [San Pablo. Residentes en viviendas de alquiler de protección oficial].

En este contexto, la posición dominada de los grupos asociados a este discurso da lugar a la aceptación de las categorías dominantes y quiebra la solidaridad de condición por medio de la competencia por los recursos y el reconocimiento del buen comportamiento individual. El resultado son operaciones de estigmatización lateral dirigidas hacia las posiciones relativamente más debilitadas:

Si no tiene papeles y no tiene nada... Mejor a su país, ¿no?

Porque si no saben convivir.



Ni trabajo ni nada, a su país, a su país, mejor ¿no? Extranjera y digo eso (Risas). Para mí mejor (Risas). No tienen futuro aquí y también en su país pues mejor fuera en su país... [Magdalena. Residentes en viviendas de alquiler de protección oficial].

Al respecto, dentro de este discurso se observan dos aspectos adicionales: el agravante de la extranjería que redobla el estigma y las competiciones asociadas; así como el recurso al distanciamiento respecto de un lugar comparativamente despreciado (el barrio de San Pablo, en relación con la Magdalena).

b. El discurso *auténtico*

Este discurso es sostenido por las posiciones sociales con una experiencia prolongada tanto del barrio, como de los esfuerzos por consolidar las comodidades ligadas a las clases medias. Desde esta representación se realiza una aproximación protectora de las comodidades ligadas al dominio de un espacio: el barrio como un pueblo de valores comunitarios que está expuesto a diferentes amenazas. Con este fin, se establece una alianza con el *discurso del movimiento* en torno a la mejora del barrio, consistente en el combate de las molestias que se asocian a las posiciones más precarizadas: el ruido, la suciedad y los sustos. Este discurso rechaza el prejuicio y la expulsión como medidas de pacificación del territorio y, en su lugar, propone la integración en los valores *comunes*.

Sin embargo, y al mismo tiempo, se observa cierta distancia respecto del *discurso del movimiento*, como resultado de la pugna por la definición hegemónica de los valores comunitarios. Este discurso propone la afiliación a los valores del respeto como emblema moral del barrio: la educación, el interés y la seguridad. Al respecto, el respeto está directamente ligado al (re)conocimiento de los valores del barrio (el sentido *común*) y, por tanto, a la experiencia del mismo, de la cual son portavoces las posiciones que mantienen este discurso:

Nos hemos vuelto con mucha tontería.

Pues eso es lo que yo decía antes. La pijeje que no tiene límites... Antes en la calle estábamos los niños españoles... Bueno, españoles suena un poco así... Y gitanicos jugando. Ahora, los niños payos no están, están con la Wi en sus casitas. [San Pablo. Residentes de larga duración en el barrio].

En contraste, se critican las prácticas y discursos de algunas fracciones de las nuevas clases medias, portadoras de las facilidades (condenas) de la modernización, como el individualismo de la moda (desinteresada y portadora de especulación) que amenaza la comunidad del reconocimiento y la pertenencia:

Es mucha la gente joven que viene de otros barrios.



Pero no te engañes ¿eh? nos viene mucho desde vintage... son modernos-catetos, son pijo-catetos. Que ya sabes, modernos-catetos hay a punta pala que vienen y se van. [San Pablo. Residentes de larga duración en el barrio].

Se trata, en suma, del discurso de los *establecidos* en un escenario donde su poder está comprometido por el asentamiento de grupos sociales con una posición dominante en el espacio social global (Elias y Scotson, 1994).

c. El discurso del movimiento

Este discurso es propio de las nuevas clases medias con un alto capital cultural, así como un capital económico precarizado, fruto de su juventud sociológica. Estas posiciones definen el barrio como un pueblo en movimiento que combina los encantos de un entorno tranquilo y de pertenencia, por un lado, con los atractivos del movimiento, por el otro lado. La libre combinación de ambos espacios semánticos hace realidad el sueño de la *pertenencia electiva* (Savage, 2010). Así, el barrio es celebrado por sus propiedades distintivas frente al resto de la ciudad, las cuales es posible escoger individualmente. De este modo, el interés por el pueblo está disponible para ser seleccionado discrecionalmente, frente a las servidumbres del control social:

Y luego es verdad que este barrio tiene de todo pero yo, por ejemplo, valoro también que donde vivo yo es súper tranquilo y caminas dos pasos y tienes todo el movimiento que quieras. Eso es algo que me encanta. [Magdalena. Jóvenes residentes de reciente asentamiento en el barrio].

O lo que es lo mismo, la participación comunitaria es dependiente de los apetitos de una población que aprecia la variedad de la oferta que proporciona el barrio, así como los beneficios simbólicos que aporta, en oposición a la homogeneidad de las periferias:

Pero luego depende de lo que te quieras implicar tú... pero el barrio te da una facilidad... [Magdalena. Jóvenes residentes de reciente asentamiento en el barrio].

¿Por qué nos movimos aquí viviendo allí? Básicamente porque salías a la calle y solo veías embarazadas y perros. No tengo ningún problema con las embarazadas ni con los perros pero...tengo gato y ahora una niña (risas) Pero que... ¡joder! Era: «Buenos días». Y al perro: «Qué majico es». Pero fin. Se ha acabado el barrio allí. [San Pablo. Jóvenes residentes de reciente asentamiento en el barrio].

El interés de este discurso por el barrio promueve, en primer lugar, su conservación frente a la pérdida de sus beneficios simbólicos (por la pérdida de su población tradicional y, con ella, de su autenticidad distintiva) y materiales (por el encarecimiento de sus viviendas, ligado a la especulación).



Mientras que, en segundo lugar, se persigue su domesticación frente a las molestias vinculadas a la mezcla social, definidas en términos residuales. Con este fin, se propone la cultura como medio de pacificación social. Se trata de una cultura joven, a la cual representan e identifican con la mejora del barrio, de la que quieren ser protagonistas:

Lo vivo yo así por recién llegado, está por hacer, otros barrios tienen un carácter... o sea, este tiene su personalidad y sus cosas de toda la vida pero el potencial que tienes se lo... creo que todos podemos contribuir a moderarlo de la mejor manera para que sea un barrio mejor.

Y seguramente la gente que está viniendo a vivir aquí pueda fomentar eso y eso también es muy importante y positivo. [San Pablo. Jóvenes residentes de reciente asentamiento en el barrio].

Este principio supone la base de su alianza con el discurso auténtico y el asentado, en torno a los valores del respeto y el interés por un barrio del que participan, en cambio, de forma selectiva, y de cuya hospitalidad se benefician de forma pasiva, como resultado de las precauciones de su independencia.

d. El discurso asentado

Este discurso se refiere al cambio en el barrio de residencia en términos equivalentes a la movilidad social ascendente de las posiciones que lo enuncian. Por tanto, se trata de un discurso protector de los progresos (tanto sociales como físicos) que marcan la trayectoria de las posiciones *asentadas*. El barrio se define como un espacio urbano donde disfrutar de su movimiento (de moda, joven) y su comodidad desde una posición asentada e independiente, libre de las servidumbres de la necesidad, que se quiere mantener a distancia. En consecuencia, la preocupación principal de este discurso es la consolidación de las facilidades (la calidad de vida) de una posición social conquistada con un esfuerzo que se trata de rentabilizar, tanto material como simbólicamente. Esta es la razón por la que se niega la imagen del pueblo y se rechaza el control social, antítesis de los signos de distancia respecto de la necesidad: la independencia y el movimiento (diverso). Por ejemplo:

Ni profundizas y los de mi calle pues yo las caras las reconozco indudablemente pero ni sé en qué trabaja nadie, ni a qué se dedican.

Sí, es como más... Ciudad.

Independiente, sí. Y eso también te da... A mí me gusta eso, sí [Magdalena. Residentes de larga duración en el barrio].

En la misma lógica, este discurso denuncia la tolerancia con las molestias de las posiciones *itinerantes* que amenazan sus comodidades: ya sean las



imposiciones de las nuevas clases medias (por lo demás apreciadas), ya sean las desazones de las clases empobrecidas:

Para mí la plaza es lo peor.

Sí, es que... está toda la concentración... (Risas).

Es horrible... Da mala... Es una plaza muy bonita y están ahí...

Yo creo que cometieron un fallo y es poner los bancos [Magdalena. Residentes de larga duración en el barrio].

5 CONCLUSIONES: UN ESPACIO DE LUCHAS Y ALIANZAS

«La definición de los instrumentos y de las apuestas legítimas de la lucha forma parte (...) de las apuestas de la lucha y la eficacia relativa de los instrumentos que permiten dominar el juego (...) se encuentran a su vez en juego» (Bourdieu, 2012:288).

En el caso particular del espacio social de los centros estigmatizados de la ciudad de Zaragoza, las relaciones entre el discurso de sus posiciones revelan las apuestas en juego, así como los instrumentos empleados. Estos discursos están estructurados por la posición social de sus interlocutores, asimismo ligada a la trayectoria temporal de la estructura social de los barrios que describen. Así, la dirección de cada uno de los ejes que estructuran la configuración narrativa de los textos (el principio de apreciación y el modo de relación respecto del barrio) está orientada por un sentido temporal (entre el antes y el ahora):

- En el caso del eje de la apreciación del barrio, el movimiento (la diversidad, lo vivo, la moda, el ahora) se asocia con el cambio de los barrios estudiados, en contraste con el estancamiento (el aburrimiento, el gueto, el antes).
- Mientras que, en el caso del eje de la relación con el barrio, la independencia es celebrada por los discursos de las posiciones sociales en ascenso, frente al tono nostálgico con el que se mencionan las relaciones comunitarias desde las posiciones sociales más precarizadas.

Por tanto, la interacción entre la secuencia temporal que marcan los ejes de la configuración narrativa, por un lado, y la jerarquía social entre las posiciones que defienden cada uno de sus polos, por el otro lado, permiten enunciar la dinámica del sistema de discursos. Esta dinámica se explica por dos procesos sociales fundamentales: uno particular (el incremento del peso de las clases dominantes en los barrios estigmatizados del centro de Zaragoza); y otro general (el proceso de modernización de las relaciones sociales).



En consecuencia, el *discurso de la necesidad* resulta fuertemente amenazado por este cambio socio-espacial, así como el *discurso auténtico*, si bien este muestra espacios de consenso con los discursos en ascenso. Sin embargo, ambos discursos difieren en la apreciación del movimiento como activo del barrio. En concreto, el *discurso auténtico* valora la llegada de nuevos vecinos y actividades como factor de revitalización, mientras que el *discurso de la necesidad* lo describe de forma desapasionada, como mera constatación de un hecho del que no participa.

Por el contrario, el *discurso auténtico* coincide con el resto de discursos en la celebración de esta novedad, si bien comparte con el *discurso del movimiento* cierta reserva frente a su devenir. Así, ambos se muestran alertados por la pérdida de autenticidad del barrio, así como el potencial proceso especulativo que le acompañara. No obstante, ambos discursos se distancian en su posicionamiento en el eje del modo de relación con el barrio. Así, las fuentes de su valoración del carácter acogedor y tranquilo de los barrios son dispares: mientras el *discurso auténtico* valora la pertenencia como un valor de identidad, memoria y organización colectivas; el *discurso del movimiento* lo convierte en un emblema electivo, esto es, un signo de distinción (frente a las facilidades de la residencia ostentosa en los suburbios homogéneos de las fracciones dominantes de su clase).

Al respecto, el *discurso del movimiento* se enuncia desde posiciones sociales más empoderadas, de modo que su discurso se alinea con el eje de la modernización y, en consecuencia, constituye un peldaño hacia un discurso en ascenso: el *discurso asentado*. Este discurso es hegemónico en el espacio social general y posee la capacidad de imponer categorías, tal como se observa en la reivindicación de los emblemas del buen comportamiento (individual) desde el *discurso de la necesidad* ⁽³⁾. En cualquier caso, tanto el *discurso del movimiento* como el *asentado* comparten su valoración de la libertad de escoger las relaciones sociales, esto es, la celebración de una red social en la que seleccionar las interacciones por afinidad. Estos discursos se desmarcan claramente del aprecio del resto de discursos por las relaciones ubicuas, latentes, orgánicas.

En suma, el sistema de discursos de los residentes en San Pablo y la Magdalena, en relación con su contexto residencial, está estructurado de modo que el *discurso de la necesidad* y el *discurso auténtico* se muestran debilitados,

(3) En este sentido, el filtrado de categorías del discurso neoliberal (como la entronización de la empleabilidad, la actividad o la responsabilidad individual) es más eficaz en el caso de los inmigrantes extranjeros (sobre los que recaen más estigmas) y los barrios donde el ascenso de las clases medias y altas es mayor (y con ellas el de los agentes con poder para estigmatizar).



en contraste con el ascenso del resto. De esta forma, y en base a sus complicidades, es posible ordenar los discursos en una secuencia social y temporal en tres etapas:

- El tránsito desde el discurso de la necesidad hacia el discurso auténtico, en base a la común apreciación de la pertenencia a un espacio acogedor (y asequible económicamente), de relaciones sociales intensas y continuadas.
- El paso desde el discurso auténtico hacia el discurso del movimiento, como resultado de su complicidad en la celebración del cambio hacia un barrio más vivo, en el que la diversidad y la cultura actúan como herramientas fundamentales.
- La traslación desde el discurso del movimiento hacia el discurso asentado, en base al elogio compartido de la independencia y la distinción de un espacio progresivamente revalorizado.

Como resultado, los espacios semánticos de la necesidad y el pueblo son dominados por los espacios del movimiento y la independencia, fruto de las relaciones objetivas y simbólicas de poder entre las posiciones del espacio social del Casco Histórico de Zaragoza. Al respecto, es fundamental observar cómo los discursos del movimiento y asentado aparecen con mayor nitidez en los grupos de discusión desarrollados en el barrio de la Magdalena. Esto es, los discursos dominantes se manifiestan con mayor convicción en el barrio donde el cambio social está más avanzado y, por tanto, las posiciones sociales asentadas son más notables.

Finalmente, la homología entre la posición de los vendedores de vivienda y los consumidores, en sus respectivos campos, produce la concertación de sus prácticas. El resultado es la comercialización de viviendas rehabilitadas o de nueva construcción en los barrios estudiados, por parte de pequeñas empresas inmobiliarias, a través de la promoción de una experiencia selectiva del encanto de un centro estigmatizado, la cual satisface las demandas del *habitus* de las nuevas clases medias. En el proceso, los vecinos tradicionales tratan de defender su dominio del espacio mediante el recurso a valores comunitarios que, no obstante, pierden valor conforme se impone un nuevo estilo de vida legítimo en los centros estigmatizados (como resultado de su mayor volumen de capitales): la experiencia individualizada del barrio.

La erosión del capital simbólico de los vecinos tradicionales alberga efectos materiales directos sobre las condiciones de vida de los residentes estigmatizados. La razón se encuentra en la consolidación de nuevas normas de comportamiento legítimo en el barrio, las cuales amenazan las prácticas



comunitarias que constituyen su medio de supervivencia en un espacio de inseguridad social (Coing, 1976). Entre las consecuencias destaca la generalización de la vigilancia policial (o de empresas de seguridad privada), así como la proliferación de espacios excluyentes en el barrio, como resultado del incremento de los precios en cada uno de sus ámbitos mercantilizados (desde las terrazas de las plazas hasta la vivienda).

En conclusión, las luchas en estos barrios son tanto materiales como simbólicas, marcadas por las relaciones de desigualdad que definen al espacio social neoliberal, fuente inagotable de satisfacciones y temores, así como de reconocimientos y descréditos: desde los beneficios simbólicos de las clases medias y los beneficios materiales de los comercializadores de vivienda hasta el miedo y la soledad de las clases populares, finalmente desahuciadas de sus barrios hacia las periferias urbanas. Dicho confinamiento es fuente potencial de unos conflictos que expresan la insostenibilidad de una estructura urbana donde las desigualdades sociales son ocultadas en la buhardilla de la ciudad, donde la redoblada violencia social permanece invisible e inaudible.

6 BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, L. E. (1998): *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.
- ARBACI, S. (2008): «(Re) viewing ethnic residential segregation in Southern European cities: Housing and urban regimes as mechanisms of marginalisation». *Housing Studies*, 23(4), pp. 589-613.
- BOURDIEU, P. (1979/2012): *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Barcelona: Taurus.
- (2005): «La práctica de la sociología reflexiva (Seminario de París)», en BOURDIEU, P. y WACQUANT, L.: *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, pp. 301-358.
- CHAMBOREDON, J. C. y LEMAIRE, M. (1970): «Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement». *Revue Française de Sociologie*, 11-1, pp. 3-33.
- CLARK, E. (2005): «The order and simplicity of gentrification: a political challenge», in ATKINSON, R. y BRIDGE, G. (eds.), *Gentrification in a Global Context: The New Urban Colonialism*. Londres: Routledge, 256-264.
- COING, H. (1966/1976): *Rénovation urbaine et changement social : l'ilot no. 4 (Paris 13e)*. París: Les Editions Ouvrières.



- DOMÍNGUEZ, M.; LEAL, J. y MARTÍNEZ, E. (2012): «The Limits of Segregation as an Expression of Socioeconomic Inequality: The Madrid Case», in MALOUTAS, T. y FUJITA, K. (eds.): *Residential Segregation in Comparative Perspective. Making Sense of Contextual Diversity*, City and Society Series. Farnham (UK): Ashgate.
- ELIAS, N. y SCOTSON, J. (1966/1994): *The Established and the Outsiders*. Londres: Sage Publications.
- LEAL, J. (2004): «Segregation and social change in Madrid metropolitan region». *The Greek Review of Social Research*, 113, pp. 81-104.
- LEES, L.; SLATER, T. y WYLY, E. (2008): *Gentrification*. Londres: Routledge.
- LEY, D. (1996): *The new middle class and the remaking of the central city*. Oxford: Oxford University Press.
- SAVAGE, M. (2010): «The politics of elective belonging». *Housing, theory and society*, 27(2), pp. 115-161.
- SMITH, N. (1996/2012): *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- RUBIALES, M.; BAYONA, J. y PUJADAS, I. (2012): «Patrones espaciales de la segregación residencial en la Región Metropolitana de Barcelona: Pautas de segregación de los grupos altos». *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XVI, núm. 423. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-423.htm>
- RUBIO DEL VAL, J. (2011): «Rehabilitación Urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación». *Informes de la Construcción*, 63, pp. 5-20.
- WACQUANT, L. (2007): *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.



El uso social del espacio público en la ciudad actual: el efecto de las nuevas remodelaciones urbanas

Andrea Andújar Llosa

Universidad Pablo Olavide
aandllo@upo.es

Fecha de recepción: 22/06/2014

Fecha de aceptación: 28/07/2014

Sumario

1. Introducción.
2. La ciudad de hoy y el espacio público de hoy.
3. La perspectiva de la relación hombre-entorno.
4. Cómo aproximarse al estudio empírico de la relación hombre-entorno.
5. Intensidad de la actividad social: implicaciones sociales de los nuevos diseños urbanos.
6. Conclusiones.
7. Bibliografía.

RESUMEN

Las remodelaciones e intervenciones en el medio urbano suelen conllevar esperadas e inesperadas consecuencias en los modos en los que la vida social se produce en la ciudad. Estas remodelaciones pueden centrarse en el sistema o bien en el entorno en el que la vivienda se ubica –siendo muy frecuente que ambas se encuentren relacionadas en las denominadas intervenciones urbanas integrales– pues es precisamente la combinación entre ambos lo que caracteriza los diferentes espacios residenciales de la ciudad. Para entender cómo estas remodelaciones pueden influir en los modos en que las personas se relacionan con la ciudad resulta fundamental atender a un elemento esencial de este entorno urbano: el espacio público.

Este artículo supone una aproximación a las implicaciones en el uso social del espacio público de nuevos tipos de diseño que están sirviendo como patrón en las renovaciones urbanas de algunas ciudades españolas, y concretamente en el centro madrileño.

A partir del análisis de cuatro plazas madrileñas, con diferentes características físicas, se pone de manifiesto que el diseño a pequeña escala influye en el uso social del espacio público, y que este nuevo tipo de remodelación urbana contiene elementos que favorecen en menor medida



el desarrollo de actividades prolongadas en el espacio público urbano, mermando su potencial como lugar de encuentro e interacción social. Sin embargo, el espacio público continúa siendo un elemento clave en el desarrollo de la vida social urbana, fundamentalmente para determinados perfiles sociales, lo que evidencia y justifica la necesidad de seguir reivindicando espacios para todos los públicos.

Palabras clave:

Espacio público, remodelación urbana, interacción social, diseño urbano, sociología del espacio.

ABSTRACT

Urban intervention and urban environment renewal usually imply both expected and unexpected consequences on the way social life takes place in the city.

These renewal processes can be focused either on housing or in the surrounding where they are located. In fact, they are frequently related in integrated urban renewal processes, because it is precisely the combination of both housing system and its surroundings what conforms different residential spaces in the cities. To understand how renewal interventions may affect the way in which people interact with the city it is essential to regard to one of the most important elements of this «surroundings»: urban public space.

This paper aims to analyse the implications of new urban designs in the social use of public space that are being taken as a pattern in urban renewal processes in some Spanish cities, and specifically in Madrid downtown.

By analysing four different squares in Madrid, with different physical features, it is evidenced that design and public spaces features have an influence in its social use. Results also show that some of the elements of this new design do not benefit the social use of public space, reducing its potential role of social interaction and meeting place. However, public space is still a key element in urban social life, especially for some social groups. That relevance evidences and justifies the necessity to reclaim and defend spaces for all publics.

Key words:

Public space, urban renewal, social interaction, urban design, sociology of space.

1

INTRODUCCIÓN

El espacio público supone un componente fundamental de la dimensión urbana que se imbrica de manera inseparable con el sistema de alojamiento. La dimensión residencial no puede comprenderse sin tener en cuenta el entorno donde cada unidad habitacional se encuentra, pues es precisamente la combinación entre la dimensión habitacional (tipologías constructivas, características y situaciones residenciales) y su entorno (configuración, dotaciones, características y calidad) la que configura diferentes espacios residenciales en la ciudad, determinando cómo los individuos terminan por relacionarse con ella. Si entendemos la ciudad como un sistema complejo en el que cada vez más personas desarrollan su vida social, el espacio público cuenta con la capacidad de suponer una prolongación del espacio habitacional en el que aumentar de manera exponencial el desarrollo de actividades sociales. Desde una perspectiva residencial constituye, al menos de manera potencial, el lugar por excelencia donde los individuos amplían su socialización y consolidación de redes sociales más allá de la esfera familiar o del hogar.

Disponer de espacios de calidad que permitan y propicien este desarrollo de vida social constituye un derecho esencial en la vida urbana. Resulta, por tanto, de especial importancia atender a qué está pasando con nuestros espacios públicos urbanos, sin dejar de preguntarse qué es lo que define un «espacio de calidad», y qué elementos pueden contribuir a su identificación.

En los últimos años, numerosos espacios públicos urbanos han sido remodelados mediante la implantación de las a veces denominadas «plazas duras». Concretamente en el centro de Madrid se produjeron en el periodo anterior a la crisis remodelaciones que parecían seguir patrones estéticos comunes en cuanto al uso de materiales, tipo de mobiliario urbano, escasa presencia de vegetación, etc. Plazas como la Puerta del Sol, la plaza del Callao, Santa María Soledad Torres Acosta, la plaza de Isabel II, el bulevar de Santa Teresa, la plaza de Tirso de Molina, la plaza de Lavapiés, Santo Domingo, el lateral de la calle Fuencarral, la Avenida de Felipe II - Plaza de Dalí..., son sólo algunos ejemplos de recientes transformaciones con un compartido tipo de diseño en lugares emblemáticos de la ciudad.

Este nuevo patrón de diseño, que parece estar haciéndose con una representación importante en algunas zonas urbanas ¿qué consecuencias puede



tener en la frecuencia e intensidad del uso del espacio público?; ¿está contribuyendo a la generación de «espacios de calidad» para el desarrollo de actividades sociales? En cuanto a la influencia que el planeamiento tiene en el uso social del espacio público, escasamente estudiada empíricamente, ¿es realmente importante, o las apropiaciones sociales del espacio caminan de manera independiente de su concepción? Aún más, si el espacio público actual ha perdido sus funciones tradicionales, tal y como afirma cierta bibliografía, ¿resulta relevante preocuparse por su planeamiento y concepción? Estas son algunas de las preguntas a las que se trata de dar respuesta en este texto. Siguiendo las aproximaciones teóricas propuestas por Lefebvre y Rapoport principalmente en cuanto al potencial de la planificación en el uso social de la ciudad, y de Gehl y Holland en cuanto a la investigación empírica del espacio público urbano, esta investigación aporta una aproximación al caso español, ausente hasta el momento⁽¹⁾.

A partir del análisis a pequeña escala de espacios concretos del centro madrileño, se aportan elementos fundamentales en relación a las funciones sociales del espacio público en la ciudad actual, y sobre las implicaciones que estos nuevos diseños pueden tener en el uso del espacio público y su potencial como lugar de encuentro e interacción social. De esta manera, se ofrecen herramientas para la evaluación de estos nuevos diseños en relación a la función social del espacio público, así como para la identificación de «buenas prácticas» para intervenciones futuras.

2 LA CIUDAD DE HOY Y EL ESPACIO PÚBLICO DE HOY

Los procesos de cambio y transformación en las ciudades centrales⁽²⁾ sitúan la realidad urbana actual dentro de un nuevo tipo de ciudad. La ciudad de hoy se desarrolla en el paradigma de la globalización económica y el predominio de la ideología neoliberal, produciendo cambios significativos en la

(1) Gehl, J. (1971) *La vida entre los edificios*, Universidad de Costa Rica.

Gehl, J. (2006) *La humanización del espacio urbano*, Barcelona, Editorial Reverté.

Holland, C.C., A.; Katz, J.; Peace, S. (2007): «Social interactions in urban public places», Bristol, The Policy Press.

Lefebvre, H. (1978): *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Ediciones península.

Rapoport, A. (1974): «Estado actual de los estudios sobre la relación hombre-entorno», in Rapoport, A. (ed), *Aspectos de la calidad del entorno*, Barcelona, La Gaya Ciencia.

(2) Se utiliza el término «centrales» haciendo referencia a la terminología de centro-periferia propuesta por Wallerstein, aplicando una terminología geográfica-espacial a procesos relacionados con la acumulación del capital y con el papel que las regiones (o en este caso, ciudades) desempeñan en el sistema-mundo capitalista. Así, hace referencia aquí con la terminología wallerstiana a las ciudades postindustriales que funcionan como nodos en la economía global, y que han sufrido cambios en sus estructuras sociales y urbanas, diferenciándolas de la ciudad moderna.



misma. A fin de comprender estas transformaciones, han surgido conceptos que tratan de referenciar esta nueva realidad urbana, tales como «ciudad global» (Sassen, 1991), «megaciudades» o «ciudad de la información» (Castells, 2005), «postmetrópolis» (Soja, 2000), «urbanismo neoliberal» (Theodore, Peck y Brenner, 2009) o «ciudad neoliberal» (Janoschka e Hidalgo, 2014). Si bien estos autores no hacen hincapié en las mismas dimensiones o procesos, todos se aproximan en su análisis a una ciudad que puede diferenciarse de la ciudad moderna, una ciudad a otra escala: una «ciudad dispersa e informacional, más regional que metropolitana, en constante tensión entre la desestructuración y la policentralidad» (Borja y Muxí, 2003: 10), en la que la funcionalización confiere a los centros urbanos roles estratégicos en la inclusión de las ciudades en las redes globales a través del turismo y la terciarización de estos espacios.

La ciudad de Madrid también se encuentra inmersa en los procesos de cambio acontecidos en las grandes ciudades del mundo occidental, habiéndose convertido desde hace unos años en una ciudad global. Según el informe de la OCDE de 2007, «Madrid alcanzó un elevado nivel de internacionalización durante la pasada década. De ser una capital con una función central en España, pero relativamente aislada del resto de Europa, Madrid se ha convertido en un destacado centro de poder dentro de la economía global...» (OCDE, 2007; citado en Méndez, 2014). Este proceso ha venido de la mano de transformaciones como el despunte de determinados sectores, la expansión de su actividad a la región metropolitana y la generación de ambiciosas obras públicas (Observatorio Metropolitano, 2009).

En la bibliografía encaminada al estudio de este nuevo modelo de ciudad existen amplias referencias a la pérdida del espacio público en relación a su función como espacio de encuentro y de representación. Así, Borja señala que la ciudad actual sufre un triple proceso que contribuye a la casi desaparición del espacio público como espacio de ciudadanía. Por un lado, se encuentra ante un proceso de *disolución* caracterizado por una urbanización desigual; en segundo lugar, se desarrolla una *fragmentación*, «por la combinación de un capitalismo desreglado y la lógica funcional de las administraciones públicas» (2003: 83); y en tercer lugar, se desarrolla una dinámica de *privatización* que va sustituyendo los espacios públicos por áreas privatizadas consideradas como zonas protegidas para unos y excluyentes para los otros (Borja, 2003).

Sin negar la existencia de estos procesos, aquí se defiende la hipótesis de que el espacio público sigue existiendo y sigue siendo usado en las grandes ciudades. Es cierto que la forma del mismo, su centralidad en la vida cotidiana de muchos urbanitas, y las funciones que cumple se han visto modificadas pero, al menos por el momento, el espacio público no ha desaparecido, y



mucho menos en los centros urbanos. Cualquier persona que circule por cualquier ciudad del mundo, va a encontrar lo que Gehl llama *la vida entre los edificios* (Gehl, 1971, 2006).

Parece entonces necesario preguntarse, en primer lugar, qué papel juega el espacio público en la ciudad actual como primer paso para establecer una comparación con las funciones sociales tradicionales, o para ver si éstas están siendo sustituidas por otras.⁽³⁾

Estas funciones tradicionales son las que se identificarían con la vida social urbana entendida como una prolongación no discontinua desde aquellas que tienen o pueden tener lugar en la vivienda, hasta aquellas esencialmente colectivas que requieren del propio espacio público para desarrollarse. Es frecuente que las funciones que cumple el espacio habitacional se posicionen teóricamente como excluyentes con respecto a las que se desarrollan en el espacio público, tratándolas como dos partes bien diferenciadas de la vida urbana que se suman. Sin embargo, la relación entre ambos espacios no implica un salto, sino una gradación, suponiendo el espacio público un soporte potencial para un amplio abanico de actividades sociales.

Las funciones tradicionales que ha desempeñado el espacio público siempre han variado en función de los grupos sociales y, fundamentalmente, en función de sus recursos y condiciones habitacionales. Para aquellos que cuentan y han contado con situaciones habitacionales desventajosas, el espacio público supone una extensión necesaria de la esfera privada de la vivienda, hasta el extremo de suponer la «vivienda» para quien realmente no dispone de ella. Por otro lado, para aquellos que cuentan con menos recursos, el espacio público supone una opción como lugar para la generación de estrategias colectivas.

Puede entenderse que por un orden de relevancia y necesidad social⁽⁴⁾, la vivienda constituye la primera y esencial esfera que envuelve al individuo o familia componiendo el núcleo duro de la cuestión residencial. A ésta, sin embargo, le sigue la esfera del entorno urbano donde ésta se sitúa, que determinará en gran medida los modos de habitar la ciudad. En este entorno

(3) Cabe mencionar que esta mirada a las funciones tradicionales debe de ser real, evitando idealizaciones desacertadas. Salcedo Hansen expone siguiendo a Foucault y de manera acertada, cómo la mirada nostálgica del urbanismo post-moderno engrandece las funciones tradicionales del espacio público, olvidando que es en él mismo donde siempre se han manifestado las relaciones de poder (Salcedo, 2002). Este apunte no constituye un punto pesimista en el análisis del espacio público, una mirada hacia detrás resulta útil para saber qué espacio público queremos hoy en nuestras ciudades, pero no como una pretensión de vuelta a un pasado construido desde el presente. De hecho, solo deshaciéndonos de esa mirada nostálgica, apoyada en premisas más desacertadas que falsas, podremos construir o modificar el espacio público actual para avanzar hacia aquello que deseamos en nuestra ciudad.

(4) Sobre la consideración de la necesidad social de la vivienda, consultar los trabajos de Jesús Leal Maldonado y Luis Cortés Alcalá al respecto.



residencial tienen gran relevancia la red de equipamientos, el tejido comercial, la propia morfología urbana y, muy especialmente, el espacio público, que no puede ser entendido como el espacio residual entre el resto de elementos (Borja y Muixí, 2003).

El concepto de *espacio público* ha sido abordado desde diferentes disciplinas por la cantidad de dimensiones que aglutina. Sin embargo, no resulta fácil encontrar una definición operativa y consensuada que permita una aproximación al estudio de las dimensiones física y sociopolítica a las que hacen realmente referencia los dos términos que lo componen. El espacio, en lo que a la relación hombre-entorno se refiere, nunca es puramente físico. Los significados que el hombre le atribuye al desarrollar la vida social lo convierten en un «espacio sociocultural» (Martín López, 1997:19) o antropológico (Augé, 1996). Se desarrolla así una relación bidireccional ya señalada por Lefebvre en la que el espacio social no solo influye en las conductas y prácticas sociales, sino que también es el resultado de la acción de habitar, siendo los hombres los que dan lugar al espacio y al orden urbano (en Lezama, 2002).

El término público, proviene del latín *publicus*: lo que afecta a «todo el mundo». El *todos*, sin embargo, nunca ha sido universal ni igualitario, existiendo fronteras más o menos constrictivas y más o menos flexibles que delimitan quién y en qué circunstancias puede entrar a formar parte de ese público.

En sociedades con un importante desarrollo del derecho público, esta primera definición de público como «universal» se mezcla y solapa con la de titularidad pública. Si bien en teoría ambas definiciones cuentan con un embrión común, en la práctica caminan en muchas ocasiones de manera divergente. Así, la titularidad pública no garantiza una disposición universal; y por otro lado es precisamente el poder institucional quien define quién es el público para según qué asunto. De esta manera el espacio público raramente ha existido en la historia si lo entendemos como un espacio accesible a todos los sectores sociales. Por el contrario, ha jugado desde su nacimiento un papel como lugar de la exclusión para los diferentes colectivos marginados de la vida pública, seleccionando cuidadosamente el grupo que conforma «el público» (Mitchell, 1995).

Ya que el objetivo que aquí nos mueve es analizar la repercusión que los nuevos modelos de diseño urbano pueden conllevar en el uso social del espacio público, resulta necesario acotar su definición como objeto de estudio a dos dimensiones fundamentales: la referente a sus funciones como lugar de encuentro e interacción social, y la referente a su delimitación administrativa. Así, el espacio público queda relacionado de manera indisoluble con su simbología, por el significado y usos que le confieren los habitantes de la ciudad



(Alguacil, 2008; Borja, 2003), sin que al mismo tiempo se pueda disociar de su contemplación administrativa cuando se quiere analizar los efectos de determinadas intervenciones públicas en este ámbito urbano.

3 LA PERSPECTIVA DE LA RELACIÓN HOMBRE-ENTORNO

La manera en la que las actividades humanas y sociales se relacionan con el medio en el que se desarrollan son muy variadas y puede analizarse desde muy distintas perspectivas. Los dos grandes focos en el estudio de la relación hombre-entorno se distinguen en la dirección explicativa o de causalidad en la que se posicione el análisis, tomando como objeto la influencia que actividades sociales y humanas tienen el medio ambiente, o por el contrario centrándose en cómo el medio puede determinar la cultura y los modos de organización social.

En relación al medio urbano, los estudios de la relación hombre-entorno se distinguen también en la dirección explicativa o de causalidad en la que se posicione el análisis. Como señala Rapoport, la primera cuestión se refiere a cómo las características de los individuos –o mejor, los grupos sociales que conforman– afectan la manera en la que el medio ambiente es modelado. La segunda cuestión resalta la importancia de conocer cuáles son los efectos del medio construido en los comportamientos y bien estar social, pues «si no hay efectos, o los efectos son menores, entonces la relevancia del estudio de la interacción hombre-entorno disminuye correspondientemente» (Rapoport, 1976: 8).

La coexistencia de estas grandes perspectivas analíticas no hacen sino señalar que la relación del hombre con el medio es necesariamente bidireccional, como ya fue señalado en el ensayo sobre el «Estado actual de los estudios sobre la relación hombre-entorno» (Rapoport, 1974).

La influencia del medio construido sobre las actividades sociales desarrolladas en él ha sido especialmente tratada desde la geografía cultural⁽⁵⁾ y los estudios de diseño ambiental; y parece ser mayoritariamente aceptada (especialmente desde la arquitectura) la existencia de esta influencia. Sin embargo, no resulta fácil encontrar consenso sobre la fuerza y los mecanismos por los cuales esta influencia opera a pesar de que, paradójicamente, resulta

(5) Rapoport sintetiza en tres las actitudes desde los estudios geográficos: *determinismo ambiental* (el medio ambiente determina el comportamiento humano), *posibilismo* (el medio físico ofrece posibilidades y constreñimientos entre los cuales las personas eligen opciones determinadas por otros criterios, fundamentalmente culturales); y *probabilismo* (el medio ofrece posibilidades de opción y no es determinante, pero algunas elecciones son más probables que otras en determinadas características físicas (Rapoport, 1976)).



fundamental para entender el papel del urbanista en relación a la vida social de la ciudad.

El análisis del espacio público desde esta perspectiva resulta clave a fin de obtener herramientas para el aprendizaje de experiencias pues, como apuntaba Lefebvre, si bien el planificador no tiene capacidad de crear relaciones sociales, sí puede ensayar, proponer, aprender de los fracasos y «ayudar al alumbramiento de lo posible mediante una mayéutica nutrida de ciencia» (Lefebvre, 1978: 128).

Sobre la aplicación práctica de esta perspectiva en el estudio del espacio público, resultan interesantes las aportaciones de Jan Gehl, quien analiza las consecuencias que el mejoramiento de la calidad física del medio público conlleva en el aumento de actividades al aire libre. A pesar de que en las calles y centros urbanos las actividades sociales tienden a ser más superficiales, la posibilidad de que éstas se produzcan es de una importancia radical, ya que, «el encuentro mismo, el estar presente, es además [de una actividad social en sí misma] el germen de otras formas de actividad más completa» (Gehl, 2006: 21). El autor danés diferencia tres tipos de actividades al aire libre: *actividades necesarias, opcionales y sociales*, siendo estos dos últimos tipos los que se ven influidos en mayor grado por la planificación física (Gehl, 2006).

4 CÓMO APROXIMARSE AL ESTUDIO EMPÍRICO DE LA RELACIÓN HOMBRE-ENTORNO

En el caso de estudio que aquí se presenta se aplica esta perspectiva al análisis de los nuevos diseños urbanos en el centro de Madrid. El primer paso necesario para ello suponía la selección de los espacios de estudio adecuados para este cometido, para lo que fueron establecidos los siguientes criterios:

- Que fueran administrativamente públicos y físicamente abiertos, cumpliendo con requisitos mínimos de accesibilidad y posibilidad de uso del espacio.
- Que respondieran a diferentes tipos de diseño permitiendo una comparación en las implicaciones sociales de ambos, así como la identificación de los elementos catalizadores o inhibidores del uso social.
- Que se situasen en la almendra central madrileña, donde son frecuentes estos nuevos diseños. Por otra parte, son los espacios del centro urbano los que corren mayor peligro de dejar de ser receptáculos de actividades sociales cotidianas debido a la importancia creciente de otras funciones.



Los procesos de turistificación que están viviendo los centros de nuestras ciudades como consecuencia de las estrategias de marketing urbano expone en mayor medida a los espacios centrales de las ciudades a relegar a un segundo plano sus funciones de proximidad.

- En relación con lo anterior, debían ser espacios que permitiesen su uso cotidiano y el desarrollo de actividades opcionales y sociales (Gehl, 2006), descartando espacios destinados casi en exclusiva al tránsito, o que hubieran sufrido un proceso de *museización* importante. Era necesaria la selección de plazas que, al menos en parte, parecieran estar diseñadas para ser «vivas» y no para ser «vistas» o «atravesadas».

Una vez establecidos los criterios de selección y en correspondencia con los mismos, se procedió a escoger las siguientes plazas: la Avenida de Felipe II - Plaza de Dalí y la plaza de Tirso de Molina (que responden al nuevo tipo de diseño urbano), la plaza de Olavide y la plaza de Chamberí.

Tabla 1. Plazas seleccionadas, correspondencia con el tipo de diseño y periodo de su última remodelación

	Avenida de Felipe II - Plaza de Dalí	Tirso de Molina	Olavide	Chamberí
Tipo de diseño	Tipo 1	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 2
Última remodelación	1990 - 2000	1990 - 2000	2000 - 2010	2000 - 2010
Distrito	Salamanca	Chamberí	Chamberí	Embajadores

Fuente: elaboración propia.

Estas plazas se encuentran en tres distritos con diferentes contextos urbanos, residenciales y de composición sociodemográfica. Esto resulta fundamental, pues el sistema de alojamiento y el espacio público se encuentran estrechamente relacionados (por la población residente, por las tipologías y condiciones residenciales, etc.). Además, cada espacio público desempeña un papel respecto a la ciudad en tanto en cuanto participa de unos procesos –a la vez que se ve influido por ellos– que lo sitúan en un lugar característico y específico.

La metodología empleada en la investigación es esencialmente cualitativa, empleando como herramienta de recogida de información fundamental la observación y, en segundo lugar, la entrevista abierta. También se realizó un análisis a partir de información padronal sobre la composición sociodemográfica de los barrios en los que se encontraban.



Para avanzar en el conocimiento de cómo estas remodelaciones pueden influir en el uso del espacio público como lugar de encuentro e interacción social, resultaba necesario comprender cómo se conectan las dimensiones física y social del mismo, tratando de identificar los elementos que pueden influir de manera negativa en la apropiación social de estos espacios. Las observaciones fueron realizadas en diferentes momentos temporales para que los ciclos de vida de los propios espacios (franjas horarias, festividades frente a días laborales, etc.) no supusieran un sesgo. La recogida de información se centró tanto de la distribución física de los elementos urbanos como en los usos y perfiles de los colectivos que utilizan las plazas, atendiendo tanto a *qué* actividades se llevan a cabo en el espacio público, por parte de *quién*, y *cómo* los grupos sociales se apropian del espacio. Esta técnica resultó esencial para la investigación porque permite obtener información de los usos efectivos de la plaza y establecer un análisis comparativo entre las mismas.

Las entrevistas abiertas a diferentes perfiles sociales permitieron poner de manifiesto elementos no considerados en las observaciones y rescatar cuestiones relevantes en el uso del espacio público consideradas por los propios usuarios.

Se realizó con ello un análisis de las plazas en lo que se refiere tanto a su diseño funcional, distinguiendo subespacios según las actividades principales a las que se dirigían, así como referente a la sociología del espacio. Se identificaron los perfiles sociodemográficos que utilizan los subespacios funcionales, las actividades que se realizaban en ellos, los momentos temporales y las interacciones entre individuos, fundamentalmente intragrupos. La comparativa entre las diferentes plazas permitió identificar en qué medida los nuevos diseños urbanos disponen de características que ayuden o dificulten el desarrollo de actividad social.

5 INTENSIDAD DE LA ACTIVIDAD SOCIAL: IMPLICACIONES SOCIALES DE LOS NUEVOS DISEÑOS URBANOS

La primera cuestión que merece la pena señalar es que el espacio público en el centro de Madrid sigue siendo usado en gran medida y continúa siendo un agente principal en el desarrollo de la vida en la ciudad. Es cierto que su ocupación varía en función de la franja horaria y en función de los distintos perfiles de usuarios, pero en determinados momentos –fundamentalmente por las tardes– continúa constituyendo un nodo de actividad social compartida muy importante. Además, la interacción social se sigue produciendo en él por parte de diversos colectivos sociales en mayor o menor medida, ya sea



porque lo utilizan como punto de reunión con conocidos, o porque establezcan interacción con otros usuarios desconocidos. En este sentido, los colectivos que lo utilizan en mayor medida como punto de encuentro entre semejantes son las personas mayores, niños e inmigrantes; mientras que los jóvenes y las personas de mediana edad lo utilizan como espacio de encuentro con conocidos. De una u otra manera, el espacio público sigue siendo un receptáculo de actividad compartida e interacción social.

Sin embargo, también es necesario señalar que se ha comprobado los muy diferentes grados de aceptación social de actividades y perfiles sociales provocando no sólo conflictos entre grupos por cómo y cuándo se usa el espacio, sino también un tratamiento diferenciado por parte de los cuerpos de seguridad hacia usuarios como jóvenes patinadores, población inmigrante o personas sin hogar. En las observaciones se ha puesto de manifiesto cómo las fuerzas del orden impiden el desarrollo de actividades como jugar a la pelota o patinar. En las entrevistas realizadas a los *skaters* de Avenida de Felipe II - Plaza de Dalí y a un grupo de inmigrantes en Tirso de Molina, se señalaba el hostigamiento policial como el principal factor negativo de las plazas correspondientes, contribuyendo a lo que Holland y otros llaman la pérdida del derecho a «ser» de determinados colectivos en el espacio público (Holland, Katz y Peace, 2007). Como afirma Delgado, al espacio público «se le asigna la tarea estratégica de ser el lugar en que los sistemas nominalmente democráticos ven o deberían ver confirmada la verdad de su naturaleza igualitaria» (2010: 116). Sin embargo, este «público» se define en una estructura social en la que finalmente el *público* dista mucho de una consideración igualitaria de todos los individuos y grupos de la sociedad.

Respecto a la relación entre el diseño y el uso social, se ha comprobado que las pautas de uso del espacio público responden de manera general a la primera cuestión identificable respecto al diseño: la existencia de diferentes subespacios funcionales determina en gran medida las actividades mayoritarias que se van a dar en ellos. Es cierto que se han observado apropiaciones del espacio mediante el desarrollo de actividades no previstas en el diseño con el claro exponente de los *skaters* de la Avenida de Felipe II, sin embargo, estas actividades no sustituyen a las funciones a las que estaba destinado el espacio sino que las complementan.

El reparto de los diferentes perfiles sociodemográficos en relación a los espacios funcionales manifiesta la importancia de la existencia de los mismos. De manera general, los niños y sus acompañantes se agrupan en las áreas infantiles, las personas mayores suelen responder al grupo mayoritario en los espacios destinados a actividades sentadas, los niños más mayores en las zonas sin mobiliario urbano que permiten el esparcimiento, y las terrazas de los bares



amplían su variedad de público acogiendo a jóvenes y personas de mediana edad no tan presentes en otros subespacios funcionales. De esta manera, la diferenciación de zonas dentro de un mismo espacio público amplía la posibilidad de que éste sea ocupado por una mayor variedad de perfiles de usuarios.

Cabe destacar que la separación de espacios funcionales en la plaza de Olavide, respondiendo a anillos concéntricos de la misma, resulta muy positiva ya que permite la convivencia cercana de diferentes usos al mismo tiempo que evita conflictos intergrupales provocados por «usos invasivos» de unos usos sobre otros.

A continuación se va a realizar un análisis de los diferentes subespacios funcionales analizando si su diseño fomenta o inhibe su uso social y atendiendo especialmente a las repercusiones sociales de los nuevos diseños urbanos.

Respecto a las áreas infantiles, presentes en todas las plazas analizadas, se ha encontrado una gran diversidad en la intensidad de su uso, independientemente del momento del día. El tipo de equipamiento se ha identificado como uno de los principales elementos que influye en su grado de ocupación. Estos espacios tienen gran potencialidad en cuanto a lugares de encuentro e interacción ya que, mientras la interacción social en otras zonas funcionales es menor, las personas que acompañan a los niños tienen una excusa, un motivo, y en ocasiones una obligación social para interactuar entre sí, constituyendo un perfil de usuario con alta potencialidad de interacción.

Sin embargo, la intensidad de uso de las zonas destinadas a juegos infantiles oscila entre unas y otras, incluso estando situadas a escasos metros de distancia ¿Qué es lo que puede provocar que, en una misma plaza, a la misma hora y con las mismas condiciones climáticas una zona de recreo infantil sea mucho menos utilizada que otra? La respuesta se encuentra en el tipo de mobiliario presente en una y otra zona de recreo. Así, las áreas que cuentan con un mayor nivel de ocupación cuentan con equipamientos infantiles variados, pero (y esto es fundamental) al menos una parte del mismo está destinado a los niños de menor edad. Por el contrario, las zonas menos ocupadas cuentan con equipamientos dirigidos a niños de mayor edad, que en muchas ocasiones juegan fuera de las zonas de recreo infantil.

El bajo nivel de uso que ha sido observado en la Plaza de Tirso de Molina no parece explicarse por una menor proporción de niños en el barrio, ya que la proporción de niños menores de cuatro años empadronados en cada uno de los barrios es similar en comparación con el resto de las áreas analizadas. Además, en las entrevistas realizadas a acompañantes de niños en esta plaza se señalaba como un gran inconveniente el hecho de que la zona infantil quedaba expuesta a una zona de tránsito.

Por tanto, el diseño a pequeña escala aparece como un determinante fundamental en el grado de ocupación de los espacios infantiles.

Imagen 1. Equipamiento infantil en Tirso de Molina



Fuente: Elaboración propia.

La presencia de bancos y mobiliario urbano que permita el estacionamiento sentado es otro de los elementos fundamentales en el uso del espacio público. Una primera medición de las opciones para el desarrollo de actividades sentadas se basa en la cuantificación de unidades de asiento por superficie. Como nos muestra la tabla 2, esta relación varía en gran medida, resultando llamativa la escasísima proporción de asientos en Avenida de Felipe II - Plaza de Dalí, estando todos localizados en las inmediaciones de la puerta de un gran establecimiento comercial. Esto provoca que en los momentos de más ocupación de la plaza éstos se encuentren totalmente llenos, manifestando una importante demanda de este tipo de mobiliario.



Tabla 2. Disponibilidad de asientos en las plazas analizadas

	Avda. Felipe II - Plaza Dalí	Olavide	Chamberí	Tirso de molina
Superficie	23.090 m ² (2,31 ha.) ⁽⁶⁾	7300 m ² (0,73 ha.) ⁽⁷⁾	5400 m ² 0,54 Hectáreas ⁽⁸⁾	3500 m ² (0,35 ha.) ⁽⁹⁾
Bancos contabilizados	21	111	Uniplaza: 62 Multiplaza: 53	Uniplaza: 69 Multiplaza: 6
Capacidad (personas por banco)	6*	3,7*	Uniplaza: 1 Multiplaza: 4*	Uniplaza: 1 Multiplaza: 10*
Total asientos	126	410	274	129
Relación unidad de asiento por metro ²	Uno por cada 183,25 m ²	Uno por cada 17,80 m ²	Uno por cada 19,71 m ²	Uno por cada 27,13 m ²

* Media estimada.

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes señaladas a pie de página.

Además de su presencia numérica, se ha identificado cómo la localización y la disposición de los bancos resulta también fundamental en su uso. Cuando la forma y tipología de los mismos resultan satisfactorias, es en ellos donde se sienta la mayor parte de las personas, mientras que se opta por otros elementos como jardineras o escaleras (a pesar de la disponibilidad de asientos libres) cuando los bancos no están debidamente orientados o diseñados. Esto se ha puesto claramente de manifiesto en la plaza de Tirso de Molina, en la que frecuentemente se encuentran vacíos los bancos situados en el medio de la plaza y sin respaldo, siendo sustituidos por jardineras y muretes situados en los laterales. El hecho de que la última remodelación de esta plaza haya estado estrechamente vinculada a la implantación del Mercado de las Flores (compuesto por módulos repartidos por la misma) parece haber provocado

(6) Información obtenida del portal del diseñador de la actual Avenida de Felipe II – Plaza de Dalí, Francisco Mangado, http://www.fmangado.com/obra/obras_ficha.asp?IdP=61&s=1 28/05/2010.

Incluye la calle Fernán González, que no ha sido incluido en el análisis más que como espacio de transición a la plaza. Aun así esta superficie se considera adecuada, ya que si su mobiliario hubiera sido diferentes quizá si habría participado de las dinámicas de la plaza.

(7) Información obtenida del portal MuniMadrid:

<http://www.munimadrid.es/portal/site/munimadrid/menuitem.8b2184148b70b0aa7d245f019fc08a0c/?vgnextoid=df4834c0e2c5f010VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnextchannel=5eccbadb6b997010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD> 28/05/2010.

(8) Información obtenida del portal MuniMadrid:

<http://dr-www.munimadrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Medio-Ambiente/Instalaciones-y-Servicios/Jardines-de-la-Plaza-de-Chamberi?vgnextfmt=default&vgnextoid=b22834c0e2c5f010VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnextchannel=9f42ca1c5a057010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD> 5/08/2010.

(9) Superficie aproximada ofrecida por vía telefónica por la Sección de Vías Públicas y Espacios Urbanos de la Junta Municipal del Distrito Centro (915 882 338), ya que se me ha comunicado que este distrito no dispone de dicha información.

que la mayor parte de su superficie haya sido concebida como un espacio multifuncional para ver los puestos y transitar, con opciones para sentarse, pero sin ningún espacio que parezca estar diseñado específicamente para esta actividad.

Imagen 2. Gente sentada en las jardineras exteriores de la plaza y bancos vacíos



Fuente: elaboración propia.

La orientación y localización de los bancos, la presencia de respaldo, y la existencia de al menos algunos bancos multiplaza que permitan su uso a grupos, han sido identificadas como algunas de las características que propician el surgimiento de actividades sentadas y, con ello, una prolongación de las actividades al aire libre.

Respecto al mobiliario para actividades sentadas, también resulta relevante la creación de diferentes zonas que permitan a los distintos perfiles sociales verse y compartir el espacio, pero no mezclarse. De manera general, los diferentes perfiles de usuarios no utilizan los mismos bancos y, si pueden, buscan un espacio diferente que les permita caracterizarse con sus congéneres frente a otros grupos, por ejemplo, generacionales. A este respecto, se ha señalado la importancia del juego entre la privacidad y la conexión con los demás y –si se quiere– la seguridad, muy bien conseguido en la plaza de Olavide. Esta posibilidad de que los diferentes perfiles sociales puedan estar cerca pero ocupar diferentes zonas espaciales puede contribuir a la generación de identidades colectivas relacionadas con el espacio. Así, la posibilidad

de un *distanciamiento próximo* de los diferentes grupos aparece como elemento fundamental y necesario si queremos que el espacio público integre, en lugar de separar; y contribuya a generar comunidad en la ciudad en lugar de fomentar la ocupación del mismo únicamente por los que se vean obligados a ello.

Otro elemento relevante en relación al diseño es la existencia de grandes espacios desprovistos de equipamiento y mobiliario, que dificulta de manera importante su apropiación para actividades diferentes al tránsito. Existe una gran diferencia en la intensidad y modo de uso entre espacios que contienen mobiliario y los que no los poseen. Si bien el nivel de ocupación de todos los espacios varía en función del día y la hora, son los espacios vacíos los que más contrastes sufren en este sentido.

La existencia de un espacio que permita el tránsito y el esparcimiento si la superficie de la plaza lo permite (para niños más mayores que ya no juegan en las zonas de recreo, o para el establecimiento de actividades y eventos puntuales); sin embargo, cuando las dimensiones del mismo son demasiado grandes, impide la apropiación espontánea de la mayor parte de los perfiles de usuarios de la plaza. El más claro ejemplo lo componen las enormes extensiones desnudas de la Avenida de Felipe II - Plaza de Dalí, prácticamente no utilizada si no es para atravesarla o porque se esté desarrollando algún evento que, de manera general, tienen carácter privado.

Imágenes 3 y 4. Espacio desprovisto de equipamiento en Avenida de Felipe II - Plaza de Dalí



Fuente: elaboración propia.



Estos grandes espacios desprovistos de equipamiento contribuyen por tanto a su privatización, siendo frecuentemente ocupados por actos promocionales y publicitarios, pero también por ferias y mercados. La explanada de Avenida de Felipe II funciona también como un espacio de servidumbre al Palacio de los Deportes, de gestión privada desde su reconstrucción.

Si bien el desarrollo de estas actividades puntuales constituye una oferta para el ciudadano a participar en el espacio público, un uso abusivo de este tipo de eventos supone una imposición sobre su uso y una expulsión de todo aquel que no quiera o pueda participar en los mismos. En este sentido resulta esencial no colocar en un segundo plano los requerimientos e intereses que puedan existir desde el vecindario más cercano a favor de otras funciones del espacio público con respecto al resto de la ciudad.

La presencia de terrazas en el espacio público supone también una privatización del mismo que parece ir en continuo aumento. Si bien esto es cierto, las terrazas tienen gran capacidad de atracción de usuarios suponiendo una opción y un punto de encuentro para diferentes perfiles, contribuyendo especialmente a la presencia de gente en las últimas horas de la tarde y las primeras horas nocturnas. En cualquier caso, una ocupación excesiva de las mismas impide el desarrollo de otro tipo de actividades y una obligación de pago por el uso del espacio público. La colocación de las terrazas en zonas periféricas de la plaza sin que invadan otros espacios funcionales y un estricto control en la superficie de éstas resulta fundamental para evitar su imposición sobre otros usos. En este sentido, resulta llamativa la alta proporción de superficie que éstas ocupan en la plaza de Tirso de Molina.

Otra característica del ambiente físico señalada en la mayor parte de las entrevistas como fundamental a la hora de valorar un espacio es la presencia de vegetación por su valor estético y ambiental. En las entrevistas realizadas en la Avenida de Felipe II - Plaza de Dalí fue varias veces criticada la poda de árboles realizada en la última remodelación, así como las limitaciones actuales que conlleva el parking subterráneo para la plantación de árboles de mayor tamaño.

Por último, hay que destacar que la presencia de vida y de actividad resulta un foco de atracción esencial de personas al espacio público, lo se ha puesto de manifiesto tanto en las observaciones como en las entrevistas realizadas. Como afirma Jan Gehl, la propia actividad e interacción social –aunque a menudo se trate simplemente de ver y oír a otras personas– supone el mayor atractivo del espacio a compartir (Gehl, 2006), y en algunos casos puede constituir el mayor inhibidor generado por incompatibilidades de uso. Sin embargo, si se persigue el mantenimiento del espacio público como receptáculo de interacción social no es válido cualquier tipo de actividad al aire libre, sino



que debe propiciar su uso cotidiano y el desarrollo de actividades prolongadas en el tiempo.

6 CONCLUSIONES

El espacio público supone un componente fundamental de la dimensión urbana y residencial. Desde el punto de vista del planeamiento urbano y de sus consecuencias a la hora de habitar la ciudad, resulta fundamental una perspectiva holística que atienda tanto a la dimensión habitacional como a su relación con el entorno en el que ésta se ubica. La comprensión y análisis del espacio público en la ciudad actual, como un componente clave de este entorno, resulta fundamental a la hora de comprender tanto la forma en que las personas interactúan con la ciudad y los modos de vida urbana que se están desarrollando actualmente; como para el estudio de cuestiones relacionadas con el derecho a la ciudad y situaciones de desigualdad urbana. Disponer de un espacio público de calidad que propicie el desarrollo de actividades sociales debería suponer un derecho básico de igualdad urbana.

Partiendo de esta perspectiva, resulta esencial preguntarse cómo se está concibiendo el espacio público desde la actual planificación urbana y las implicaciones sociales que esta planificación conlleva. En este texto se ha presentado un análisis sobre las repercusiones en el uso social del espacio público de un nuevo tipo de diseño que se viene implantando en diferentes ciudades españolas a través del estudio de cuatro plazas de la almendra central madrileña.

En primer lugar, cabe adentrarse en las funciones sociales que desempeña el espacio público en la ciudad actual cuestionando si una visión que, por señalar los problemas de la realidad urbana actual y la individualidad post-moderna, nos impide ver o valorar las funciones sociales que desempeña hoy el espacio público. En este sentido, se ponen de manifiesto dos cuestiones de profunda importancia: en primer lugar, que el espacio público continua siendo un agente de gran relevancia en la vida urbana, en el que se desarrollan gran variedad de actividades e interacciones sociales. Sin contradecir lo anterior, el espacio público sigue constituyendo el lugar en el que se evidencian las diferencias sociales por excelencia. Los diferentes grupos y perfiles sociodemográficos no utilizan el espacio público de la misma manera, ni por los mismos motivos y las actividades que desarrollan no conllevan el mismo grado de aceptación social e institucional.

Respecto a la relación de sus dimensiones física y social, se ha evidenciado la influencia del diseño a pequeña escala en el uso social del espacio. En



primer lugar mediante la relación entre los subespacios funcionales y las actividades principales que se desarrollan en los mismos, aunque en ocasiones se complementan con actividades no previstas en el diseño.

Además, se ha puesto de manifiesto que no cualquier tipo de equipamiento o mobiliario vale para potenciar el uso social del espacio público, existiendo diferencias en su grado de uso en función de las características del mismo.

En este sentido, los elementos que han sido evaluados como los que potencian en menor medida el uso prolongado del espacio público han sido identificados en las dos plazas que han sido remodeladas más recientemente. El tipo y localización de los bancos, la proporción de asientos, la magnitud de los espacios desprovistos de equipamiento y el tipo de mobiliario infantil son algunos de los elementos identificados como fundamentales para la potenciación del desarrollo de actividades prolongadas en el tiempo; y las tipologías existentes en Avenida de Felipe II - Plaza de Dalí y en Tirso de Molina no resultan ser las más idóneas a este respecto.

En las dos plazas remodeladas más recientemente encontramos una deficiencia de bancos en relación con la superficie y la demanda existente; y unos bancos que por su diseño y orientación son infrautilizados y sustituidos por jardineras y muretes. Es decir, ambas disponen de espacios destinados a las actividades sentadas diseñados de tal manera que propician en menor medida su uso. En segundo lugar, ambas cuentan con zonas en las que el diseño influye de manera negativa en su uso social. Destaca en Tirso de Molina la inadecuación de la zona de juego infantil a las demandas de las madres y acompañantes de los niños; y en Avenida de Felipe II - Plaza de Dalí la enorme proporción de superficie desprovista de mobiliario urbano que, expuesto tanto a las condiciones climáticas como a la mirada de «los otros», dificulta de manera importante su apropiación. Cabe mencionar además, que ambas presentan una planificación y gestión que favorece en mayor medida la privatización de su uso; ya sea por el desarrollo de eventos de tipo promocional y publicitario, así como las dinámicas que generan el gran establecimiento comercial y el Palacio de los Deportes en Avenida de Felipe II - Plaza de Dalí; o por la amplia proporción de superficie destinada a las terrazas de los bares, en el caso de Tirso de Molina.

El por qué estas dos plazas cuentan con elementos que fomentan en menor medida su uso social es una pregunta que no ha podido ser respondida en esta investigación de manera empírica. Es cierto que no se ha podido profundizar en los objetivos que manifiestan perseguir los planificadores, urbanistas y administraciones concesionarias a fin de discernir qué impera en la toma de decisiones respecto a la intervención física en el espacio urbano. Sin embargo,



no enmarcar estas remodelaciones en los procesos urbanos de carácter general imbricados en la globalización y en el predominio de la ciudad neoliberal en la que se implanta una «noción mercantilista en los flujos de toma de decisiones» (Rodríguez y Rodríguez, 2009; citado en Janoschka e Hidalgo, 2014), sería no tener en cuenta el marco en el que estas intervenciones urbanas se desarrollan. Tanto el desconocimiento de las repercusiones que determinados tipos de diseño pueden tener en su uso social, como la persecución voluntaria de que determinados espacios no inviten a ser usados por un público amplio, no exime de responsabilidad a las administraciones sobre las repercusiones que estos nuevos diseños conllevan.

El hecho de que estos nuevos diseños cuenten con elementos que no potencian el desarrollo de actividades prolongadas en el tiempo y la libre apropiación del espacio por diferentes grupos y perfiles ve ampliada su importancia por la evidencia de que el espacio público urbano continúa siendo un nodo de actividad social compartida, haciendo patente la necesidad de continuar analizando, planificando y defendiendo sus funciones tradicionales, que no han desaparecido completamente, al menos por el momento.

Por último, cabe señalar que es la propia vida social el elemento de atracción principal de otras personas al espacio público. Así, desde el diseño y una buena concepción del mismo, se puede contribuir a su uso por parte de diversos colectivos sociales ayudando a la generación de un proceso encadenado donde se propicia el uso social, y a su vez, éste vuelve a actuar como foco de atracción social. Si bien es cierto que en última instancia son los individuos los que dotan de significado al espacio, convirtiéndolo en lugar, y son ellos mismos los que componen el principal foco de atracción de los espacios a compartir, se puede contribuir al desarrollo de este tipo de dinámicas desde el diseño físico, a partir de un análisis minucioso tanto de las demandas sociales al respecto como de las consecuencias que conlleva la implantación de un tipo u otro de diseño urbano.

7 BIBLIOGRAFÍA

- ALGUACIL, J. (2008): «Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias de participación», in GARCÍA GARCÍA, A. (ed), *Espacio público, ciudad y conjuntos históricos*, Sevilla, Junta de Andalucía. Consejería de Cultura. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico.
- AUGÉ, M. (1996): *Los «no lugares»: espacios del anonimato: una antropología de la modernidad*, Barcelona, Barcelona: Gedisa.



- BORJA, J. (2003): La ciudad conquistada, Barcelona, Alianza Editorial.
- BORJA, J. y MUXÍ, Z. (2003): El espacio público, ciudad y ciudadanía, Barcelona, Diputació de Barcelona: Electa.
- CASTELLS, M. (2005): La sociedad red, Madrid, Alianza Editorial. CASTELLS, Manuel. (1972) La cuestión urbana. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- DELGADO, M. (2010): «El idealismo del espacio público». Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, N.º 111, 2010, págs. 113-120.
- GEHL, J. (1971): La vida entre los edificios, Universidad de Costa Rica.
- (2006): La humanización del espacio urbano, Barcelona, Editorial Reverté.
- HARVEY, D. (1977): Urbanismo y desigualdad social. Madrid, Siglo XXI Editores.
- HARVEY, D. (2008): «The right to the city». New Left Review(53): 23-40.
- HOLLAND, C.C.A.; KATZ, J. y PEACE, S. (2007): «Social interactions in urban public places», Bristol, The Policy Press.
- JANOSCHKA, M. y HIDALGO, R. (2014): «La ciudad neoliberal: estímulos de reflexión crítica». En HIDALGO, R. y JANOSCHKA, M. (Eds). La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión social en Santiago de Chile, Buenos Aires, ciudad de México y Madrid. Disponible en: http://contested-cities.net/wp-content/uploads/2014/05/CIUDAD-NEOLIBERAL_1_1_Janoschka_Hidalgo.pdf
- LEFEBVRE, H. (1978): El derecho a la ciudad, Barcelona, Ediciones península.
- LEZAMA, J.L. (2002): Teoría social, espacio y ciudad, México, El colegio de México.
- MARTÍN LÓPEZ, E. (1997): Sociología urbana y urbanismo, Madrid, Fundación para la formación de altos profesionales.
- MÉNDEZ, R. (2014): «Expansión y crisis del modelo neoliberal en Madrid», en HIDALGO, R. y JANOSCHKA, M. La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión social en Santiago de Chile, Buenos Aires, ciudad de México y Madrid. Disponible en: http://contested-cities.net/wp-content/uploads/2014/05/CIUDAD-NEOLIBERAL_5_1_Mendez.pdf
- MITCHELL, D. (1995): «The end of public space? People's park, definitions of the public, and democracy», Annals of the association of american geographers, 85, pp. 108-133.



- OBSERVATORIO METROPOLITANO (ed) (2009): Manifiesto por Madrid. Crítica y crisis del modelo metropolitano, Madrid, Traficantes de sueños.
- RAPOPORT, A. (1974): «Estado actual de los estudios sobre la relación hombre-entorno», in RAPOPORT, A. (ed), Aspectos de la calidad del entorno, Barcelona, La Gaya Ciencia.
- RAPOPORT, A. (1976): «Sociocultural aspects of Man-Environment studies» En RAPOPORT, A. (Ed.) The mutual interaction of people and their built environment. Pp. 7-37. The Hague: Mouton Publishers, The Hague.
- RODRIGUEZ, A. y RODRIGUEZ, P. (2009): Santiago: una ciudad neoliberal EN RODRIGUEZ, A. y RODRIGUEZ, P. Santiago: una ciudad neoliberal. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe en Centros Históricos (OLACCHI). Pp. 1-26.
- SALCEDO, R. (2002): «El espacio público en el debate actual: una reflexión crítica sobre el urbanismo postmoderno», EURE (Santiago), 28(84).
- SASSEN, S. (1991): The global city. New York, Princeton University.
- SOJA, E. (2000): «Postmetropolis. Critical studies of cities and regions», Blackwell Publishing.
- THEODORE, N.; PECK, J. y BRENNER, N. (2009): «Urbanismo neoliberal: la ciudad: y EL IMPERIO de los mercados». Temas sociales, Num. 66 PP: 1-11. Disponible en: http://www.sociology.as.nyu.edu/docs/IO/222/2009_Urbanismo_neoliberal.pdf

De las ejecuciones hipotecarias y desahucios al alquiler social

Elías Trabada Crende

Sociólogo y urbanista
xetc@emic-etic.es

Fecha de recepción: 22/06/2014

Fecha de aceptación: 28/07/2014

Sumario

1. Presentación. 2. Ejecuciones hipotecarias.
3. Adjudicaciones, lanzamientos-desahucios y entregas de viviendas.
4. Daciones en pago que extinguen la deuda hipotecaria (CORPME y BE).
5. Conclusiones. 6. Recomendaciones. 7. Bibliografía.

RESUMEN

El problema de la vivienda, estructural en una sociedad donde dominan las relaciones sociales capitalistas, se ha agudizado en España desde 2008, a raíz de la crisis inmobiliaria-financiera y sus consecuencias de numerosas Ejecuciones Hipotecarias y Desahucios de viviendas habituales (en propiedad y alquiler) entre las capas de las clases media y obrera más afectadas por el desempleo de masas, la precarización social y el empobrecimiento severo generados por la profunda crisis del capitalismo español. En este artículo, analizamos la evolución temporal de 2008 a 2014 del número de Ejecuciones Hipotecarias Presentadas/Iniciadas, Lanzamientos-Desahucios, Entregas de Viviendas y de Daciones en Pago de viviendas con deuda hipotecaria, atendiendo a las posibles diferencias entre las Comunidades Autónomas, según la información estadística publicada por varias fuentes secundarias oficiales. Asimismo, estimamos el posible impacto cuantitativo de esos sucesos negativos entre los Hogares según el régimen de tenencia de su vivienda principal: los derivados de un procedimiento de Ejecución Hipotecaria respecto a los Hogares propietarios de su vivienda habitual con pagos pendientes (hipoteca) y los causados por la Ley de Arrendamientos Urbanos en cuanto a los Hogares que residen en alquiler. Finalizamos, con unas Recomendaciones acerca de las políticas y medidas alternativas, pertinentes



y urgentes para resolver el grave problema de la vivienda generado por la crisis del capitalismo español en conjunción con una legislación hipotecaria injusta, muy favorable para los intereses de los bancos prestamistas-acreedores, y la debilidad del Estado del Bienestar español como refleja la carencia de un parque de viviendas de Alquiler Social.

Palabras clave:

Ejecuciones hipotecarias y desahucios de viviendas principales, dación en pago, hogares según régimen de tenencia de vivienda principal, políticas alternativas de vivienda, viviendas de alquiler social, viviendas vacías.

ABSTRACT

The housing problem, that is structural in a society where the capitalist social relations dominate, has become aggravated in Spain since 2008, as a result of the financial estate crisis and its consequences of foreclosures and evictions of main residences (in ownership and renting) between the layers of the middle and working classes most affected by mass unemployment, social precariousness and severe impoverishment generated by the deep crisis of the Spanish capitalism. The temporal evolution of the submitted mortgage foreclosures/warrant of executions, Repossession-Evictions, delivery of dwellings and deed in lieu of foreclosures figures of housing with a mortgage debt from 2008 to 2004 is analysed in this article, bearing in mind the possible differences between the autonomous communities according to the statistical information published by several official secondary sources. We also, estimate the quantitative impact of these negative events among the households according to their main dwelling tenure: the ones arose from a foreclosure procedure in relation to homeowners of main residence with outstanding payments (mortgage) and those caused by the urban leases Act with regards to households dwelling in rented accommodation. We ended with a series of recommendations on policies and alternative measures, relevant and necessary to resolve the serious housing problem generated by the Spanish capitalism crisis in conjunction with an unfair mortgage legislation, very favourable to the lenders and creditors banks' interests and the Spanish welfare State weakness as it is reflected in the lack of Social rental housing stock.

Key words:

Foreclosures and evictions of main residences, dation in payment, households according to their main dwelling tenure, alternative housing policies, social rental housing, vacant conventional dwellings.

1 PRESENTACIÓN

En España, la problemática y drama social de las Ejecuciones Hipotecarias y los Desahucios judiciales de viviendas principales han destacado en los últimos años como unas de las consecuencias más negativas de la crisis capitalista que se inicia a finales de 2007, tras estallar la burbuja inmobiliaria-financiera detonada por la *crisis de las hipotecas subprime* de Estados Unidos en agosto de ese año. La especialización y dependencia del tejido productivo español en la *economía especulativa del ladrillo*, donde se articulaban intensamente las empresas de la promoción-construcción, industrias relacionadas y las entidades financieras con el poder político que regula el urbanismo, derivó en una crisis inmobiliaria-financiera más destructiva que en otros Estados europeos. Así, el desempleo masivo y de larga duración, el importante aumento de la desigualdad económica y pobreza severa, la propagación masiva de la vulnerabilidad y precariedad entre las clases media y obrera han caracterizado la profunda crisis del capitalismo español. Atributos que han alcanzado una magnitud exacerbada, además de imbricarse y retroalimentarse en una grave crisis social y residencial, donde las Ejecuciones Hipotecarias y los Desahucios judiciales de viviendas principales emergen como unos de los sucesos más crueles y devastadores de la crisis inmobiliaria-financiera entre las capas sociales más afectadas por el paro de masas y estructural, la pobreza severa y la exclusión social.

Asimismo, la magnitud creciente y elevada de las Ejecuciones Hipotecarias y los Desahucios de viviendas habituales durante la crisis inmobiliaria-financiera, también ha sido una consecuencia de leyes y procedimientos administrativos injustos, que limitan y vulneran derechos básicos de los hogares deudores de buena fe: una legislación hipotecaria excesivamente favorable para los intereses de las entidades financieras⁽¹⁾ que conceden préstamos hipotecarios para la

(1) El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha apreciado como injusta en reiteradas ocasiones la legislación hipotecaria española: en una primera sentencia dictada el 14 de marzo de 2013, el alto Tribunal europeo juzgó abusivas e ilegales diversas cláusulas de los préstamos hipotecarios españoles, según la Directiva 93/13/CEE del Consejo Europeo acerca de las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. Este primer veredicto de la Corte de Luxemburgo, conocido por *sentencia Aziz* (el nombre del demandante), implicaba cambiar la legislación española para que la Comisión Europea no abriese un expediente sancionador contra el Gobierno español. Al coincidir el fallo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea con el debate político-parlamentario y social sobre la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) por la paralización de los desahucios de viviendas principales, la dación en pago retroactiva y el alquiler social, presentada por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), apoyada por otras organizaciones sociales y sindicales, que contó con el apoyo de casi un millón y medio de firmas ciudadanas, el Gobierno del PP se vio obligado a reformar la legislación hipotecaria, aunque



adquisición de viviendas y una ley de arrendamientos urbanos que protege el derecho del propietario demandante mientras desampara el derecho a la vivienda del inquilino insolvente.

En cierta medida, esos desequilibrios en las normativas constituyen una cualidad estructural del Estado del Bienestar que fraguó en España, un régimen conservador que se caracteriza por su *corporativismo, estatismo y familiarismo* según el sociólogo Esping-Andersen (2000: 111-113). Régimen del bienestar conservador, donde las Administraciones Públicas defienden en mayor medida los intereses de los grandes propietarios, los grupos corporativos, oligopolios y del funcionariado, así como desempeñan un rol subsidiario en la protección social, ya que se concibe a la familia como la institución primordial que debe responsabilizarse y garantizar las necesidades de sus miembros: en situaciones de carencia, los padres son responsables del bienestar de los hijos o viceversa. Incluso, ese atributo familiarista del régimen del bienestar conservador, se ha acentuado en España durante la crisis capitalista, debido

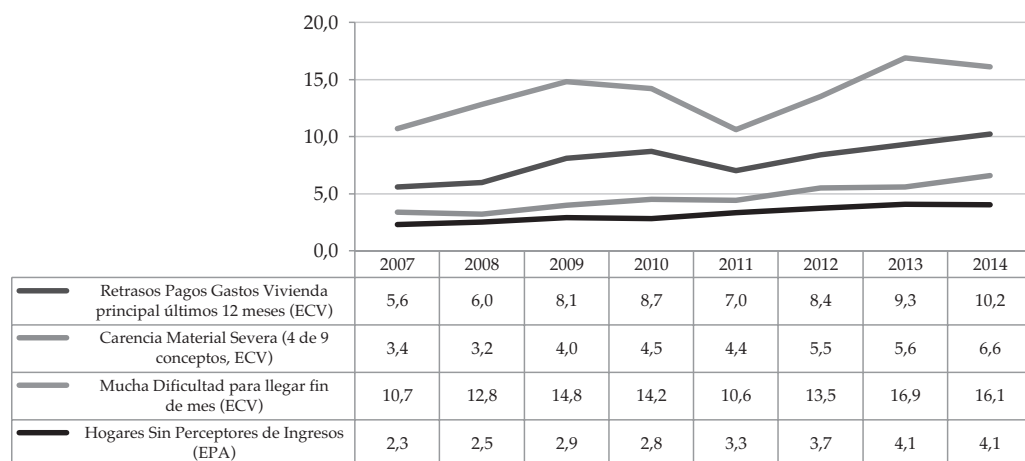
rechazó la IPL y demás propuestas presentadas por otros grupos políticos y sociales, aprobando con únicamente el respaldo parlamentario del Partido Popular su reforma hipotecaria: *Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*, que se publicó en el BOE el 15 de mayo y entró en vigor el mismo día. Un año después, ante una cuestión prejudicial planteada por la Audiencia Provincial de Castellón, la Corte de Luxemburgo dictó (17 de julio de 2014), que la Ley 1/2013, de 14 de mayo, es contraria al artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, respecto al derecho a la tutela judicial efectiva y a la Directiva 93/13/CEE del Consejo Europeo en materia de consumidores, ya que los deudores que aleguen que su hipoteca contiene cláusulas abusivas no pueden recurrir en caso de resolución contraria, mientras los bancos sí pueden recurrir si la resolución judicial es contraria a sus intereses. En general, la sentencia dictamina que la nueva ley hipotecaria es contraria al derecho comunitario y requiere al Gobierno español que modifique la Ley hipotecaria y de Enjuiciamiento Civil en ese aspecto.

Además, en el año 2015, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha emitido tres fallos en contra de la normativa hipotecaria española: el 21 de enero, ante una cuestión prejudicial planteada por un juzgado de Sevilla, falló que, si los intereses de demora en un contrato de préstamo hipotecario son abusivos [según la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores], el juez tiene derecho a recalcularlos pero también declararlos nulos por abusivos y no aplicarlos en esa ejecución hipotecaria. Posteriormente, respondiendo a otra cuestión prejudicial de un juzgado de Santander, el TJUE falló en un auto del 11 de junio de 2015 que, ante una cláusula abusiva en un préstamo hipotecario, los juzgados no deben modificar su contenido sino directamente no aplicarla [según la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993], ya que si el juez nacional tuviera la facultad de modificar el contenido de las cláusulas abusivas se eliminaría el efecto disuasorio frente a los profesionales (entidades financieras), los cuales podrían verse tentados a utilizar tales cláusulas en los contratos con consumidores: «...en la medida que los profesionales podrían verse tentados a utilizar tales cláusulas al saber que, aun cuando llegara a declararse la nulidad de las mismas, el contrato podría ser integrado por el juez nacional en lo que fuera necesario, garantizando de este modo el interés de dichos profesionales». Por último, el 29 de octubre de 2015, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha fallado en contra de la Disposición Transitoria de la nueva legislación hipotecaria española (Ley 1/2013, de 14 de mayo), respecto del plazo de un mes que dispone el hogar afectado por una ejecución hipotecaria para denunciar como abusiva una cláusula del contrato del préstamo hipotecario: en concreto, el TJUE considera que el mecanismo establecido (la publicación de la Ley en el BOE) para iniciar el cómputo del plazo de un mes para los procedimientos de ejecución hipotecaria en curso cuando fue aprobada la Ley 1/2013, de 14 de mayo, es contrario al principio de efectividad y, por consiguiente, contrario a la legislación comunitaria: «...la disposición transitoria en cuestión no garantiza que se pueda aprovechar plenamente ese plazo y, en consecuencia, no garantiza el ejercicio efectivo del nuevo derecho reconocido por la modificación legislativa española». En definitiva, en repetidas ocasiones, la Corte de Luxemburgo ha estimado que la legislación hipotecaria española es injusta y favorable para los intereses de la parte prestamista-acreedora (entidades financieras) en el proceso de ejecución hipotecaria, vulnerando los derechos de los consumidores. En respuesta a una pregunta parlamentaria presentada por una eurodiputada española (IU), el 30 de abril de 2015, la Comisión Europea, a través de la Comisaria de Justicia, advirtió que abrirá un procedimiento de infracción contra España si no modifica su legislación hipotecaria y de procedimiento de ejecución hipotecaria, adaptándola a la legislación de la Unión Europea.



a la implementación de políticas y medidas neoliberales dirigidas a reducir el déficit público mediante el recorte del gasto social de las Administraciones públicas y a recuperar la ganancia empresarial a través de la desregulación de los mercados de trabajo y la disminución del coste-retribución laboral. Políticas y medidas del *austericidio neoliberal* que han agravado la desprotección pública de los hogares que se han precipitado durante esta crisis capitalista al espacio social del desclasamiento descendente, precariado y empobrecimiento severo.

Gráfico 1. Indicadores de la Crisis Social y Residencial: % de Hogares con Carencia Material y Sin Perceptores de Ingresos de 2007 a 2014



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida y Encuesta de Población Activa, INE.

En resumen, la crisis capitalista y sus consecuencias de desempleo masivo y crónico, junto a la debilidad y familiarismo del Estado del Bienestar español, además en proceso de recorte neoliberal del gasto social, han derivado en una crisis social y residencial de profundo calado, en la que las Ejecuciones Hipotecarias y los Desahucios judiciales de viviendas principales (en propiedad y alquiler) han adquirido una magnitud muy preocupante entre los hogares afectados por la creciente pobreza severa. En este sentido, de 2007 a 2014, los hogares sin perceptores de ingresos han duplicado su relevancia relativa (de 2,3% a 4,1%) y absoluta (de 380.350 a 742.150 hogares), sucediendo otro tanto con los hogares que han tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses (de 5,6% a 10,2%).



En este artículo, pretendemos conocer la dimensión, evolución e impacto cuantitativo de los fenómenos de las Ejecuciones Hipotecarias y los Desahucios judiciales de viviendas principales desde 2008 a 2014, pero nos encontramos con significativas carencias, tanto de tipo cualitativo como cuantitativo, en las fuentes secundarias oficiales que publican información estadística periódica sobre esos dos sucesos. Al realizar este artículo, nos ha surgido la impresión de que no ha habido un interés oficial decidido por cuantificar con suficiente rigor metodológico un aspecto clave de la crisis social y residencial generada por la crisis del capitalismo inmobiliario-financiero. Cabe preguntarse, si obedece a una voluntad oficial por ocultar, velar, un aspecto muy negativo e incómodo de la realidad social que, para los altos burócratas y políticos, los cuales pretenden administrar y gobernar nuestras vidas, erosiona la imagen, posicionamiento y competitividad de la «marca España» en el capitalismo globalizado.

Inicialmente, la Sección de Estadística Judicial del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) era la única institución que divulgaba información oficial, con periodicidad trimestral y desagregada por Comunidades Autónomas y Provincias, sobre las Ejecuciones Hipotecarias y los Lanzamientos judiciales (desposesión, desahucio) sobre bienes inmuebles, a través del informe «Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales», aunque sin distinguir entre tipos de inmuebles (rústico/urbano, vivienda/otro tipo) y titularidad (persona física/jurídica).

La demanda mediática y social para que se difundiese públicamente una información estadística menos *gruesa*, más detallada –sobre todo a raíz del debate social y político generado por la presentación de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca⁽²⁾ (PAH) –apoyada por otras organizaciones sociales y admitida a trámite por el Congreso de los Diputados el 12 de febrero de 2013–, incitó al Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España (CORPME) a elaborar y publicar en abril de 2013 el «Panorama Registral: Impagos hipotecarios de vivienda 2012», donde se incluyó información estadística más precisa sobre los procedimientos de Ejecución Hipotecaria Iniciados, las Adjudicaciones y Daciones en Pago registradas en 2012 respecto a viviendas en propiedad con titulares que son personas físicas y motivados por impago de un préstamo con garantía hipotecaria. Además, CORPME distinguió entre total y primeras viviendas (principales o habituales), así como la nacionalidad de las personas propietarias afectadas.

(2) La ILP de la PAH proponía la paralización de los desahucios de vivienda habitual, la dación en pago retroactiva y el fomento del alquiler social, y logró reunir el apoyo de 1.402.854 firmas de ciudadanas/os.



A continuación, el Banco de España publicó una «Nota informativa sobre la presentación de una nueva estadística de procesos de ejecución hipotecaria» (10/05/2013), basada en los datos cuantitativos generados por una encuesta dirigida a las entidades bancarias que gestionan más del 85 % del total del crédito hipotecario vivo concedido a hogares para la compra de vivienda. En la misma, se ofrecía información para 2012 y el conjunto de España sobre Entregas de Vivienda, si son Voluntarias o Judiciales, cuántas Entregas Voluntarias son Daciones en Pago y si la vivienda se encontraba Vacía en el momento de la Entrega Judicial y toma de posesión por el nuevo propietario (generalmente la entidad financiera acreedora, pero también puede ser un *subastero* o particular que puge en la subasta judicial). Además, respecto a esos aspectos se distinguía entre viviendas totales, habituales y otras viviendas. El Banco de España prosiguió publicando con periodicidad semestral la «Nota informativa sobre los procesos de ejecución hipotecaria sobre viviendas», la última referida al año de 2014, si bien, desde el primer semestre de 2013, cambió la encuesta por un método exhaustivo requiriendo oficialmente a todas las entidades de depósito para que suministrasen la información necesaria.

Por último, el Instituto Nacional de Estadística (INE) en colaboración con los Registros de la Propiedad de España (CORPME), emprendió una explotación estadística sobre las certificaciones de Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas e inscritas en los Registros, denominada «Estadística sobre Ejecuciones Hipotecarias», con periodicidad trimestral y cuyos primeros resultados se publicaron al finalizar junio de 2014, los cuales se refieren al primer trimestre de ese año. En la Estadística sobre Ejecuciones Hipotecarias se difunde información oficial acerca de las fincas rústicas y urbanas, las viviendas según su estado (nueva/segunda mano) y titularidad (persona física/jurídica), desagregada territorialmente por Comunidades Autónomas y Provincias. En marzo de 2015, el INE publicó los datos referidos al último trimestre de 2014 y los agregados para todo el año.

En resumen, los datos cuantitativos producidos por esas cuatro fuentes secundarias oficiales constituyen la «materia prima» con la que realizaremos un análisis distributivo atendiendo, cuando sea posible, a las posibles diferencias entre las 17 Comunidades Autónomas. Empezaremos nuestro estudio cuantitativo con un apartado dedicado a las Ejecuciones Hipotecarias Presentadas/Iniciadas, en la medida que constituyen el acto inicial del proceso de demanda judicial de la entidad financiera, motivada por el impago de la/s cuota/s del préstamo hipotecario, que con frecuencia finaliza (no siempre) con los actos de Adjudicación de la propiedad hipotecada tras la subasta judicial, el Lanzamiento judicial (desposesión del bien inmueble en propiedad o desalojo del arrendado) y la Entrega judicial de la vivienda (toma en posesión por el nuevo



propietario: frecuentemente la entidad financiera acreedora, pero también puede ser un *subastero* o un particular que pujó en la subasta judicial).

En un tercer apartado, consideramos las Adjudicaciones de Viviendas de personas físicas en 2012 debidas a procedimientos de Ejecución Hipotecaria según la estadística de CORPME (tras la subasta judicial, suponen el cambio de titularidad en la vivienda con deuda hipotecaria), continuaremos con la evolución de las cantidades de Lanzamientos Recibidos (de 2008 a 2014) y Practicados (2013 y 2014) sobre bienes inmuebles según la estadística del CGPJ (es decir, desahucios judiciales causados por procedimientos de Ejecución Hipotecaria o por la Ley de Arrendamientos Urbanos), y finalizaremos el tercer apartado con las Entregas de Vivienda derivadas de procesos de Ejecución Hipotecaria sobre viviendas de personas físicas según la estadística del INE (significan la toma en posesión de la vivienda con proceso de Ejecución Hipotecaria por parte del demandante acreedor o el sujeto que gane la subasta/adjudicación).

Nuestro estudio cuantitativo termina con un cuarto apartado dedicado a las Daciones en Pago de viviendas en propiedad de personas físicas que han sufrido un proceso de Ejecución Hipotecaria, según se recogen en las estadísticas del Colegio de Registradores de la Propiedad (2012) y del Banco de España (2012, 2013 y 2014). Entonces, sin más preámbulos, pasemos a conocer los resultados del análisis distributivo realizado acerca de las Ejecuciones Hipotecarias Presentadas (CGPJ) e Iniciadas (CORPME e INE).

2 EJECUCIONES HIPOTECARIAS

La falta de pago de la cuota o recibo mensual del préstamo hipotecario sobre una vivienda⁽³⁾, o de otro tipo de crédito pero garantizado con un hipoteca sobre la propiedad de un bien inmueble, suele derivar en la presentación por parte de la entidad financiera acreedora de una demanda por impago ante la

(3) Hasta la entrada en vigor de la *Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*, bastaba con el impago de una única cuota mensual del préstamo hipotecario para que la entidad financiera pudiese iniciar el procedimiento de Ejecución Hipotecaria por vencimiento anticipado, mientras con la nueva Ley se eleva a tres cuotas mensuales. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 14 de marzo de 2013, llamó la atención al legislador español sobre la cláusula de vencimiento anticipado que permite a la entidad financiera iniciar la ejecución hipotecaria por el impago de una única cuota mensual, una cantidad insignificante, pues consideraba que esa práctica bancaria es desequilibrada e injusta con respecto a los derechos del consumidor. Sin embargo, la modificación introducida por la nueva Ley de subir el umbral de una a tres cuotas mensuales no corrige esa falta de proporcionalidad e injusticia, continuando un desequilibrio muy favorable para los intereses de la parte prestamista-acreedora. Por tanto, nos parece una medida insignificante, que no corrige la desproporción y clara injusticia que supone iniciar la ejecución hipotecaria de vencimiento anticipado por una cantidad impagada que no llega a representar ni el 1% del total del crédito o préstamo hipotecario.



Administración de Justicia, iniciándose un proceso de Ejecución Hipotecaria⁽⁴⁾ por vencimiento anticipado del préstamo o crédito, que suele tramitarse en alrededor de un año hasta que se celebra la subasta y adjudicación judicial de la propiedad que garantizaba el préstamo hipotecario. En primer lugar, analizaremos las Ejecuciones Hipotecarias Presentadas sobre bienes inmuebles por los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción entre 2008 y 2014, según la estadística publicada por el CGPJ. En segundo lugar, estudiaremos los datos estadísticos sobre las Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas sobre viviendas de titulares que son personas físicas e inscritas por los Registradores de la Propiedad en 2012 (CORPME) y en 2014 (Estadística de Ejecuciones Hipotecarias del INE).

2.1. Ejecuciones Hipotecarias Presentadas sobre bienes inmuebles (CGPJ)

La estadística del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) nos informa del número de Ejecuciones Hipotecarias Presentadas sobre bienes inmuebles por los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción desde el primer trimestre de 2007, aunque no se diferencia entre fincas rústicas y urbanas, viviendas y otras clases de bienes inmuebles (solares, locales), viviendas principales y no principales (secundarias, vacías), así como tampoco se distingue entre titulares que son entidades jurídicas o personas físicas. A pesar de que nos encontramos ante una información oficial *gruesa* vamos a elaborar algunos indicadores basados en esa estadística judicial, a modo de primera aproximación cuantitativa al objeto del artículo.

De 2008 a 2014, se presentaron 578.546 Ejecuciones Hipotecarias sobre bienes inmuebles por los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción del Estado español, suponiendo una media anual de 82.649 y diaria de 226 durante ese período de siete años marcado por una profunda crisis capitalista de naturaleza inmobiliaria-financiera, por algunos economistas denominada *Gran Recesión*⁽⁵⁾, que generó una importante destrucción de empleos y un paro masivo entre la población activa del Estado español. Si nos centramos en la última anualidad, se tramitaron 80.749 Ejecuciones Hipotecarias Presentadas sobre bienes inmuebles en 2014, significando un promedio diario de 221, datos muy

(4) Definición judicial de «Ejecuciones Hipotecarias»: se computan aquellos procedimientos que, tramitados en los Juzgados de Primera Instancia, permiten exigir el pago de las deudas garantizadas por prenda o hipoteca al acreedor con escritura de hipoteca a su favor, debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad. Fuente: Definiciones y conceptos, Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales. Desde 2007 hasta cuarto trimestre de 2014. Sección de Estadística Judicial, Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

(5) Según la Contabilidad Regional de España –Base 2010, el PIB español a precios de mercado (precios corrientes) retrocedió -3,3% de 2008 a 2009, aumentó levemente de 2009 a 2010 (+0,2%), nuevamente se precipitó a la vertiente recesiva en la siguiente variación interanual de 2010 a 2011 (-0,5%), profundizando en la misma de 2011 a 2012 (-1,9%) y de 2012 a 2013 (-0,6%), mientras consiguió crecer de 2013 a 2014 (+0,9%). Fuente: INE.

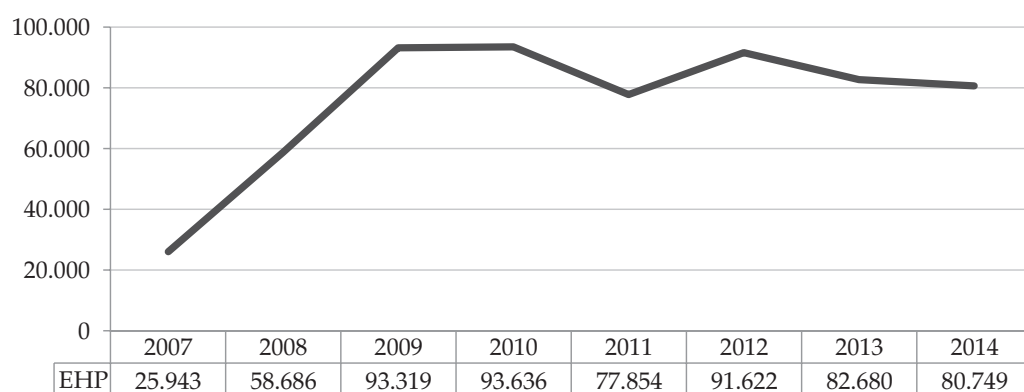


superiores a los correspondientes para 2007, año de finalización del anterior ciclo de crecimiento económico, en el cual se tramitaron 25.943 Ejecuciones Hipotecarias Presentadas sobre bienes inmuebles, a una media diaria de 71.

En primer lugar, en el Gráfico 2, observamos la evolución anual del número de Ejecuciones Hipotecarias Presentadas sobre bienes inmuebles de 2007 a 2014: la serie se inicia con una subida espectacular que conduce a las Ejecuciones Hipotecarias Presentadas sobre bienes inmuebles por los Juzgados a alcanzar sus valores máximos en 2009 y 2010 –con 93.319 y 93.636, respectivamente–, para después describir una evolución en zigzag con tendencia a la baja, si bien la cantidad de 2014 se eleva un 37,6% sobre la cuantía correspondiente al año de inicio de la crisis inmobiliaria-financiera: 58.686 en 2008.

Por otro lado, en el Gráfico 3, recogemos las Tasas de Variación Interanual del número de Ejecuciones Hipotecarias Presentadas (EHP) sobre bienes inmuebles por la Administración de Justicia, percibiéndose que los incrementos más elevados tuvieron lugar en los dos primeros años de la crisis económica, 126% de 2007 a 2008 y 59% de 2008 a 2009, mientras los decrementos se manifestaron de 2010 a 2011 (-17%) y en las dos últimas evoluciones interanuales, de 2012 a 2013 (-10%) y de 2013 a 2014 (-2,3%). De todos modos, parece que se debilita el decremento interanual en el número de EHP sobre bienes inmuebles.

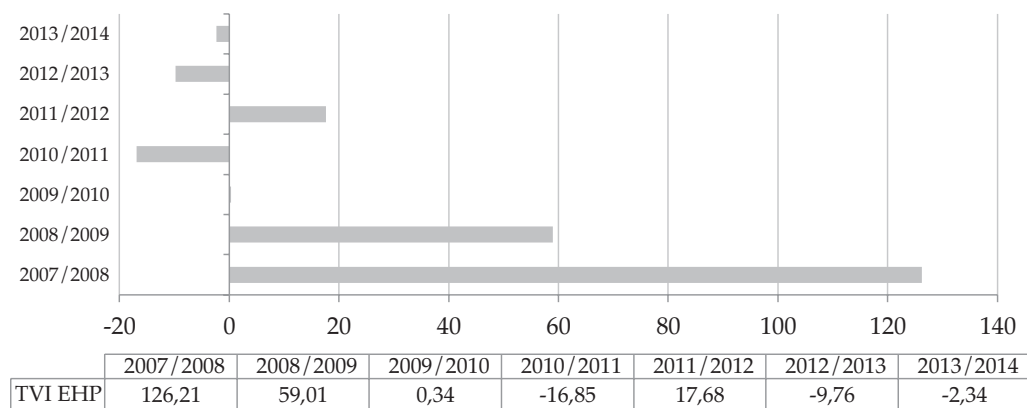
Gráfico 2. Evolución del Número de Ejecuciones Hipotecarias Presentadas sobre bienes inmuebles por los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de 2007 a 2014 en España



Fuente: Estadística Judicial, CGPJ.



Gráfico 3. Tasas de Variación Interanual del Número de Ejecuciones Hipotecarias Presentadas sobre bienes inmuebles por los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción entre 2007 y 2014 en España



% respecto al año anterior. Fuente: Estadística Judicial, CGPJ.

Ahora, consideremos la distribución porcentual de las Ejecuciones Hipotecarias Presentadas sobre bienes inmuebles por los Juzgados desde 2008 a 2014 entre las 17 Comunidades Autónomas: en la Tabla 1, se distingue claramente que las Ejecuciones Hipotecarias se acumulan en Madrid (10,3%), C. Valenciana (17,5%), Catalunya (19,9%) y Andalucía (20,2%), pues entre las cuatro suman nada menos que el 67,9% del total español. En segundo lugar, emergen Castilla-La Mancha (5,1%), Murcia (5%) y Canarias (5,1%), entre las cuales reúnen el 15,2% del total. Geográficamente, observamos que el fenómeno de las Ejecuciones Hipotecarias Presentadas sobre bienes inmuebles por los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción se ha concentrado en las Comunidades Autónomas del área triangular Sur ↔ Centro ↔ Este de la península.

Si contemplamos las Hipotecas Constituidas sobre Fincas (rústicas y urbanas) de 2008 a 2014, observamos que la Comunidad Valenciana (12,1%), Madrid (12,5%), Catalunya (13,7%) y Andalucía (18,7%) concentran la mayoría del total estatal (57%): por tanto, no es extraño que esos cuatro territorios también destaquen entre las Ejecuciones Hipotecarias Presentadas sobre bienes inmuebles. Con todo, estimemos un primer indicador sobre el impacto cuantitativo de la crisis hipotecaria referido al mismo intervalo 2008-2014: la Tasa de Ejecuciones Hipotecarias Presentadas sobre bienes inmuebles por los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción por cada 1.000 Hipotecas Constituidas sobre todas las Fincas (rústicas y urbanas). Advertimos que los valores más elevados se expresan en las Comunidades localizadas en el área triangular Sur ↔ Centro ↔ Este de la península, además de los dos archipiélagos:



Madrid (94,1 por 1.000), Illes Balears (106,5 por 1.000), Islas Canarias (119,6 por 1.000), Andalucía (123 por 1.000), Castilla-La Mancha (127,1 por 1.000), Murcia (147,1 por 1.000), C. Valenciana (165 por 1.000) y Catalunya (165,5 por 1.000). Por tanto, la crisis capitalista española, en su vertiente de crisis hipotecaria, no ha afectado por igual a los mercados hipotecarios autonómicos, mostrando un impacto notoriamente inferior en los territorios del área peninsular NorOeste y Norte (Galiza, Asturias, Castilla y León, Cantabria, Euskadi y La Rioja).

Tabla 1. N° de Ejecuciones Hipotecarias Presentadas (EHP) sobre bienes inmuebles por los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción y N° de Hipotecas Constituidas sobre el total de Fincas (HCF) desde 2008 a 2014 en España distribuidas por CC.AA.

C. Autónoma	N° Ejecuciones Hipotecarias (A)	% EHP (A) CA / España	N° Hipotecas Constituidas Fincas (B)	% N° HCF (B) CA / España	Tasa EHP (A) por 1.000 HCF (B)
Andalucía	116.684	20,17	948.366	18,68	123,04
Aragón	13.249	2,29	159.335	3,14	83,15
Asturias	6.167	1,07	103.425	2,04	59,63
Balears (Illes)	15.447	2,67	145.651	2,87	106,05
Canarias (Islas)	29.385	5,08	245.603	4,84	119,64
Cantabria	4.733	0,82	74.497	1,47	63,53
Castilla y León	19.457	3,36	303.204	5,97	64,17
Castilla - La Mancha	29.431	5,09	231.548	4,56	127,11
Catalunya	115.075	19,89	695.150	13,69	165,54
C. Valenciana	101.497	17,54	615.215	12,12	164,98
Extremadura	8.235	1,42	104.225	2,05	79,01
Galiza	14.577	2,52	262.223	5,17	55,59
Madrid	59.835	10,34	635.990	12,53	94,08
Murcia	29.391	5,08	199.831	3,94	147,08
Nafarroa	4.523	0,78	58.809	1,16	76,91
Euskadi	7.247	1,25	227.078	4,47	31,91
La Rioja	3.613	0,62	54.827	1,08	65,90
ESPAÑA	578.546	100,00	5.076.429	100,00	113,97

Elaboración propia. Fuentes: Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales. Desde 2007 hasta cuarto trimestre de 2014. Sección de Estadística Judicial, Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). Estadísticas de Hipotecas, Series Anuales, Base Nueva, INE.

Prosigamos, con otro indicador acerca del potencial impacto del fenómeno de las Ejecuciones Hipotecarias Presentadas pero, en este caso, respecto a



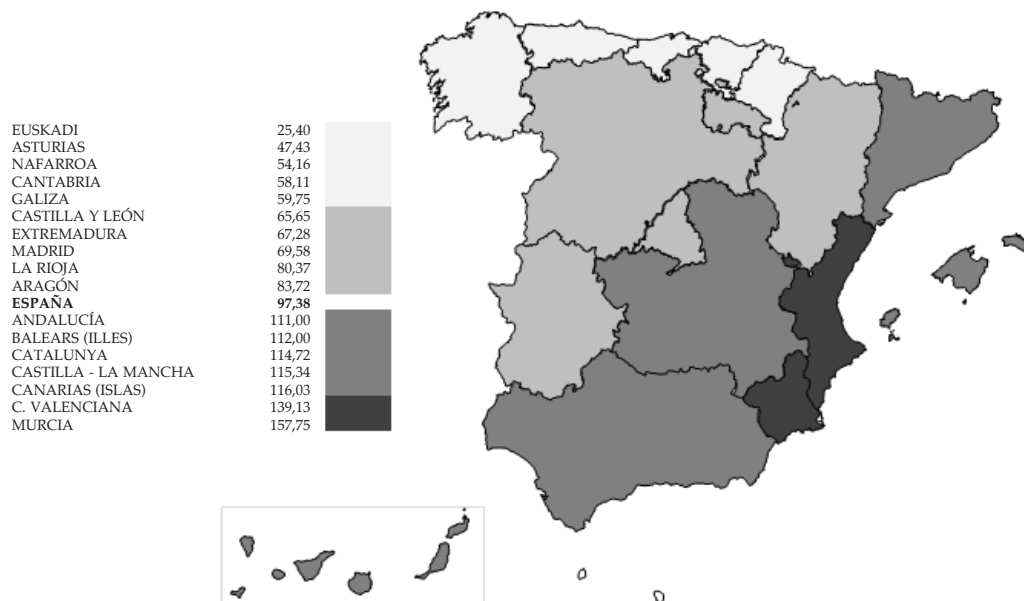
los Hogares que residen en el parque de viviendas principales en propiedad con pagos pendientes (hipoteca), si bien advertimos que se trata de una estimación más bien *gruesa*, ya que entre los datos del CGPJ no solamente nos encontramos viviendas sino también otro tipo de propiedades inmobiliarias como advertimos anteriormente. Con todo, la Tasa de Ejecuciones Hipotecarias Presentadas sobre bienes inmuebles por los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de 2008 a 2014 por cada 1.000 Hogares que habitan en viviendas principales en propiedad con hipoteca censados en noviembre de 2011 nos sirve para acercarnos a la dimensión del impacto cuantitativo de la crisis hipotecaria entre la población, mediante un movimiento analítico de *espiral hacia dentro*. Para el conjunto del período 2008-2014 (ver Mapa 1), se manifiesta una Tasa estatal de 97,4 EHP sobre bienes inmuebles por 1.000 Hogares que residen en viviendas en propiedad con hipoteca, expresándose en Euskadi (25,4 por 1.000) y Asturias (47,4 por 1.000) las Tasas más bajas, mientras las más altas en la C. Valenciana (139,1) y Murcia (157,8 por 1.000). Este indicador nos informa que el fenómeno judicial de las Ejecuciones Hipotecarias Presentadas sobre bienes inmuebles, ha tenido un impacto negativo manifiestamente mayor entre la población, con vivienda habitual en propiedad con hipoteca, residente en las Comunidades Autónomas del triángulo Sur ↔ Centro ↔ Este de la península, además de las dos autonomías insulares.

La crisis inmobiliaria-financiera ha afectado con mayor gravedad en las autonomías meridionales y orientales de la península, además de los dos archipiélagos, como nos indican las Tasas de Paro para el intervalo 2008-2014 (EPA-INE) y las medias para el período 2009-2014 de los Porcentajes de Hogares que han tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses (ECV-INE), los cuales recogemos en el Gráfico 4. Por consiguiente, deducimos que esa mayor afección de la crisis capitalista entre la población activa y los hogares de las Comunidades del Sur y Este de la península, así como de las insulares, ha causado que las Ejecuciones Hipotecarias Presentadas sean más frecuentes entre sus hogares con vivienda habitual en propiedad con hipoteca⁽⁶⁾.

(6) A todo esto, la distribución porcentual de las viviendas principales en propiedad con pagos pendientes (hipoteca) censadas en España en 2011 entre sus 17 Comunidades Autónomas, de menor a mayor %: La Rioja (0,8%), Cantabria (1,4%), Navarra (1,4%), Extremadura (2,1%), Asturias (2,2%), Illes Balears (2,3%), Aragón (2,7%), Murcia (3,1%), Galiza (4,1%), Castilla-La Mancha (4,3%), Islas Canarias (4,3%), Euskadi (4,8%), Castilla y León (5%), C. Valenciana (12,3%), Madrid (14,5%), Catalunya (16,9%) y Andalucía (17,7%); las cuatro últimas suman el 61,3% del total estatal. (Fuente: Censo de Población y Viviendas de 2011, INE).

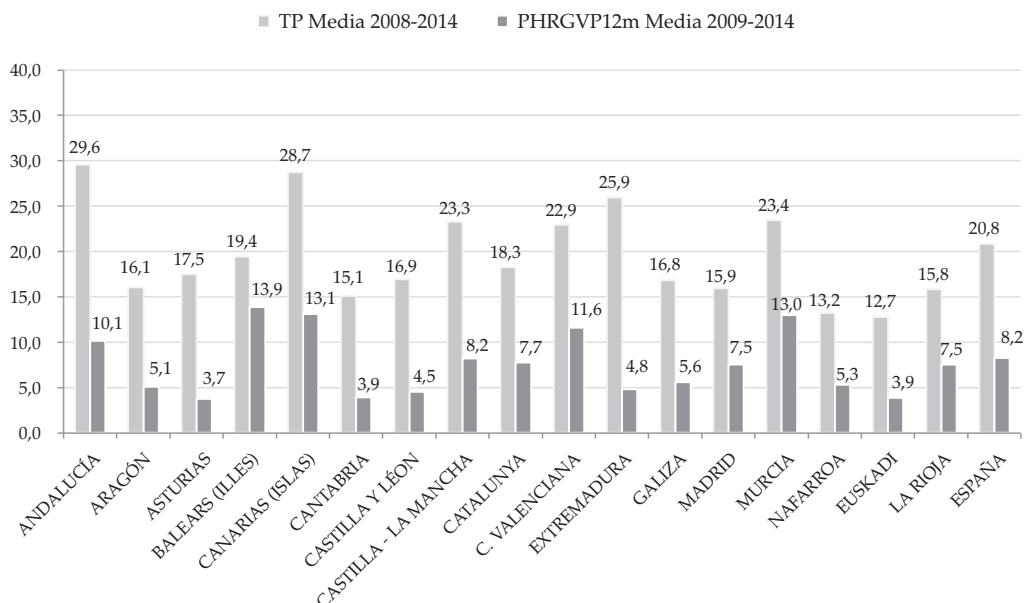


Mapa 1. Tasas de Ejecuciones Hipotecarias Presentadas sobre bienes inmuebles por los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de 2008 a 2014 por 1.000 Hogares residentes en Viviendas en Propiedad con Hipoteca censados en 2011 en las Comunidades Autónomas



Fuentes: Estadística Judicial, CGPJ; Censo de Población y Viviendas de 2011, INE.

Gráfico 4. Tasas de Paro para 2008-2014 (EPA-INE) y medias de los Porcentajes de Hogares que han tenido Retrasos en el pago de Gastos relacionados con la Vivienda Principal en los últimos 12 meses para 2009-2014 (ECV-INE)



2.2. Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas sobre viviendas de personas físicas (CORPME e INE)

Por otro lado, en un ambiente social y mediático de creciente preocupación y contestación hacia las Ejecuciones Hipotecarias sobre viviendas principales, la falta de información oficial acerca de las Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas sobre viviendas habituales de titulares que son personas físicas, impulsó al Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España (CORPME) a elaborar y publicar en abril de 2013 información estadística⁽⁷⁾ refe-

(7) Registradores de España (2013): Panorama Registral: Impagos hipotecarios de vivienda 2012. Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España (CORPME).

En las Notas Metodológicas del *Panorama Registral* se manifiesta que: «Los datos que han servido de soporte al estudio provienen de las oficinas de los Registros de la Propiedad y han sido captados mediante el método de encuesta directa y voluntaria a través de un formulario web habilitado especialmente al efecto por el servicio de sistemas de información del Colegio de Registradores. Han respondido 934 oficinas, el 85% del total de Registros de la Propiedad, cuyo esfuerzo ha permitido conseguir, en la práctica, acercarse más al universo censal que a una operación de carácter muestral (...) Las informaciones recibidas han sido remitidas al Centro de Procesos Estadísticos del Colegio de Registradores, que tras la oportuna revisión de cada encuesta y la eliminación de datos no válidos en cada uno de los apartados, ha procedido a la proyección al total censal, provincia por provincia, labor bastante precisa en este caso, al haberse recibido, como se ha señalado antes, datos del 85% de las oficinas.» (p. 5).



rida a la anualidad de 2012 sobre los procedimientos de Ejecución Hipotecaria Iniciados sobre viviendas por impago de préstamo con garantía hipotecaria y con titulares que son personas físicas. En la publicación «Panorama Registral: Impagos hipotecarios de vivienda 2012», se nos anuncia que, según la información aportada por el 85% de los Registros de la Propiedad de España, los procedimientos de Ejecución de Hipotecaria Iniciados (EHI) en 2012 sobre viviendas de personas físicas supusieron la cantidad de 65.778, de los cuales en 49.268 casos (74,9%) afectaron a viviendas principales⁽⁸⁾. En su desagregación por Comunidades Autónomas que recogemos en la Tabla 2, se observa que el 12,7% de los procedimientos EHI sobre viviendas principales se registraron en Madrid, el 16,3% en la C. Valenciana, 18,6% en Andalucía y el 20,7% en Catalunya, entre las cuales suman el 68,4% del total estatal (49.268 viviendas principales), una distribución relativa bastante parecida a la que representan las Ejecuciones Hipotecarias Presentadas sobre bienes inmuebles en los Juzgados en 2012 según la estadística del CGPJ.

En base a la información publicada por los Registradores de España (CORPME), vamos a calcular la Tasa de Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas en 2012 sobre viviendas principales cuyo titular es una persona física respecto a los Hogares que residen en viviendas principales en propiedad con pagos pendientes (hipoteca) censados en noviembre de 2011: en el Mapa 2, observamos que, para el conjunto de España, asciende a 8,3 Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas por cada 1.000 Hogares censados en viviendas en propiedad con hipoteca. En el ámbito autonómico, el valor de la Tasa traza un intervalo con valor mínimo de 2,3 por 1.000 en Euskadi y máximo de 12,1 por 1.000 en Murcia. En general, se percibe un impacto mayor del fenómeno de las Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas sobre los Hogares propietarios con hipoteca de su vivienda habitual en Illes Balears (8,7 por 1.000), Andalucía (8,7 por 1.000), La Rioja (9 por 1.000), Castilla-La Mancha (9,7 por 1.000), Catalunya (10,2 por 1.000), C. Valenciana (11 por 1.000) y Murcia. Por el contrario, se aprecia un impacto visiblemente menor en las Comunidades Autónomas del área septentrional de la península (NorOeste y Norte), además de Islas Canarias.

(8) Según la información estadística producida por el 85% de los Registradores de la Propiedad de España, el 74,9% de los procedimientos de ejecución hipotecaria iniciados sobre viviendas en 2012 afectaban a viviendas principales o habituales, un porcentaje algo superior con respecto a la proporción de viviendas principales (71,7%) entre las viviendas censadas en 2011 por el INE.

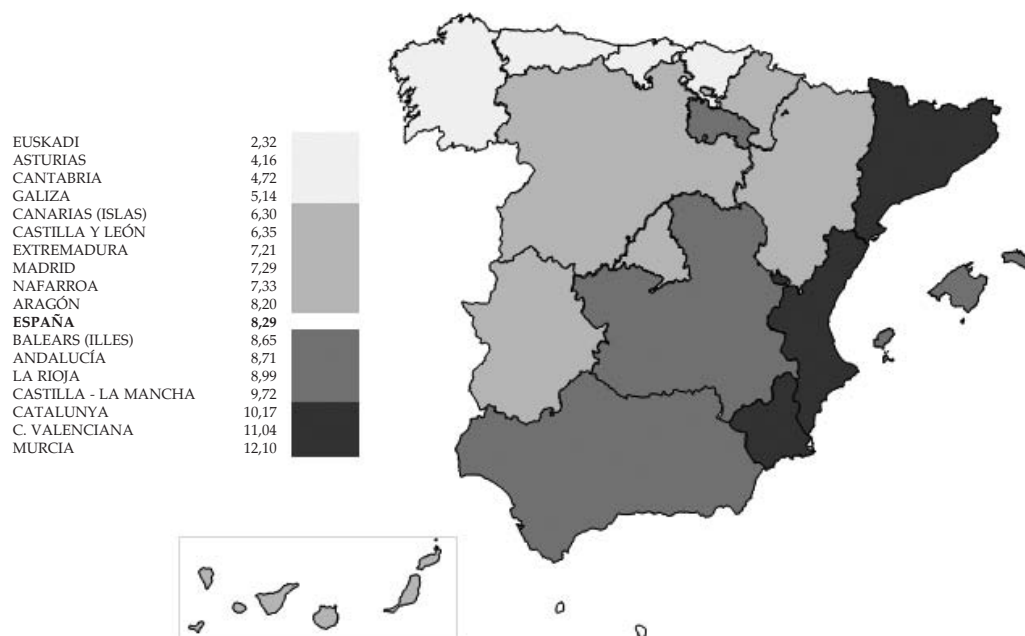


Tabla 2. Los procedimientos de Ejecución Hipotecaria Iniciados en 2012 (CORPME) sobre Viviendas y Viviendas Principales de titulares que son personas físicas para las CC.AA. y España

C. Autónoma	Nº Viviendas (A)	% Viviendas (A) CA / España	Nº Viviendas Principales (B)	% N° Viviendas Principales (B) CA / España	% N° Viviendas Principales (B) / N° Viviendas (A)
Andalucía	13.094	19,9	9.153	18,6	69,9
Aragón	1.738	2,6	1.298	2,6	74,7
Asturias	723	1,1	541	1,1	74,8
Baleares (Illes)	1.800	2,7	1.193	2,4	66,3
Canarias (Islas)	2.655	4,0	1.596	3,2	60,1
Cantabria	526	0,8	385	0,8	73,1
Castilla y León	2.834	4,3	1.882	3,8	66,4
Castilla - La Mancha	3.547	5,4	2.479	5,0	69,9
Catalunya	12.206	18,6	10.204	20,7	83,6
C. Valenciana	11.654	17,7	8.053	16,3	69,1
Extremadura	1.132	1,7	883	1,8	78,0
Galiza	1.660	2,5	1.253	2,5	75,5
Madrid	6.885	10,5	6.272	12,7	91,1
Murcia	3.201	4,9	2.254	4,6	70,4
Nafarroa	845	1,3	612	1,2	72,4
Euskadi	785	1,2	663	1,3	84,4
La Rioja	493	0,7	404	0,8	82,0
ESPAÑA	65.778	100,0	49.268	100,0	74,9

Elaboración propia. Fuentes: Registradores de España (2013): Panorama Registral: Impagos hipotecarios de vivienda 2012. Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España (CORPME). Estadística elaborada a partir de la información suministrada por el 85% de los Registros de la Propiedad.

Mapa 2. Tasas de Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas en 2012 sobre Viviendas Principales de personas físicas por 1.000 Hogares que habitan en Viviendas en Propiedad con Hipoteca censados en 2011 para las Comunidades Autónomas



Fuentes: Panorama Registral 2012, CORPME; Censo de Población y Viviendas 2011, INE.

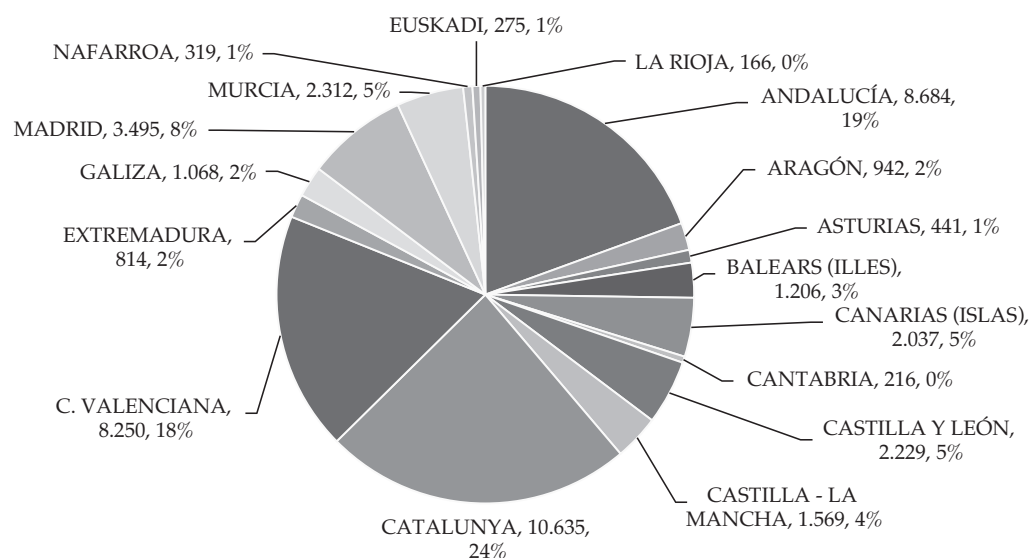
Posteriormente, el INE ha comenzado una explotación estadística sobre las certificaciones de Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas e inscritas en los Registros de la Propiedad de España (CORPME), publicando una serie desde el primer trimestre de 2014. La denominada «Estadística sobre Ejecuciones Hipotecarias» (INE) ofrece información oficial acerca de las viviendas con una Ejecución Hipotecaria Iniciada según su estado (vivienda nueva/segunda mano) y titular (persona física/jurídica), desagregada por Comunidades Autónomas y Provincias. Para el año 2014, los Registros de la Propiedad de España inscriben un total de 70.078 viviendas con certificación de Ejecución Hipotecaria Iniciada (EHI), de las cuales 44.682 corresponden a un titular que es persona física, en términos relativos el 63,8% del total. De esas viviendas de personas físicas, el 77,6% eran viviendas habituales⁽⁹⁾: en términos absolutos,

(9) Los datos publicados por CORPME para la anualidad de 2012, basados en la información suministrada por el 85% de los Registros de la Propiedad de España, nos comunicaban el 74,9% de viviendas principales (49.268 de 65.778 viviendas de titulares personas físicas).

34.680 viviendas principales, las cuales suponen un incremento del 7,4% en relación a la cantidad de 2013.

En la desagregación por Comunidades Autónomas, solamente disponemos de información referida a las viviendas con certificación de Ejecución Hipotecaria Iniciada en 2014 cuyo titular es persona física, pero no acerca de las viviendas principales y no principales. La distribución autonómica de las viviendas de personas físicas con Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas en 2014 se recoge en el Gráfico 5, donde vemos que este suceso se concentra en Andalucía (19,4%), C. Valenciana (18,5%) y Catalunya (23,8%), entre las cuales representan casi 2/3 del total (61,7%). En un segundo nivel de importancia, emergen Islas Canarias (4,6%), Castilla-La Mancha (5%), Murcia (5,2%) y Madrid (7,8%). Nuevamente, constatamos que el fenómeno de las EHI sobre viviendas de personas físicas se acumula en los territorios del área triangular Sur ↔ Centro ↔ Este de la península.

Gráfico 5. Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas en 2014 sobre Viviendas de personas físicas en España (44.682) distribuidas por CC.AA.

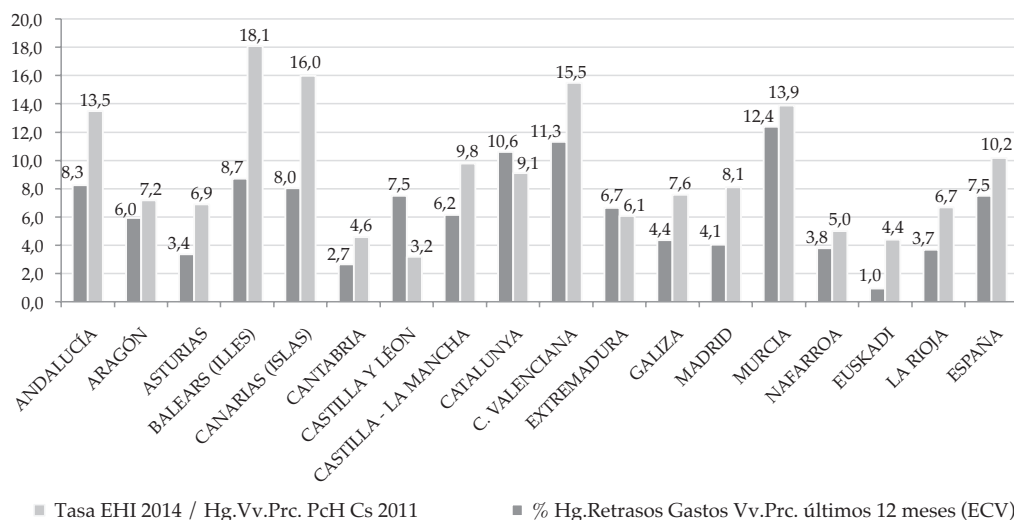


Fuente: Estadística sobre Ejecuciones Hipotecarias, INE.

Pasemos a estimar el posible impacto cuantitativo de las Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas en 2014 sobre viviendas de titulares que son personas físicas entre los Hogares residentes en viviendas principales en propiedad con pagos

pendientes (hipoteca)⁽¹⁰⁾ censados en noviembre de 2011. En el Gráfico 8, observamos que la Tasa estatal supone 7,5 EHI por cada 1.000 Hogares que habitan en su vivienda en propiedad con hipoteca. En el ámbito autonómico, las Tasas definen una horquilla con valor mínimo en Euskadi (1 por 1.000) y máximo en Murcia (12,4 por 1.000). Además de esta Comunidad mediterránea, destacan otras cinco Autonomías por superar el umbral estatal: Islas Canarias (8 por 1.000), Andalucía (8,3 por 1.000), Illes Balears (8,7 por 1.000), Catalunya (10,6 por 1.000) y C. Valenciana (11,3 Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas en 2014 sobre viviendas de personas físicas por cada 1.000 Hogares propietarios de su vivienda principal con hipoteca censados en 2011).

Gráfico 6. Tasas de Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas en 2014 sobre Viviendas pers. físicas por 1.000 Hogares Vv. Prc.Pp. con Hipoteca censados 2011 y % Hogares con Retrasos Gastos Vv. Prc. últimos 12 meses en 2014 (ECV) por CC.AA. y España



Fuentes: Estadística sobre Ejecuciones Hipotecarias 2014, Censo de Población y Viviendas 2011 y ECV 2014, INE.

(10) Aunque el INE no ofrece información estadística por Comunidades Autónomas de las Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas en 2014 sobre viviendas principales de titulares que son personas físicas, sin embargo en el denominador de la Tasa vamos a optar por los Hogares que habitan en viviendas principales censadas en propiedad con pagos pendientes (hipoteca), con el propósito de aproximarnos al conocimiento del posible impacto cuantitativo de la crisis hipotecaria sobre la población que habita en una vivienda con régimen de propiedad hipotecada. El INE solamente nos permite calcular una Tasa precisa para el total estatal, ya que en este caso si nos ofrece información sobre cuántas son viviendas principales. Así, contabiliza 34.680 viviendas principales de personas físicas que sufrieron el inicio de una Ejecución Hipotecaria en 2014: al introducir en el denominador los 5.940.930 Hogares que residen en viviendas principales en propiedad con pagos pendientes (hipoteca) censados en 2011, obtenemos una Tasa de 5,8 Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas en 2014 sobre viviendas de personas físicas por cada 1.000 Hogares propietarios de su vivienda principal con hipoteca censados en 2011.



Relacionemos los valores autonómicos de la Tasa anterior con los porcentajes autonómicos de Hogares que han tenido Retrasos en el pago de Gastos relacionados con la Vivienda Principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses, según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2014 (INE): en el Gráfico 6, observamos que las Comunidades Autónomas con una Tasa de Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas en 2014 más elevada también suelen distinguirse por un Porcentaje más alto de Hogares con Retrasos en el pago de los Gastos relacionados con la Vivienda Principal durante el último año. Demoras en el pago de esos gastos que, en el caso de los Hogares que residen en viviendas principales en propiedad con hipoteca, pueden derivar en el inicio de una Ejecución Hipotecaria. En definitiva, la crisis hipotecaria se expresó en 2014 con mayor frecuencia entre la población que es propietaria de su vivienda principal con hipoteca residente en las Comunidades Autónomas del área Sur y Este de la península y en los dos archipiélagos.

Por otro lado, el INE, también nos informa que el 61,6% de las Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas sobre viviendas en 2014 correspondió a hipotecas constituidas entre 2005 y 2008, destacando el año 2007 sobre las demás anualidades (20,2% del total). Asimismo, nos revela que el 0,79% de las hipotecas constituidas sobre viviendas en el período 2003-2013 iniciaron una Ejecución Hipotecaria en el año 2014. Respecto a las Comunidades Autónomas, esta Tasa de certificaciones por Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas sobre viviendas en el año 2014 en relación a las hipotecas constituidas de viviendas de 2003 a 2013, muestra su valor mínimo (0,11%) en Euskadi y máximo (1,21%) en Canarias. Aparte de la Tasa canaria, sobresalen por encima del umbral estatal⁽¹¹⁾, Extremadura (0,90%), Catalunya (0,94%), C. Valenciana (0,94%), Andalucía (0,96%), Castilla-La Mancha (1,02%) y Murcia (1,04%).

Finalicemos, señalando posibles mejoras a realizar en las fuentes secundarias oficiales utilizadas en el primer apartado:

- a) Ejecuciones Hipotecarias Presentadas sobre bienes inmuebles por los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción (CGPJ): la sección de Estadística Judicial debería realizar un esfuerzo estadístico dirigido a desagregar las Ejecuciones Hipotecarias Presentadas entre fincas rústicas y urbanas, así como en las segundas entre viviendas y otras (solares,...). Además, en las viviendas habría que distinguir el tipo de titularidad (personas físicas/jurídicas).

(11) Por debajo o igualando la Tasa estatal (0,79%), además de la de Euskadi, se encuentran las Tasas de Asturias (0,35%), Madrid (0,38%), Nafarroa (0,39%), Cantabria (0,44%), Galiza (0,48%), La Rioja (0,49%), Aragón (0,60%), Castilla y León (0,65%) e Illes Balears (0,79%). Fuente: Nota de Prensa (5 de marzo de 2014): Estadística sobre Ejecuciones Hipotecarias (EH). Cuarto trimestre de 2014 y año 2014. Datos provisionales. INE.



- b) Estadística sobre Ejecuciones Hipotecarias (INE): en relación a las Viviendas con Ejecución Hipotecaria Iniciada según titular (persona física/jurídica), el INE debería publicar la información diferenciada entre viviendas principales y no principales en la explotación que realiza para las Comunidades Autónomas y Provincias. En la Metodología de la Estadística sobre Ejecuciones Hipotecarias, el INE menciona entre las variables investigadas el «Régimen de la Vivienda» (libre/protegida) pero hasta la fecha no ha publicado información sobre la misma. Además, sería muy pertinente que el Instituto Nacional de Estadística realizase un esfuerzo estadístico por ampliar la serie anual en sentido retrospectivo, a partir de 2007 o 2008.

3

ADJUDICACIONES, LANZAMIENTOS-DESAHUCIOS Y ENTREGAS DE VIVIENDAS

En el tercer apartado, vamos a analizar los datos cuantitativos publicados por tres fuentes secundarias oficiales: 1) las Adjudicaciones por Ejecuciones Hipotecarias sobre viviendas del Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España (CORPME), 2) los Lanzamientos Recibidos y Practicados de bienes inmuebles del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), y 3) las Entregas de Viviendas Adjudicadas por procesos de Ejecución Hipotecaria del Banco de España (BE). A la acción judicial de Ejecución Hipotecaria, con frecuencia le sigue (aunque no siempre) las acciones de Adjudicación de la propiedad hipotecada tras la subasta judicial, el Lanzamiento judicial (desposesión, desahucio de la propiedad) y la Entrega judicial del bien inmueble al nuevo propietario, es decir la toma de posesión por el demandante acreedor (o por quién pujase y ganase en la subasta judicial que dio lugar a la Adjudicación).

En líneas generales, los actos judiciales de Adjudicación, Lanzamiento-Desahucio y Entrega de la Vivienda vinculados a un proceso de Ejecución Hipotecaria se desenvuelven, en conjunto, en alrededor de 2 años. Anteriormente, la primera fase de la EH que incluye desde la presentación de la demanda judicial por parte del prestamista-acreedor hasta la subasta y Adjudicación judicial suele abarcar en torno a 1 año. Por consiguiente, un proceso completo de Ejecución Hipotecaria tiende a desplegarse, aproximadamente, en 3 años; es decir, los Lanzamientos y Entregas de Vivienda de 2014, normalmente se iniciaron con la presentación de la demanda de EH en 2011.

Señalar que no todas las Ejecuciones Hipotecarias iniciadas finalizan necesariamente en los actos de Lanzamiento judicial (desposesión, desahucio) y Entrega del bien inmueble, ya que durante el proceso de Ejecución Hipotecaria la propiedad deudora y el demandante acreedor pueden llegar a un acuerdo



o la primera pagar la deuda pendiente. Además, los Lanzamientos se pueden «suspender temporalmente» en base a las normativas aprobadas en 2012 (Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre) y 2013 (Ley 1/2013, de 14 de mayo) por el Gobierno de España, dirigidas a la protección de los deudores hipotecarios que se consideran colectivos especialmente vulnerables. Inicialmente, la moratoria fue por dos años pero el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, ha ampliado hasta cuatro años el plazo de suspensión temporal del Lanzamiento judicial-desahucio motivado por Ejecución Hipotecaria sobre una vivienda principal y, además, en su artículo 3 modifica los apartados 1, 2 y 3 del artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, que establecen los supuestos y colectivos de especial vulnerabilidad que pueden acceder a la moratoria del lanzamiento judicial sobre su vivienda habitual.

3.1. Adjudicaciones por Ejecuciones Hipotecarias sobre Viviendas (CORPME)

El Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España (CORPME), en su «Panorama Registral: Impagos hipotecarios de vivienda 2012», publicó datos cuantitativos referidos a las Adjudicaciones por Ejecución de Hipoteca sobre Viviendas de titulares que son personas físicas⁽¹²⁾, elaborados a partir de la información suministrada por el 85% de los Registros de la Propiedad. Para el conjunto de España, se contabilizaron 38.976 Adjudicaciones de Vivienda por Ejecución de Hipoteca (AV por EH) en 2012 relativas a personas físicas, de las cuales 30.050 eran Viviendas Principales (AVP por EH), es decir, el 77,1% de ese total. Si distribuimos las AVP por EH registradas en España entre las 17 Comunidades Autónomas (Tabla 3), cuatro territorios acumulan el 68,7% del total estatal contabilizado por los Registradores de la Propiedad para 2012: Madrid (15%), Andalucía (17,2%), C. Valenciana (17,4%) y Catalunya (19,1%).

Con la información publicada por CORPME, también calculamos una Tasa de las Adjudicaciones por Ejecución de Hipoteca en 2012 sobre Viviendas Principales de personas físicas con respecto a los Hogares que habitan en viviendas de propiedad con pagos pendientes (hipoteca) censados en noviembre de 2011 (Tabla 3): para España, obtenemos una Tasa de 5,1 AVP por EH respecto a cada 1.000 Hogares residentes en viviendas de propiedad con hipoteca. En

(12) Adjudicaciones como consecuencia de procedimientos de ejecución hipotecaria relativas exclusivamente a vivienda: Son aquellas operaciones que inscriben el cambio de titularidad como consecuencia del impago de la hipoteca y en ocasiones pueden llegar al Registro de la Propiedad con una demora importante debido a que las entidades financieras pueden preferir retrasar la inscripción de la adjudicación para evitar los gastos inherentes en tanto no venden a un tercero la vivienda, aprovechando en ese momento para hacer ambas inscripciones, adjudicación y venta. Registradores de España (2013): Panorama Registral: Impagos hipotecarios de vivienda 2012. Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España (CORPME).



cuanto al impacto cuantitativo de las Adjudicaciones de Viviendas Principales por Ejecución de Hipoteca entre los Hogares censados en las Comunidades Autónomas, que son propietarios con hipoteca de la vivienda en la que residen, los valores de la Tasa comprenden desde 1,4 por 1.000 en Euskadi hasta 7,9 por 1.000 en La Rioja. Además de la Comunidad riojana, superan con holgura el umbral estatal, las autonomías de Catalunya (5,7 por 1.000), Murcia (6,2 por 1.000), Extremadura (6,4 por 1.000) y C. Valenciana (7,2 por 1.000). Al contrario de las Comunidades situadas en el área peninsular NorOeste y Norte, entre las cuales se expresan los valores menores: junto a Euskadi, nos referimos a Cantabria (3,3 por 1.000), Castilla y León (3,8 por 1.000), Asturias (1,9 por 1.000) y Galiza (2,5 por 1.000).

Tabla 3. N° de Adjudicaciones de Viviendas (AV) y Viviendas Principales (AVP) y Tasas de Adjudicaciones por Ejecución de Hipoteca sobre Viviendas Principales de personas físicas en 2012 respecto a cada 1.000 Hogares que residen en Viviendas en Propiedad con Hipoteca censados en 2011 (TAVP por EH por 1.000 HgVPcH) referidas a las CC.AA. y España

C. Autónoma	N° de AV por EH	% AV por EH CA / España	N° de AVP por EH	% AVP por EH CA / España	TAVP por EH sobre 1.000 Hg VPcH
Andalucía	7.258	18,62	5.168	17,20	4,92
Aragón	1.135	2,91	852	2,84	5,39
Asturias	345	0,89	248	0,83	1,91
Balears (Illes)	943	2,42	714	2,38	5,18
Canarias (Islas)	1.941	4,98	1.244	4,14	4,91
Cantabria	335	0,86	270	0,90	3,32
Castilla y León	1.709	4,38	1.138	3,79	3,84
Castilla - La Mancha	1.895	4,86	1.279	4,26	5,01
Catalunya	6.905	17,72	5.752	19,14	5,73
C. Valenciana	7.046	18,08	5.235	17,42	7,18
Extremadura	837	2,15	778	2,59	6,35
Galiza	864	2,22	600	2,00	2,46
Madrid	4.925	12,64	4.497	14,96	5,23
Murcia	1.528	3,92	1.157	3,85	6,21
Nafarroa	372	0,95	335	1,11	4,01
Euskadi	488	1,25	393	1,31	1,38
La Rioja	450	1,15	356	1,18	7,91
ESPAÑA	38.976	100,00	30.050	100,00	5,06

Elaboración propia. Fuentes: Registradores de España (2013): Panorama Registral: Impagos hipotecarios de vivienda 2012. Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España (CORPME). Estadística elaborada a partir de la información suministrada por el 85% de los Registros de la Propiedad. Censo de Población y Viviendas de 2011, INE.



3.2. Lanzamientos Recibidos y Practicados sobre bienes inmuebles (CGPJ)

El Lanzamiento es el acto final de un proceso judicial que se inicia con la presentación de una demanda por falta de pago de la renta mensual de alquiler o de una demanda de Ejecución Hipotecaria por incumplir con el pago de la cuota del préstamo hipotecario con garantía en una vivienda u otro bien inmueble. En el primer caso, supone desahuciar o desalojar al deudor inquilino-arrendatario devolviendo al demandante propietario-arrendador su vivienda u otro tipo de finca urbana. Y, en el segundo caso, el Lanzamiento significa despojar o desahuciar de la propiedad de la vivienda u otro bien inmueble al deudor hipotecario, al haber Adjudicado previamente el Juzgado la propiedad de ese bien inmueble al acreedor hipotecario (o al *subastero* u otra persona que pujase y ganase en la subasta judicial).

El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) publica información estadística con periodicidad trimestral desde el primer trimestre de 2008 sobre el número de Lanzamientos Recibidos⁽¹³⁾ sobre bienes inmuebles en los Servicios Comunes de los Juzgados, aunque no diferencia entre fincas rústicas y urbanas, si se trata de una vivienda u otro bien inmueble, así como tampoco distingue entre clase de titulares (personas físicas o jurídicas). Sin embargo, al no existir Servicios Comunes de notificaciones y embargos en todos los partidos judiciales, la estadística sobre los Lanzamientos Recibidos sobre bienes inmuebles no contempla la totalidad de Lanzamientos que aprueba la Administración de Justicia, de ahí que el CGPJ pretenda subsanar esa carencia informativa publicando desde el primer trimestre de 2013 datos estadísticos de los Lanzamientos Practicados⁽¹⁴⁾ sobre bienes inmuebles en los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, pero sin informar sobre los trimestres previos a 2013.

(13) Definición judicial de «Lanzamientos Recibidos en los Servicios Comunes»: Se contabiliza un lanzamiento por cada bien inmueble cuyo lanzamiento o entrega posesoria se acuerde, con independencia de los señalamientos que genere y del tipo de proceso en el que se acuerde o la fase en que éste se encuentre, siempre que implique un cambio en la posesión de un inmueble, y sin tener en cuenta si se trata de una finca rústica o urbana ni si es o no una vivienda. A efectos estadísticos, se incluirán en este apartado tanto los lanzamientos que se acuerden en fase de ejecución como las entregas de posesión, o las resoluciones que supongan la entrega mediata por entrega voluntaria del bien sea ésta a la parte directamente o en el órgano judicial. Fuente: Definiciones y conceptos, Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales. Desde 2007 hasta cuarto trimestre de 2014. Sección de Estadística Judicial, Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

(14) Definición judicial de «Lanzamientos Practicados en los Juzgados de Primera Instancia»: En las localidades donde existen servicios comunes de notificaciones y embargos, estos reciben de los juzgados el encargo de practicar los lanzamientos. Al no existir este tipo de servicios en todos los partidos judiciales, el dato que se obtiene de los mismos tiene interés para seguir la evolución histórica pero no para conocer el volumen total de lanzamientos. El dato recogido en los juzgados de primera instancia e instrucción (disponible desde el 1T de 2013) si debe ser exhaustivo pero no ofrece una evolución anterior al primer trimestre de 2013 (cuando se incluyó por primera vez en los boletines estadísticos). Se dispone de los lanzamientos practicados, y desglosado según se deriven de ejecuciones hipotecarias, de procedimientos de la Ley de Arrendamientos Urbanos (principalmente corresponderán a alquileres impagados) o a otras causas (laudos arbitrales, procesos de familia, etc.). En ningún caso debe sumarse el número de los practicados por los juzgados de primera instancia con el de los practicados en los servicios comunes. Fuente: Definiciones y conceptos, Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales. Desde 2007 hasta cuarto trimestre de 2014. Sección de Estadística Judicial, Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).



La estadística sobre los Lanzamientos Practicados sobre bienes inmuebles nos permite diferenciar entre los generados por procedimientos de Ejecución Hipotecaria y los derivados de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

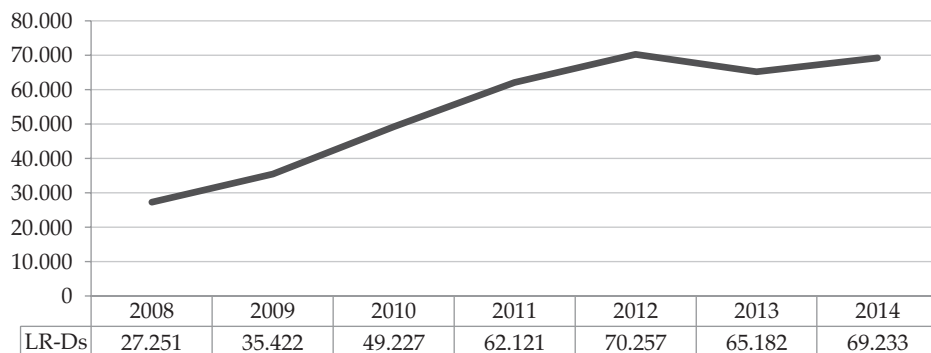
Por consiguiente, a pesar de que *no están todos los que son*, para conocer la evolución temporal de la cantidad de Lanzamientos-Desahucios efectuados durante el período de 2008 a 2014, nos tendremos que ceñir a los Lanzamientos Recibidos sobre bienes inmuebles en los Servicios Comunes (LR), y, para saber del número total de Lanzamientos sobre bienes inmuebles efectuados, y si éstos son consecuencia de Ejecuciones Hipotecarias o resultado de la Ley de Arrendamientos Urbanos, tenemos que atender a los Lanzamientos Practicados sobre bienes inmuebles en los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción (LP) durante el período más reciente de 2013 a 2014.

Para el conjunto de España, de 2008 a 2014, se contabilizan 378.693 Lanzamientos Recibidos-Desahucios sobre bienes inmuebles en los Servicios Comunes (LR-Ds), significando una media anual de 54.099 y un promedio diario de 148 Lanzamientos Recibidos-Desahucios. En el Gráfico 7, se observa una evolución interanual al alza en el número de LR-Ds entre 2008 y 2012, que solamente se interrumpe con el declive de 2013, pues en 2014 vuelve a aumentar con relevancia.

En términos relativos, la Tasa de Variación Interanual del número de Lanzamientos Recibidos-Desahucios sobre bienes inmuebles en los Servicios Comunes que recogemos en el Gráfico 8, mostró el incremento más elevado de 2009 a 2010 (39%), iniciándose a continuación una tendencia de crecimiento porcentual en clara desaceleración que llegó a expresarse en decremento (-7,2%) de 2012 a 2013, si bien la TVI LR-Ds regresó a la vertiente del incremento en la última variación de 2013 a 2014 (6,2%). *Grosso modo*, si comparamos las dos anualidades que limitan el período temporal, los 69.233 Lanzamientos Recibidos-Desahucios de 2014 representan un incremento del 154,1% con respecto a la cantidad de 2008 (27.251).

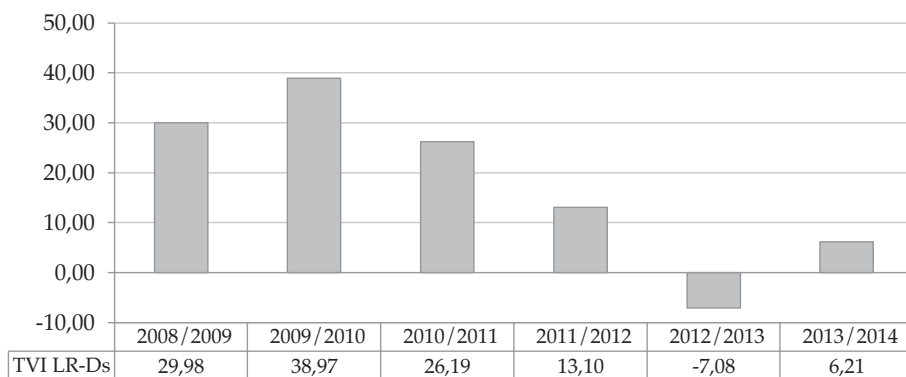
Contemplemos, seguidamente, el sumatorio de Lanzamientos Recibidos-Desahucios sobre bienes inmuebles en los Servicios Comunes de 2008 a 2014 distribuido entre las Comunidades Autónomas: los LR-Ds de ese período se concentran en Catalunya (14,4%), Andalucía (17,2%), Madrid (18,7%) y C. Valenciana (20,7%), sumando entre las cuatro autonomías el 71% del total español. En síntesis, el fenómeno de los Lanzamientos Recibidos-Desahucios se ha concentrado en las Comunidades Autónomas del Sur, Centro y Este de la península, reproduciendo un patrón geográfico similar al descrito por las Ejecuciones Hipotecarias registradas por el CGPJ durante el mismo período de siete años.

Gráfico 7. Evolución del Número de Lanzamientos Recibidos-Desahucios sobre bienes inmuebles en los Servicios Comunes de la Administración de Justicia de 2008 a 2014 en España



Fuente: Estadística Judicial, CGPJ.

Gráfico 8. Tasas de Variación Interanual del Número de Lanzamientos Recibidos-Desahucios sobre bienes inmuebles en los Servicios Comunes de la Administración de Justicia entre 2008 y 2014 en España



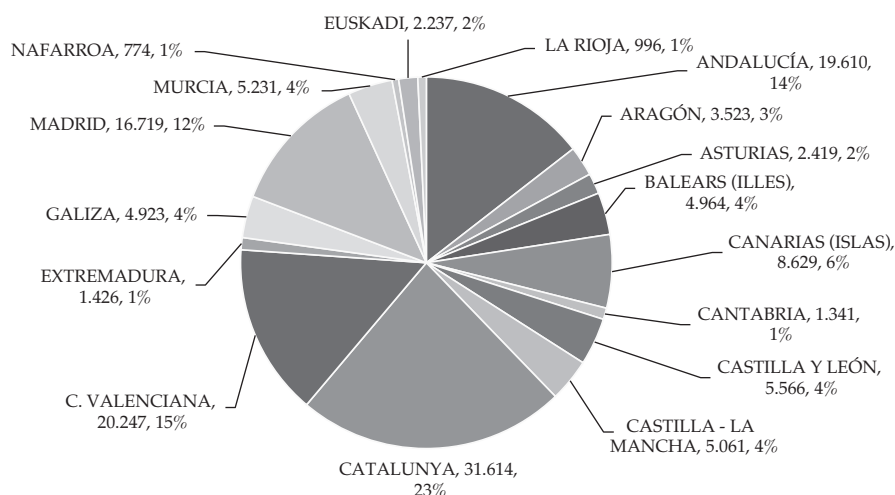
% respecto al año anterior. Fuente: Estadística Judicial, CGPJ.

Pero calculemos una Tasa, aunque sea un tanto *gruesa* por no ser precisa, relacionando los Lanzamientos Recibidos-Desahucios sobre bienes inmuebles con los Hogares censados, de cara a conocer al potencial impacto cuantitativo de esa actividad judicial entre los Hogares, probables propietarios o inquilinos de esos bienes inmuebles desalojados o desahuciados judicialmente. Para el conjunto de España, la Tasa acumulada de los Lanzamientos

Recibidos-Desahucios sobre bienes inmuebles en los Servicios Comunes para el período de 2008 a 2014 respecto a los Hogares censados en noviembre de 2011, significó 20,9 LR-Ds por cada 1.000 Hogares en España. En cuanto a las Tasas anuales, el período de análisis se inició en 2008 con 1,5 por 1.000, aumentando año tras año hasta 3,9 por 1.000 en 2012, retrocediendo a 3,6 por 1.000 en 2013, pero nuevamente en 2014 se elevó a 3,8 Lanzamientos Recibidos-Desahucios sobre bienes inmuebles en los Servicios Comunes por cada 1.000 Hogares censados.

A continuación, pasemos a saber de los Lanzamientos Practicados-Desahucios sobre bienes inmuebles en los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción (LP-Ds), información estadística del CGPJ que se limita a las anualidades de 2013 y 2014. Los 68.091 LP-Ds de 2014 suponen una Tasa de Variación Interanual del 1,3% con respecto a 2013 (67.189). En esos dos años, se efectuó una media diaria de 185 Lanzamientos Practicados-Desahucios. En cuanto a la distribución entre las 17 Comunidades Autónomas del total de LP-Ds realizados en el bienio 2013-2014, en el Gráfico 9 observamos que los Lanzamientos Practicados-Desahucios se concentran en los cuatro territorios situados en el triángulo Sur ↔ Centro ↔ Este de la península: Madrid (12,4%), Andalucía (14,5%), C. Valenciana (15%) y Catalunya (23,4%), reuniendo entre estas Comunidades el 65,2% del total estatal.

Gráfico 9. Los Lanzamientos Practicados-Desahucios sobre bienes inmuebles en los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción en el bienio 2013-2014 en España (135.280) distribuidos por CC.AA.



Fuente: Estadística Judicial, CGPJ.



La Tasa de los Lanzamientos Practicados-Desahucios sobre bienes inmuebles en los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción (TLP-Ds) para el bienio 2013-2014 respecto a los Hogares censados en noviembre de 2011, se sitúa en 7,5 LP-Ds por cada 1.000 Hogares censados en España, significando unas Tasas anuales semejantes: 3,7 por 1.000 en 2013 y 3,8 por 1.000 en 2014. En el espacio autonómico, las menores Tasas del bienio 2013-2014 se expresaron en Euskadi (2,5 por 1.000) y Navarra (3,1 por 1.000), mientras las más elevadas en Murcia (10,2 por 1.000), C. Valenciana (10,2 por 1.000), Catalunya (10,7 por 1.000), Islas Canarias (10,9 por 1.000) e Illes Balears (11,6 Lanzamientos Practicados-Desahucios por 1.000 Hogares censados).

El Consejo General del Poder Judicial, desagrega la información estadística de los Lanzamientos Practicados-Desahucios sobre bienes inmuebles correspondientes a 2013 y 2014 en tres categorías: a) los causados por procedimientos de Ejecución Hipotecaria⁽¹⁵⁾ (EH), b) los derivados de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), principalmente alquileres impagados, y c) los motivados por Otras razones. En la Tabla 4, recogemos los porcentajes que representan los dos motivos concretos (EH y LAU) con respecto al total de Lanzamientos Practicados-Desahucios (LP-Ds) sobre bienes inmuebles en 2013 y 2014, así como en relación al bienio acumulado. Si nos centramos en el sumatorio de LP-Ds para el bienio 2013-2014, distinguimos que fueron mayoría los derivados de la LAU: en España, 54,8% sobre 40,4% generados por EH. En el terreno autonómico, la LAU resalta como causa hegemónica entre los Lanzamientos Practicados-Desahucios durante el bienio 2013-2014 en siete Comunidades: Illes Balears (63,8%), Galiza (64,4%), Navarra (65,1%), Asturias (65,2%), Madrid (65,3%), Catalunya (65,9%) y Euskadi (68,8%). Mientras, únicamente en Murcia (61,8%), los procedimientos de EH destacan como motivo dominante.

(15) La cantidad de Lanzamientos Practicados-Desahucios sobre bienes inmuebles causados por procedimientos de Ejecución Hipotecaria contabilizados por la estadística judicial en 2013 y 2014 no incluyen los Lanzamientos «suspendidos temporalmente» por las normativas aprobadas en noviembre de 2012 y mayo de 2013 por el Gobierno de España, dirigidas a la protección de los deudores hipotecarios que se consideran colectivos especialmente vulnerables. Cuando la suspensión temporal finalice, proseguirá el proceso judicial y la estadística del CGPJ los incluirá en la categoría de Lanzamientos Practicados en el trimestre-anualidad en que sean efectuados. El Gobierno de España (PP) aprobó dos normativas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios: a) *Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre de 2012, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios* y b) *Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*. En ambas normativas se regula la suspensión temporal del lanzamiento judicial (desahucio) sobre la vivienda habitual de colectivos especialmente vulnerables. Esta moratoria se creó por el *Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre de 2012*, abarcando inicialmente hasta dos años, plazo que se mantuvo en la *Ley 1/2013, de 14 de mayo*, pero últimamente el *Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social* modificó el plazo de suspensión temporal ampliándolo hasta cuatro años desde su entrada en vigor. Asimismo, el *Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero*, en su artículo 3 modifica los apartados 1, 2 y 3 del artículo 1 de la *Ley 1/2013, de 14 de mayo*, que establecen los supuestos y colectivos de especial vulnerabilidad que pueden acceder a la moratoria del lanzamiento judicial sobre su vivienda habitual.



Tabla 4. Distribución (%) de los Lanzamientos Practicados-Desahucios sobre bienes inmuebles por los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción en 2013 y 2014 según fuesen causados por procedimientos de Ejecución Hipotecaria (EH) o la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) en las CC.AA. y España

CC. AA.	2013 EH	2013 LAU	2014 EH	2014 LAU	2013 - 2014 EH	2013 - 2014 LAU
Andalucía	46,19	48,29	51,09	42,61	48,78	45,30
Aragón	38,33	57,08	43,09	53,05	40,68	55,10
Asturias	25,55	67,74	27,64	62,77	26,62	65,19
Balears (Illes)	33,69	64,60	35,31	63,03	34,51	63,80
Canarias (Islas)	43,99	50,24	47,51	48,53	45,74	49,39
Cantabria	28,63	60,47	35,04	56,00	31,62	58,39
Castilla y León	32,88	61,02	38,85	56,58	35,88	58,79
Castilla - La Mancha	55,00	42,03	51,94	43,02	53,61	42,48
Catalunya	27,65	67,57	31,15	64,14	29,38	65,88
C. Valenciana	54,76	42,59	59,86	37,51	57,40	39,97
Extremadura	42,84	52,44	46,49	48,44	44,81	50,28
Galiza	25,29	67,01	31,88	61,85	28,66	64,37
Madrid	30,36	63,44	27,76	67,45	29,12	65,35
Murcia	55,12	42,41	67,50	30,32	61,84	35,84
Nafarroa	25,13	70,26	37,50	59,90	31,27	65,12
Euskadi	23,72	70,63	21,27	66,85	22,53	68,80
La Rioja	41,38	53,94	46,95	47,97	44,68	50,40
ESPAÑA	38,42	56,77	42,41	52,94	40,43	54,84

Elaboración propia. Fuente: Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales. Desde 2007 hasta cuarto trimestre de 2014. Sección de Estadística Judicial, Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

Para estimar el potencial impacto cuantitativo de los Lanzamientos Practicados-Desahucios (LP-Ds) sobre bienes inmuebles durante el bienio 2013-2014 según cada una de esas dos causas con respecto a los Hogares censados en 2011, calculamos dos indicadores, a priori, *gruesos*: por un lado, la Tasa de LP-Ds sobre bienes inmuebles causados por procedimientos de Ejecución Hipotecaria (EH) con respecto a los Hogares censados que habitan en viviendas principales con pagos pendientes (hipoteca) y, por otro, la Tasa de LP-Ds sobre bienes inmuebles derivados de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), en este caso considerando como denominador los Hogares censados que residen en viviendas principales en régimen de alquiler. Sabemos que los Lanzamientos Practicados-Desahucios sobre bienes inmuebles no solamente incluyen



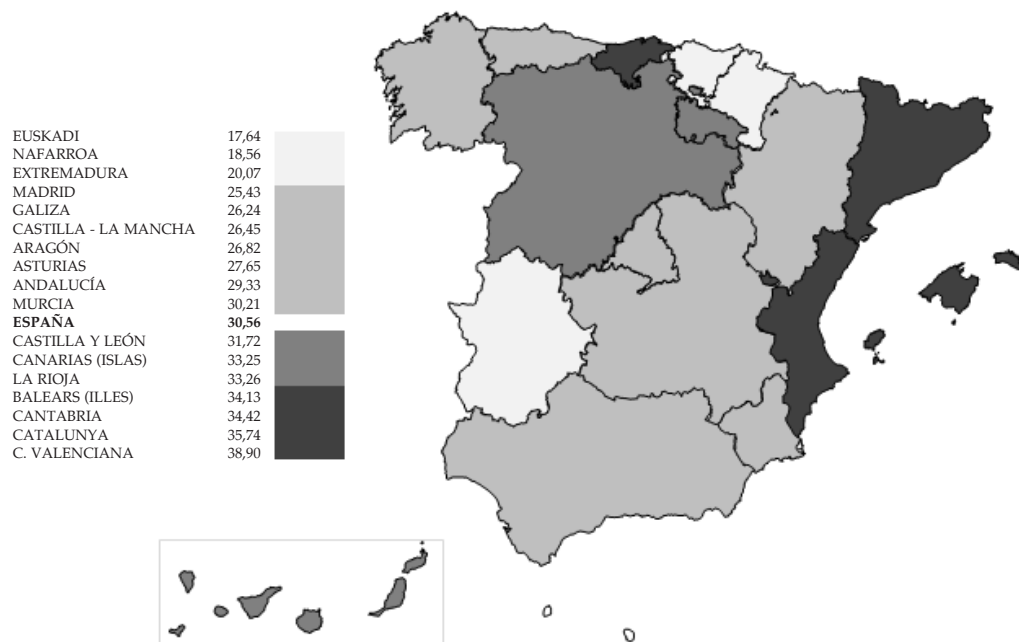
viviendas principales, pero optamos por calcular estas dos Tasas porque la desagregación de la estadística judicial en procedimientos debidos a EH y la LAU nos *incita* a relacionarlos con los Hogares censados en 2011 según el régimen de tenencia de la vivienda principal, aunque estando al tanto de que el numerador de las dos Tasas incluye más tipos de bienes inmuebles que los que realmente deberían ser (viviendas principales), de ahí que advirtamos que son dos indicadores más bien *gruesos*⁽¹⁶⁾. En fin, con los datos estadísticos que disponemos, nos esforzamos por acercarnos a la posible magnitud del impacto cuantitativo de los Lanzamientos Practicados-Desahucios entre la población según régimen de tenencia de la vivienda en la que habita, mediante una estrategia investigadora en espiral de *fuera hacia dentro*.

En cuanto a los valores de las Tasas para el Estado español, obtenemos 9,2 Lanzamientos Practicados-Desahucios (LP-Ds) sobre bienes inmuebles generados por procedimientos de EH por cada 1.000 Hogares Propietarios con Hipoteca y 30,6 LP sobre bienes inmuebles motivados por procedimientos de la LAU por cada 1.000 Hogares Inquilinos censados en noviembre de 2011. En principio, parece que el fenómeno de los Lanzamientos Practicados-Desahucios producidos en el bienio 2013-2014 impactó con mayor intensidad entre los Hogares Inquilinos o Arrendatarios. De hecho, en todas las Comunidades Autónomas, los valores de la TLJ-Ds por LAU superan de 13 puntos (Murcia) a 29 puntos (Cantabria) los correspondientes para la TLJ-Ds por EH, tal como podemos observar en el Gráfico 10.

En relación a cada Tasa específica para las Comunidades Autónomas, si nos referimos a las Tasas estimadas con los Lanzamientos Practicados-Desahucios en el bienio 2013-2014 ocasionados por procedimientos de la LAU entre los Hogares Inquilinos censados en 2011, en el Mapa 3 observamos que Euzkadi (17,7 por 1.000), Navarra (18,6 por 1.000) y Extremadura (20,1 por 1.000) resaltan por el potencial impacto cuantitativo inferior, a diferencia de Islas Canarias (33,3 por 1.000), La Rioja (33,3 por 1.000), Illes Balears (34,1 por 1.000), Cantabria (34,4 por 1.000), Catalunya (35,7 por 1.000) y C. Valenciana (38,9 por 1.000), las cuales sobresalen por un probable impacto cuantitativo superior entre los Hogares censados que habitan en una vivienda en arrendamiento.

(16) Se trata de dos indicadores más bien «gruesos» por un numerador no preciso: 1) en la Tasa referida a los Lanzamientos Practicados-Desahucios sobre bienes inmuebles causados por procedimientos de Ejecución Hipotecaria, se consideran fincas rústicas y urbanas, así como viviendas (principales y no principales) y otros inmuebles sujetos a garantía hipotecaria (plazas de garaje, locales comerciales, etc.), sin conocer la titularidad del bien inmueble (persona física o jurídica); y 2) en la Tasa correspondiente a LP-Ds derivados de procedimientos de la Ley de Arrendamientos Urbanos, se contemplan principalmente procesos de desahucios por alquileres impagados de fincas urbanas, aunque éstas pueden ser viviendas dedicadas al uso residencial permanente (viviendas principales) o a otro fin (según la LAU: vivienda de temporada, actividad industrial, comercial, artesanal, profesional, recreativa, asistencial, cultural o docente), también sin saber el tipo de titular de la finca urbana (persona física o jurídica).

Mapa 3. Tasas de Lanzamientos Practicados-Desahucios sobre bienes inmuebles por los Juzgados en el bienio 2013-2014 causados por la LAU en relación a cada 1.000 Hogares Inquilinos censados en 2011 en las Comunidades Autónomas

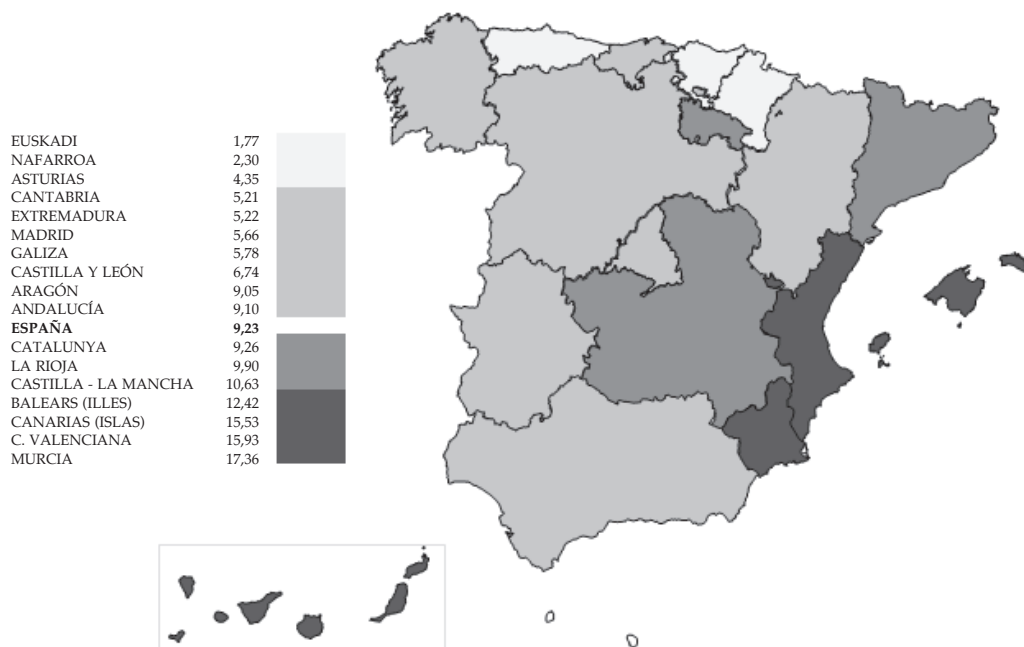


Fuentes: Estadística Judicial, CGPJ; Censo de Población y Viviendas 2011, INE.

En cuanto al posible impacto cuantitativo de los Lanzamientos Practicados-Desahucios durante el bienio 2013-2014 causados por Ejecuciones Hipotecarias entre los Hogares censados que son Propietarios con Hipoteca (Mapa 4), esta Tasa se muestra más elevada en las autonomías de la Rioja (9,9 por 1.000), Castilla-La Mancha (10,6 por 1.000), Illes Balears (12,4 por 1.000), Islas Canarias (15,6 por 1.000), C. Valenciana (15,9 por 1.000) y Murcia (17,4 por 1.000), mientras de nuevo Euskadi (1,8 por 1.000) y Nafarroa (2,9 por 1.000) destacan por la cualidad contraria. Advertir que, los valores de las Tasas motivadas por la LAU, al menos duplican los valores correspondientes para las Tasas originadas por las Ejecuciones Hipotecarias: en el Gráfico 10, observamos que el cociente favorable para la primera Tasa comprende en las Comunidades Autónomas entre 1,7 en Murcia y 10,0 en Euskadi, con un cociente estatal de 3,3 veces.



Mapa 4. Tasas de Lanzamiento Practicados-Desahucios sobre bienes inmuebles por los Juzgados en el bienio 2013-2014 causados por Ejecuciones Hipotecarias en relación a cada 1.000 Hogares Propietarios con Hipoteca censados en 2011 en las Comunidades Autónomas

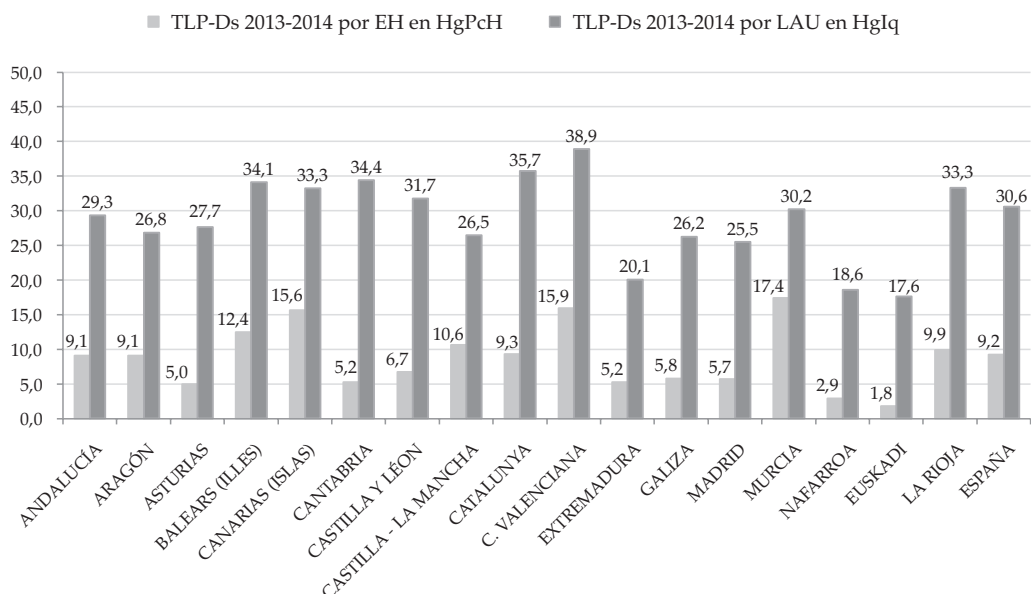


Fuentes: Estadística Judicial, CGPJ; Censo de Población y Viviendas 2011, INE.

Reflexionemos sobre las distancias entre los valores de las dos Tasas en las Comunidades Autónomas: aunque, pueden obedecer a varios motivos relacionados, a priori, pensamos que las diferencias territoriales en cuanto al impacto de la crisis capitalista y un posible mayor acceso de hogares con economía precaria al régimen de alquiler, son factores que concurren para aumentar o reducir la probabilidad de un hogar de precipitarse a un proceso judicial de Lanzamiento-Desahucio. También podemos suponer que parte de los hogares desahuciados de viviendas en propiedad y que acceden seguidamente al régimen de alquiler, vuelven a sufrir como arrendatarios deudores un proceso judicial de Lanzamiento-Desahucio al no conseguir superar su situación de pobreza severa. En resumen, formulamos la hipótesis siguiente: entre los hogares que residen en alquiler son más frecuentes las situaciones de precariedad y pobreza severa y, en consecuencia, resulta más probable que sufran un proceso judicial de Lanzamiento-Desahucio.



Gráfico 10. Tasas de LP-Ds sobre bienes inmuebles por los Juzgados en bienio 2013-2014 causados por EH respecto cada 1.000 Hogares Prop. con Hipoteca (TLP-Ds por EH en HgPcH) y por la LAU en relación cada 1.000 Hogares Inquilinos (TLP por EH en Hglq)



Fuentes: Estadística Judicial, CGPJ; Censo de Población y Viviendas 2011, INE.

El Censo de Población y Viviendas de 2011, nos permite conocer por Comunidades Autónomas el número de Hogares Sin Ocupados⁽¹⁷⁾ y el régimen de tenencia de la vivienda en la que habitan (Gráfico 11). Así, 934.895 Hogares Sin Ocupados residían en una vivienda en propiedad con pagos pendientes (hipoteca), los cuales significaban el 5,2% de todos los hogares censados en España (18.083.690) y el 15,7% del subtotal de hogares que habitaban en una vivienda propia con hipoteca (5.940.930). En perspectiva autonómica, la Proporción de Hogares Sin Ocupados que habitan una Vivienda en Propiedad con Hipoteca (PHSO-VPH) con respecto al subtotal de hogares que residían en propiedad con hipoteca, muestra sus porcentajes más elevados en Asturias (17,1%), Murcia (17,2%), Islas Canarias (17,4%), Extremadura (17,7%), Illes Balears (18%),

(17) N° de Ocupados del Hogar: Ocupados son todas aquellas personas de 16 ó más años que tienen un trabajo por cuenta ajena o que ejercen una actividad por cuenta propia, durante al menos una hora en la semana de referencia (o que estuvieron temporalmente ausentes en dicha semana). Con valores: Ninguno, 1 ocupado, 2 ocupados, 3 ó más ocupados. Definición del Glosario del Censo de Población y Viviendas de 2011, INE. La explotación estadística del INE no ofrece información sobre los Hogares censados según N° de perceptores de ingresos.



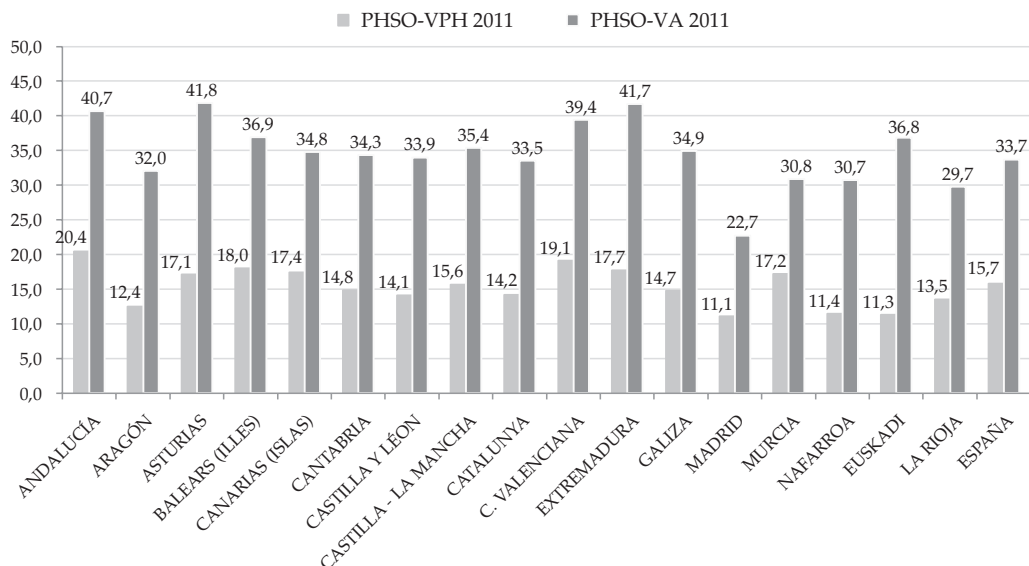
C. Valenciana (19,1%) y Andalucía (20,4% del subtotal de hogares que residen en vivienda en propiedad con hipoteca).

En cuanto a la Proporción de Hogares Sin Ocupados que residen en una Vivienda en Alquiler (PHSO-VA) con respecto al subtotal de hogares que habitan en alquiler, el 33,7% de los hogares arrendatarios se encontraban en esta situación, es decir, 820.580 en cantidad absoluta, los cuales significan el 4,5% del total de hogares censados en 2011. En el panorama autonómico, la PHSO-VA expresa sus mayores porcentajes entre los hogares de Castilla-La Mancha (35,3%), Euskadi (36,8%), Illes Balears (36,9%), C. Valenciana (39,4%), Andalucía (40,7%), Extremadura (41,7%) y Asturias (41,8% del subtotal de hogares censados que residen en alquiler).

A la luz de esos datos censales por Comunidades Autónomas sobre Hogares Sin Ocupados y régimen de tenencia de su vivienda principal, deducimos que el riesgo de precipitarse a un potencial desahucio es visiblemente mayor entre los hogares que residen en Alquiler en comparación con los que residen en Propiedad con Hipoteca, ya que en el primer conjunto son más frecuentes los Hogares Sin Ocupados. Por consiguiente, la asociación más intensa entre Hogares Sin Ocupados y régimen de arrendamiento de la vivienda principal, nos permite aclarar por qué las Tasas autonómicas de Lanzamientos Practicados-Desahucios sobre bienes inmuebles en arrendamiento (LAU) durante 2013-2014, con respecto a los Hogares Inquilinos censados, por lo menos duplican las Tasas autonómicas de Lanzamientos Practicados-Desahucios (LP-Ds) sobre bienes inmuebles en propiedad con garantía hipotecaria (EH) en ese mismo bienio, por cada 1.000 Hogares censados que son propietarios de la vivienda con hipoteca⁽¹⁸⁾.

(18) Incluso, si tuviésemos en cuenta los Lanzamientos-Desahucios suspendidos por 2 años desde la entrada en vigor de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, los cuales ascienden a la cantidad de 13.000 según el Ministerio de Economía y Competitividad (Nota de prensa: 24/03/2015), la Tasa de Lanzamientos-Desahucios por Ejecuciones Hipotecarias para el bienio 2013-2014 ascendería a 11,4 por 1.000 hogares censados en una vivienda habitual en propiedad con hipoteca, una Tasa 19,1 puntos por debajo de la debida a los Lanzamientos Practicados-Desahucios motivados por la LAU (30,6 por 1.000 hogares censados en una vivienda habitual en alquiler).

Gráfico 11. Proporción Hogares Sin Ocupados que residen en Vv. Propiedad con Hipoteca (PHSO-VPH) y Proporción Hogares Sin Ocupados que habitan en Vv. en Alquiler (PHSO-VA) censados en 2011 para CA y España



% Hogares Sin Ocupados sobre Subtotal Hogares según régimen de tenencia de la vivienda principal.
Fuente: Censo Población y Viviendas 2011, INE.

3.3. Entregas de Viviendas por Ejecución Hipotecaria (BE)

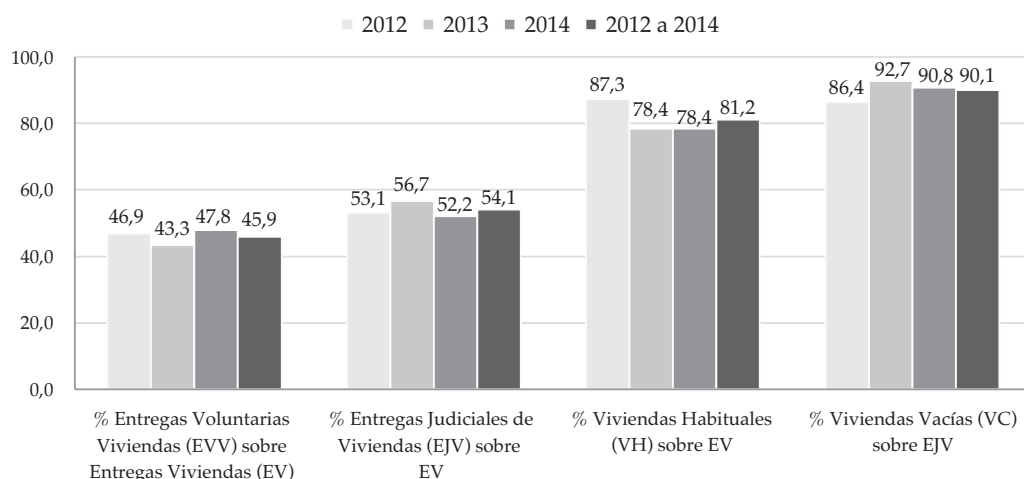
El Banco de España (BE), ha publicado «Notas Informativas sobre los procesos de Ejecución Hipotecaria sobre Viviendas», donde se ofrece información estadística procedente de todas las entidades de depósito sobre las Entregas de Viviendas de personas físicas adjudicadas o recibidas en pago de deudas surgidas por operaciones de crédito hipotecario a los hogares para la adquisición de viviendas, distinguiendo entre viviendas habituales y otras viviendas. La información publicada en el momento de realizar este artículo comprende desde enero de 2012 a diciembre de 2014 y únicamente se refiere al total de España. De la misma, resaltamos lo siguiente:

Para el conjunto del período, el número de Entregas de Viviendas (EV) de personas físicas fue de 141.030, las cuales representan el 2,2% de todas las Hipotecas Vivas concedidas a los hogares para adquisición de vivienda a diciembre de 2014 (6.458.114). Con respecto a las Viviendas censadas en 2011, calculamos una Tasa global de 5,6 Entregas de Viviendas por cada 1.000 Viviendas censadas (Tasas anuales de 1,8 EV por 1.000 Viviendas en 2012, de 2



EV por 1.000 Viviendas en 2013 y de 1,9 por 1.000 Viviendas en 2014). Y las Entregas de Viviendas (EV) entre enero de 2012 y diciembre de 2014 se desagregan en Voluntarias (64.779) y en Entregas Judiciales (76.251), las cuales significan 45,9% y 54,1% del total de las EV, respectivamente.

Gráfico 12. Indicadores sobre Entregas de Viviendas de personas físicas en procesos de Ejecución Hipotecaria de enero de 2012 a diciembre de 2014 en España



Fuente: Notas Informativas Ejecuciones Hipotecarias sobre Viviendas, Banco de España.

El Banco de España, contabiliza 114.531 viviendas Habituales entre enero de 2012 y diciembre de 2014, que representan el 81,2% de todas las Entregas de Viviendas de personas físicas y el 2% de todas las Hipotecas Vivas concedidas a los hogares para adquisición de vivienda principal a diciembre de 2014. Con respecto a los Hogares propietarios con hipoteca de su vivienda habitual censados en 2011, estimamos una Tasa acumulada de 19,3 Entregas de Viviendas Habituales (EVHb) por cada 1.000 Hogares censados Propietarios de su Vivienda principal con Hipoteca (Tasas anuales de 6,6 EVHb por 1.000 Hg VPCh en 2012 y 2013, y de 6,2 EVH por 1.000 Hg VPCh en 2014).

Entre las Entregas Judiciales de Viviendas de personas físicas, el 90,1% se encontraban Vacías en el momento de la posesión por el acreedor, representando un porcentaje similar entre las viviendas habituales⁽¹⁹⁾ entregadas por

(19) Hay que advertir que la categoría de «vivienda Vacía» que emplea el Banco de España no coincide con la del INE: el BE se refiere a una vivienda que se encuentra Vacía en el momento de la Entrega Judicial y toma en posesión por la parte acreedora del proceso de



orden judicial (89%). Las viviendas Vacías en el momento de tomar posesión el acreedor significan el 48,7% del total de Entregas de Viviendas adjudicadas o recibidas entre 2012 y 2014.

Y el número de Entregas Judiciales de Viviendas de personas físicas con intervención de las fuerzas del orden fue de 518, de las cuales el 73,4% eran viviendas Habituales, representando el 0,7% de las Entregas Judiciales ordenadas desde enero de 2012 a diciembre de 2014.

4 DACIONES EN PAGO QUE EXTINGUEN LA DEUDA HIPOTECARIA (CORPME Y BE)

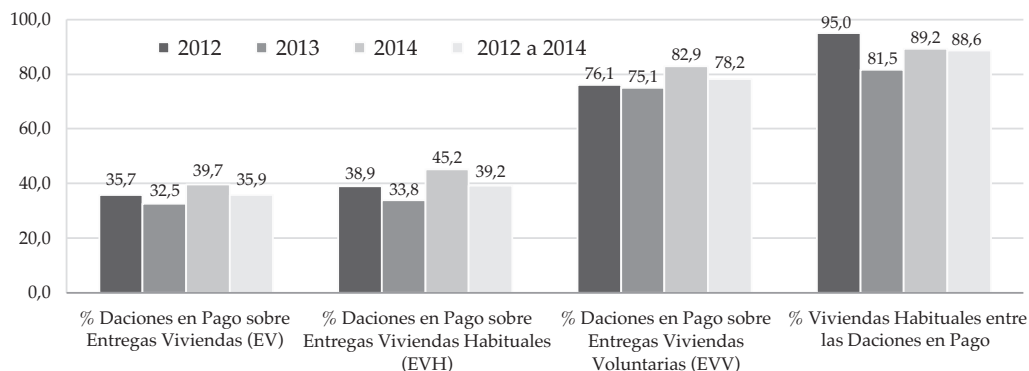
Dos instituciones han publicado información estadística sobre el fenómeno de las Daciones en Pago relativas a viviendas afectadas por procesos de Ejecución Hipotecaria, las cuales suponen el cambio de titularidad en favor del demandante acreedor pero también la extinción de la deuda hipotecaria: el Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España (CORPME) en su «Panorama Registral: Impagos hipotecarios de vivienda 2012» y el Banco de España (BE) en sus «Notas Informativas sobre los procesos de Ejecución Hipotecaria», las cuales se refieren al período comprendido entre 2012 y 2014. Comencemos por la segunda fuente de información.

Según el Banco de España, entre las Entregas de Viviendas de personas físicas por procesos de Ejecución Hipotecaria que tuvieron lugar entre enero de 2012 y diciembre de 2014, las Daciones en Pago (DP) sumaron 50.623 viviendas, las cuales significan el 35,9% de ese total, el 39,2% de las Entregas de Viviendas Habituales y el 78,2% de las Entregas Voluntarias de Viviendas. Además, las Viviendas Habituales representaron el 88,6% de todas las Daciones en Pago de viviendas de personas físicas. Si atendemos a las Hipotecas Vivas concedidas a los hogares para adquisición de vivienda a diciembre de 2014, las Daciones en Pago concedidas entre enero de 2012 y diciembre de 2014 simbolizan un insignificante 0,8% de esas Hipotecas Vivas (0,2% las 15.967 DP de 2012, 0,3% las 16.173 DP de 2013 y también 0,3% las 18.483 DP de 2014).

Ejecución Hipotecaria. Mientras el INE define la «vivienda vacía o desocupada: como una vivienda familiar que no es la residencia habitual de ninguna persona ni es utilizada de forma estacional, periódica o esporádica por nadie. Se trata de viviendas deshabitadas». Por tanto, el Banco de España no sólo incluye viviendas Vacías tal como las define el INE, sino también viviendas principales (una vivienda familiar que es utilizada toda o la mayor parte del año como residencia habitual de una o más personas) y viviendas secundarias (una vivienda familiar que es utilizada solamente parte del año, de forma estacional, periódica o esporádica y no constituye residencia habitual de una o varias personas). De ahí que, en la Nota Informativa del BE, también hablen de viviendas habituales que se encontraban Vacías en el momento de la posesión por el acreedor.



Gráfico 13. Indicadores sobre Daciones en Pago en procesos de Ejecución Hipotecaria con respecto a las Entregas de Viviendas de personas físicas de enero de 2012 a diciembre de 2014 en España



Fuente: Notas Informativas sobre EH, BE.

En cuanto a la información publicada por CORPME para 2012, contabilizan 14.229 Daciones en Pago (DP) de viviendas de personas físicas, las cuales representaron el 21,6% de los procedimientos de Ejecución Hipotecaria Iniciados en 2012. En cuanto a la distribución territorial (Tabla 5), las Comunidades de Madrid (15,9%), Andalucía (16,2%), Catalunya (16,6%) y C. Valenciana (20,9%) sumaron el 69,6% de las Daciones en Pago registradas en 2012. Por otro lado, en el conjunto de España, el 80,3% de las Daciones en Pago correspondieron a viviendas principales, proporción que expresó sus valores inferiores en Asturias (67,3%) y Cantabria (69%), mientras los superiores en La Rioja (93,2%) y Extremadura (96%). Por lo demás, las Daciones en Pago representaron el 36,5% de las Adjudicaciones de Viviendas por Ejecución Hipotecaria inscritas en 2012 por los Registradores de la Propiedad, indicador que en las Comunidades Autónomas describe un intervalo definido por 16,3% en Navarra y 49,8% en Castilla-La Mancha, destacando además los elevados porcentajes de la C. Valenciana (42,3%), Illes Balears (43,6%), Madrid (45,9%) y Murcia (49,1%).



Tabla 5. Indicadores sobre Daciones en Pago en 2012 derivadas de Ejecuciones Hipotecarias sobre viviendas de personas físicas según el Colegio de Registradores de España (CORPME) referidas a las CC.AA. y España

C. Autónoma	Nº Daciones Pago (DP)	% DP CA / España	% Viviendas Principales en DP	Nº Viviendas Principales en DP	% DP en Adjudicaciones Viviendas
Andalucía	2.304	16,19	75,5	1.740	31,74
Aragón	330	2,32	79,2	261	29,07
Asturias	115	0,81	67,3	77	33,33
Balears (Illes)	411	2,89	70,6	290	43,58
Canarias (Islas)	445	3,13	70,1	312	22,93
Cantabria	115	0,81	69,0	79	34,33
Castilla y León	609	4,28	73,7	449	35,63
Castilla - La Mancha	944	6,63	80,0	755	49,82
Catalunya	2.357	16,56	86,8	2.046	34,13
C. Valenciana	2.981	20,95	74,2	2.212	42,31
Extremadura	149	1,05	96,0	143	17,80
Galiza	227	1,60	81,3	185	26,27
Madrid	2.262	15,90	90,8	2.054	45,93
Murcia	750	5,27	81,4	611	49,08
Nafarroa	60	0,42	91,7	55	16,13
Euskadi	88	0,62	84,0	74	18,03
La Rioja	82	0,58	93,2	76	18,22
ESPAÑA	14.229	100,00	80,3	11.426	36,51

Elaboración propia. Fuente: Registradores de España (2013): Panorama Registral: Impagos hipotecarios de vivienda 2012. Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España (CORPME). Estadística elaborada a partir de la información suministrada por el 85% de los Registros de la Propiedad.

Si comparamos los datos generados para 2012 por esas dos fuentes secundarias oficiales, percibimos que las Daciones en Pago contabilizadas por el Banco de España (15.967) dentro de la categoría de las Entregas Voluntarias de Vivienda, superan en 1.738 DP (+12,2%) la cantidad total estimada por CORPME (14.229). Asimismo, el 95% de las Daciones en Pago registradas por el BE corresponden a viviendas principales, mientras se reducen al 80,3% entre las registradas por CORPME. Las dos fuentes secundarias coinciden en la importancia relativa de las Daciones en Pago de 2012 con respecto a las Adjudicaciones y Entregas de Vivienda motivadas por Ejecución Hipotecaria: las 14.229 DP inscritas por CORPME representan el 35,5% de las Adjudicaciones de Vivienda y las 15.967 DP anotadas por el BE suponen el 35,7% de todas las Entregas de Vivienda. Y si relacionamos las Daciones en Pago de 2012 con las Hipotecas Constituidas sobre Viviendas (HCV) contabilizadas por el INE en el



mismo año, obtenemos una Tasa de 52 DP por cada 1.000 HCV según CORPME y de 58,3 DP por cada 1.000 HCV según el Banco de España⁽²⁰⁾.

Cerremos este apartado, mencionando las posibles mejoras a efectuar en las fuentes secundarias oficiales empleadas en los apartados segundo y tercero:

- a) Lanzamientos Practicados sobre bienes inmuebles por los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción (CGPJ): la sección de Estadística Judicial debería realizar un esfuerzo estadístico dirigido a desagregar los Lanzamientos Practicados sobre bienes inmuebles motivados por Ejecución Hipotecaria entre fincas rústicas y urbanas, así como las segundas entre viviendas y otras fincas urbanas. En los Lanzamientos Practicados sobre fincas urbanas derivados de la Ley de Arrendamientos Urbanos se tendría que distinguir entre viviendas y otras fincas urbanas. Además, en las viviendas sería de gran interés que diferenciase el tipo de titular (personas físicas/jurídicas) y si se trata de una vivienda principal o no principal. Asimismo, sería de gran valor para el conocimiento de la crisis hipotecaria y residencial que el CGPJ (o el INE) realizase un esfuerzo estadístico por ampliar la actual serie anual 2013-2014 en sentido regresivo, comenzando a ser posible en 2007 o 2008.
- b) Entregas de Viviendas por Ejecución Hipotecaria y Daciones en Pago (BE): en la última «Nota Informativa sobre los procesos de Ejecución Hipotecaria sobre Viviendas» publicada por el Banco de España (30/07/2015), éste anunciaba que completará y finalizará su propia estadística con los datos correspondientes a 2015, dado que la nueva «Estadística sobre Ejecuciones Hipotecarias» que publica el INE desde mediados de 2014 tiene mayor detalle y más alta frecuencia que la elaborada por el Banco de España. Sin embargo, hay que advertir que la «Estadística sobre Ejecuciones Hipotecarias» del INE hasta ahora no ha ofrecido información sobre Entregas de Viviendas (Voluntarias y Judiciales) y Daciones en Pago respecto a las Viviendas de titulares personas físicas afectadas por procesos de Ejecución Hipotecaria, información que si ha publicado el Banco de España en sus Notas Informativas. Por tanto, si el INE no asume la recogida y explotación estadística de esa información, nos veremos privados de la misma. Pero no sólo se debería continuar publicando información sobre las Entregas de Viviendas (Voluntarias y Judiciales) y Daciones en Pago, sino también mejorar su explotación actual, en el sentido de desagregarla por Comunidades

(20) El valor de este indicador, según los datos del Banco de España, sube en 2013 a 81 y en 2014 a 91 Daciones en Pago por cada 1.000 Hipotecas Constituidas sobre Viviendas en el mismo año (INE).



Autónomas y Provincias, diferenciado entre viviendas principales y no principales. Asimismo, sería de gran interés que el BE (o el INE) ampliase la información estadística en sentido retrospectivo, para que la serie anual que ahora arranca en 2012 se iniciase en 2007 o 2008.

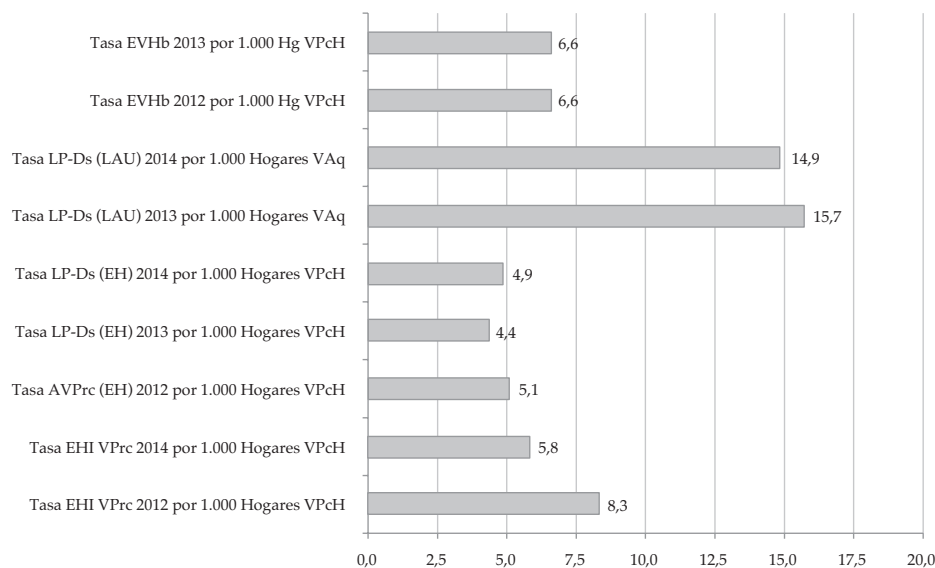
5 CONCLUSIONES

En las páginas anteriores, hemos estimado el potencial impacto cuantitativo de la crisis hipotecaria y residencial sobre los Hogares censados en noviembre de 2011, según el régimen de tenencia de su vivienda principal o habitual. En el Gráfico 14, recogemos las Tasas más precisas elaboradas sobre los diferentes sucesos judiciales analizados, las cuales se refieren a España y el período 2012-2014, para el que disponemos de información estadística más detallada. En concreto, obtenemos una Tasa de Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas (EHI) sobre viviendas principales de personas físicas en 2012 de 8,3 por 1.000 y en 2014 de 5,8 por 1.000 Hogares propietarios con hipoteca de su vivienda habitual (VPcH). En cuanto a las Adjudicaciones de viviendas principales de personas físicas registradas en 2012, suponen 5,1 por 1.000 Hogares que residen en su vivienda como propietarios con hipoteca.

Los Lanzamientos Practicados-Desahucios (LP-Ds) sobre bienes inmuebles motivados por Ejecuciones Hipotecarias (EH) en 2013 representan 4,4 por 1.000 y 4,9 por 1.000 Hogares en 2014, que son propietarios con hipoteca de su vivienda habitual (VPcH), mientras los causados por la Ley de Arrendamientos Urbanos ascienden en 2013 a 15,7 por 1.000 y en 2014 a 14,9 por 1.000 Hogares que viven en una Vivienda en Alquiler (VAq). Por último, la Tasa estimada para las Entregas de Viviendas Habituales (EVHb) que proceden de Ejecuciones Hipotecarias sobre viviendas de personas físicas significaron anualmente, en 2012 y 2013, la Tasa de 6,6 por 1.000 Hogares censados que residen en una vivienda en propiedad con hipoteca (VPcH) y de 6,2 por 1.000 si nos referimos a 2014.



Gráfico 14. Tasas de Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas (EHI) y Adjudicaciones (A) de Viviendas Principales (VPrc), Lanzamientos Practicados (LP-Ds) de EH y LAU, y Entregas de Viviendas Habituales (EVHb) por 1.000 Hogares censados en 2011 en España



Ahora bien, ¿cuántos Hogares estimamos que han sufrido un Desahucio judicial de su Vivienda Habitual entre 2008 y 2014?. El cálculo es arriesgado pero en base a los datos más detallados de 2013 y 2014, nos aventuramos a calcular una valoración para cada régimen de tenencia de la vivienda principal:

- a) **107.086 Hogares Desahuciados de su Vivienda Habitual en Propiedad con Hipoteca por Ejecución Hipotecaria⁽²¹⁾**, los cuales significarían el 1,8% de todos los Hogares censados en 2011 que residen en ese régimen de tenencia.

(21) Las 38.167 Entregas Judiciales de Vivienda Habitual de personas físicas contabilizadas por el Banco de España en 2013 y 2014 significan el 69,8% de los 54.688 Lanzamientos Practicados-Desahucios sobre bienes inmuebles causados por procedimiento de Ejecución Hipotecaria (CGPJ) en ese bienio. No disponemos de información publicada sobre Lanzamientos Practicados-Desahucios sobre bienes inmuebles causados por procedimiento de Ejecución Hipotecaria con anterioridad a 2013, pero si conocemos el total de Lanzamientos Practicados para 2013 y 2014, donde los debidos a Ejecución Hipotecaria significan el 40,4% de ese bienio. A modo de hipótesis, supongamos que ese 40,4% podemos generalizarlo a los Lanzamientos Recibidos-Desahucios por los Servicios Comunes sobre bienes inmuebles de 2008 a 2012 (244.278), obteniendo una estimación de 98.751 LP-Ds sobre bienes inmuebles por EH. Ahora, supongamos que de esa cantidad, el 69,8% corresponden a Lanzamientos Practicados-Desahucios sobre viviendas habituales de personas físicas, es decir 68.919, a los que añadimos las 38.167 Entregas Judiciales de Vivienda Habitual de personas físicas contadas por el Banco de España para 2013 y 2014, obteniendo así una estimación total para el período 2008 a 2014 de 107.086 Desahucios-Entregas Judiciales de Vivienda Habitual de personas físicas por Ejecución Hipotecaria. Con respecto a los Hogares censados en 2011, una Tasa acumulada de 18 Desahucios de vivienda principal debidos a Ejecución Hipotecaria por cada 1.000 Hogares que habitan en régimen de propiedad con hipoteca y una Tasa media anual de 2,6 por 1.000 para el período de 2008 a 2014.



- b) **167.575 Hogares Desahuciados de su Vivienda Habitual en Alquiler por la LAU⁽²²⁾**, que representarían el 6,9% de todos los Hogares censados que residen en arrendamiento.
- c) **En total, obtenemos 274.661 Hogares Desahuciados judicialmente de su Vivienda Habitual entre 2008 y 2014**, alrededor del 1,5% de todos los Hogares censados en 2011.

Y si consideramos el tamaño medio del Hogar censado en 2011 según régimen de tenencia de la vivienda principal, estimamos la población potencialmente afectada por los Desahucios judiciales:

- a) **En Propiedad con Hipoteca (2,80): 299.841 personas**, el 1,8% de la población censada residente en ese régimen de tenencia de vivienda principal.
- b) **En Alquiler (2,62): 439.048 personas**, el 6,9% de la población censada que reside en viviendas de arrendamiento.
- c) **En total, los Desahucios judiciales de Viviendas Habituales podrían haber afectado directamente a 738.888 personas**, alrededor del 3,2% de las personas censadas en 2011 que residen en viviendas principales en propiedad con hipoteca o en alquiler (agregado de los dos regímenes de tenencia) y el 1,6% de todas las personas censadas en 2011 en el parque de viviendas principales.

En definitiva, además del importante impacto cualitativo de las Ejecuciones Hipotecarias y los Desahucios judiciales de viviendas principales en la sociedad española, las estimaciones anteriores nos avisan que esos dos sucesos negativos también han alcanzado un significativo impacto cuantitativo entre los Hogares y la población española, si bien los Desahucios judiciales de Viviendas Habituales con mayor gravedad entre los que residen en alquiler. Indudablemente, el impacto negativo habrá sido más considerable entre los Hogares de las capas sociales más vulnerables y afectadas por el desempleo de masas, la precariedad laboral, el *austericidio* de los recortes neoliberales y la creciente pobreza severa; es decir, entre los «hogares del precariado». Geográficamente, entre los hogares del precariado que habitan en las Comunidades Autónomas del Sur y Este de la península, además de las dos insulares, donde la crisis del capitalismo español ha golpeado con mayor virulencia en sus estructuras económicas y sociales, tanto en extensión como en intensidad.

(22) Sabemos que el 54,8% de los LP-Ds de bienes inmuebles en 2013 y 2014 fueron causados por la LAU y el 5% por Otros motivos. Primero, reduzcamos al 95% los Lanzamientos Recibidos (LR) por los Servicios Comunes de 2008 a 2014 y sobre la cantidad resultante (359.758) calculemos el 54,8% de potenciales fincas urbanas sujetas a LAU (197.148) y después el 85% (quitamos un 15% de otras fincas urbanas), obteniendo la cantidad de 167.575 viviendas habituales en régimen de alquiler que posiblemente han sufrido un Desahucio entre 2008 y 2014. En cuanto a los Hogares censados en 2011, una Tasa acumulada de 69 Desahucios de vivienda principal por cada 1.000 Hogares que habitan en régimen de Alquiler y una Tasa anual media de 9,9 por 1.000 para el período de 2008 a 2014.

El reciente crecimiento de la economía española, impulsado por las políticas y medidas neoliberales del Gobierno del PP, no parece que vaya reducir con relevancia los fenómenos negativos de las Ejecuciones Hipotecarias y los Desahucios judiciales de viviendas habituales, ya que se basa en la creación de empleos precarios, mediante contratación temporal y a tiempo parcial⁽²³⁾, con bajos salarios y frecuente rotación entre momentos de ocupación y paro, a la vez que manteniendo un elevado desempleo estructural que se cronifica⁽²⁴⁾ (muy funcional para abaratar la retribución salarial y dominar la fuerza de trabajo empleada). Por el contrario, si el nuevo ciclo de crecimiento del capitalismo español prosigue basándose en la precariedad laboral y el subempleo, en las retribuciones insuficientes⁽²⁵⁾ para costear un nivel de vida que permita pagar los gastos básicos, incluyendo la vivienda, y en un desempleo estructural elevado, probablemente tenderá a cronificarse el grave problema de la vivienda generado por las Ejecuciones Hipotecarias y los Desahucios judiciales de viviendas habituales.

Indicar que el término judicial de *Lanzamiento*, significativo empleado por la Administración de Justicia para referirse a los Desahucios de bienes inmuebles,

(23) De 2013 a 2014, el número de contratos registrados aumentó de 14.792.614 a 16.727.089, un crecimiento interanual absoluto de 1.934.475 y relativo del 13,1%. En cuanto al tipo de contrato, de las 1.934.475 personas contratadas en 2014, el 88,9% corresponden a temporales y el restante 11,1% a indefinidas. Además, el 35% de todas las personas contratadas en 2014 lo fueron a tiempo parcial. Fuente: Movimiento Laboral Registrado. Avance del Anuario de Estadísticas 2014, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Según el Gabinete Económico de CC00, la duración media de los contratos temporales descendió a 53,2 días en 2014, cuando en 2007 era de 78,5 días. Asimismo, el número de contratos indefinidos necesarios para generar un empleo fijo a lo largo de un año creció de 1,18 en 2007 a 1,35 en 2013 y 1,42 en 2014. Las reformas laborales de 2010 (PSOE) y 2012 (PP) que rebajaron las indemnizaciones por despido no justificado y por causa justificada (caída de la facturación de la empresa durante tres trimestres seguidos, sin necesidad de que haya pérdidas), el nuevo contrato de emprendedores (un nuevo contrato indefinido con un periodo de prueba de 1 año, durante el cual es posible despedir sin indemnización) y la importante reducción del coste salarial que rebaja las indemnizaciones por despido de asalariados indefinidos, son las causas de la importante subida en la Tasa de rotación de los trabajadores indefinidos. Fuente: Gabinete Económico de CC00. La reforma laboral hace más inestable el empleo indefinido durante la recuperación (23/01/2015).

(24) Desempleo de masas que se cronifica: según el INE, en la Encuesta de Población Activa de 2014 (media anual), 2.383.600 parados buscaban un empleo desde 2 años o más, los cuales representaban el 42,5% del total de desempleados (5.610.400). En la EPA del Primer Trimestre de 2015, las y los parados crónicos (2 años o más) significan el 43,7% del total (5.444.600 desempleados).

(25) Según la Agencia Tributaria, si en 2007 el número de personas asalariadas que tuvieron un salario medio anual inferior o igual al Salario Mínimo Interprofesional (SMI) era de 5.202.265, en 2013 ascendió a 5.752.040: un aumento de 549.775 efectivos y relativo del 10,6%. Hay que tener en cuenta que ese crecimiento se produce cuando el número total de personas asalariadas descendió en 2.626.971 empleados de 2007 a 2013, lo que supone que el porcentaje de asalariados que ingresaron <=1 SMI creció del 26,9% hasta el 34,5% del total de asalariados. El salario medio anual en 2013, entre los 3.642.236 asalariados que ganaron de 0 a 0,5 SMI fue de 1.808 € y entre los 2.109.804 que ingresaron de 0,5 a 1 SMI fue de 6.738 €. En suma, con la crisis capitalista y la reforma neoliberal de los mercados de trabajo han aumentado, en términos absolutos y relativos, la cantidad de asalariados/as bajo el umbral de riesgo de pobreza (según la ECV de 2013, para los hogares de una persona 8.114,2 € y 9.291,4 € con alquiler imputado). Fuentes: Mercado de Trabajo y Pensiones, Estadísticas Tributarias. Agencia Tributaria. Encuesta de Condiciones de Vida, INE.

Con la crisis capitalista se ha agravado la pobreza y desigualdad laboral, el deterioro salarial afecta más intensamente a las personas que menos cobran, de forma que al empobrecerlas más, se agranda la brecha con los niveles más altos. La brecha salarial crece porque los niveles salariales más bajos se empobrecen, porque sus salarios se reducen mientras que en los niveles altos crecen aunque sea ligeramente. Fuente: Gabinete Económico de CC00. Análisis Gráfico de la Pobreza y la Desigualdad Salarial. Cuadernos de Acción Sindical (Marzo 2015).



parece que nos avisa sobre el proceso neoliberal de precarización y exclusión social en curso: se obliga al desalojo o desposesión de su vivienda habitual a un hogar deudor para *lanzarlo* al mundo de los *parias*. En este sentido, entre las Personas Sin Hogar encuestadas por el INE en 2012, respecto a los motivos por los que se quedaron sin hogar-vivienda: el 12,1% contestó por sufrir el desahucio de la vivienda, el 26% porque no pudo pagar más el alojamiento y el 45% por pérdida de trabajo. Apuntar que el INE estimó para 2012 una Tasa de Personas Sin Hogar de 71,3 efectivos por cada 100.000 habitantes en España⁽²⁶⁾.

6 RECOMENDACIONES

Ante la gravedad del problema de la vivienda generado por las Ejecuciones Hipotecarias y los Desahucios judiciales de vivienda principal, ¿qué podemos hacer?. En principio, las tres medidas planteadas por la PAH en su ILP admitida a trámite por el Congreso de los Diputados en febrero de 2013 son razonables, adecuadas y eficaces para resolver dicho problema: Paralización de los Desahucios de viviendas habituales, la Dación en Pago retroactiva y el Alquiler Social para los Hogares Desahuciados. Además, desde nuestra perspectiva proponemos un cambio en las políticas de vivienda hacia la gestión eficaz y sostenible del patrimonio residencial construido mediante la Movilización de las Viviendas Vacías hacia el Alquiler Social, incluyendo las acumuladas por las entidades financieras, una reforma legislativa que se exprese en una Ley Integral de Vivienda y un cambio hacia la transversalidad política e institucional entre las áreas públicas de vivienda, servicios sociales y justicia.

(26) Nota de prensa (21/12/2012): Encuesta a las personas sin hogar. Avance de resultados. Año 2012, INE.

La Encuesta se refiere a las 22.938 personas sin hogar que fueron usuarias de centros asistenciales de alojamiento y/o restauración en el año 2012. La mayor parte, son hombres (80,3%). El 57,7% de las personas sin hogar tiene menos de 45 años, el 38,4% entre 45 y 64 años y los mayores de 64 años representan el 3,9% del total. La edad media se sitúa en 42,7 años. En cuanto a la nacionalidad, el 54,2% son españoles y el 45,8% extranjeros. El 98% de los españoles están empadronados en algún municipio, frente al 77% de los extranjeros. Respecto al lugar de pernoctación, el 5,4% de las personas sin hogar lo hace en una pensión pagada por una ONG u organismo, el 7,6% en un piso ocupado, el 12,8% en alojamientos de fortuna, el 14,9% pernocta en el espacio público, el 15,4% en un piso facilitado por una ONG u organismo, y el 43,9% duerme en alojamientos colectivos (albergue o residencia). En cuanto al tiempo que llevan sin alojamiento propio, el 4,5% menos de un mes, el 15,4% entre 1 y 6 meses, el 12% de 6 a 12 meses, el 23,6% entre 1 y 3 años y el 44,5% de las personas sin hogar lleva más de 3 años.



- 1) Paralización de los Desahucios para los deudores de buena fe: la reforma hipotecaria del Gobierno del Partido Popular (Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre y Ley 1/2013, de 14 de mayo), incorporó una suspensión temporal de dos años del Lanzamiento judicial causado por Ejecución Hipotecaria de la vivienda habitual de colectivos especialmente vulnerables, aplazamiento que se ha ampliado dos años más (hasta 2017) por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, a la vez que se modifican algunos supuestos de los colectivos de especial vulnerabilidad que pueden acceder a la moratoria del Lanzamiento judicial sobre su vivienda habitual⁽²⁷⁾. Según el Ministerio de Economía y Competitividad (Nota de prensa: 24/03/2015), con la medida gubernamental de suspensión por dos años del Lanzamiento judicial se han paralizado 13.000 desahucios de viviendas habituales: si consideramos los 54.688 Lanzamientos Practicados durante el bienio 2013-2014 causados por procedimientos de Ejecución Hipotecaria (CGPJ), esos Lanzamientos suspendidos sólo representarían el 19,2% del total (67.688), lo

(27) Con el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, el Gobierno aumentó el límite anual de la renta familiar para acceder al Código de Buenas Prácticas (CBP) y amplió dos años más (hasta 2017) la suspensión temporal del Lanzamiento judicial de viviendas habituales de los colectivos especialmente vulnerables: hasta tres veces el IPREM calculado en 14 pagas (anteriormente 12), lo que supone la cantidad anual máxima de 22.365,42 € en 2015. En los supuestos de especial vulnerabilidad también se incluyen a las personas deudoras mayores de 60 años. Se eleva el límite del precio de adquisición de las viviendas para poder acceder al CBP en un 20% sobre el Índice de Precios de la Vivienda elaborado por el Ministerio de Fomento para el año de adquisición del inmueble (con un límite absoluto de 300.000 € y de 250.000 € para la dación en pago). Además, se elimina la aplicación de las cláusulas suelo a los hogares deudores situados en el nuevo umbral de exclusión del CBP que las tuvieran incluidas en sus contratos hipotecarios.



que nos parece un resultado claramente insuficiente. Además, el Gobierno español no ha aprobado ninguna medida de ayuda para los Hogares en Alquiler que sufren un Desahucio de su vivienda habitual por impago de la renta, los cuales siguen desprotegidos.

Desde nuestra perspectiva, la suspensión temporal debería implementarse en la fase de inicio del proceso de Ejecución Hipotecaria y no en su fase final, cuando la vivienda habitual ya ha sido subastada y Adjudicada. Durante la suspensión de hasta 3 años que proponemos respecto a la ejecución por vencimiento anticipado de la hipoteca, el hogar deudor obtendría una moratoria total, es decir, tanto respecto al capital a amortizar, intereses ordinarios como los de demora. Esta alternativa ofrecería una auténtica «segunda oportunidad» a los hogares que son deudores de buena fe, ya que daría un margen de tiempo razonable para una deseable y posible recuperación económica del hogar deudor y así evitar el costoso proceso de ejecución hipotecaria, desalojo de la vivienda habitual y empobrecimiento/ruina de los hogares afectados, así como los bancos añadirían menos créditos o préstamos hipotecarios fallidos a sus maltrechos balances (Trabada, 2013).

- 2) Dación en Pago para los deudores hipotecarios de buena fe: esta medida libera a las personas/hogares que sufren una Ejecución Hipotecaria de la servidumbre del «endeudamiento de por vida». Su implementación generalizada no supondrá ningún riesgo importante para la viabilidad económica del sistema hipotecario español, como nos revelan los siguientes datos: según el Banco de España, las 44.841 viviendas habituales entregadas como Dación en Pago, de enero de 2012 a diciembre de 2014, por deudores hipotecarios a las entidades financieras en procedimientos de ejecución hipotecaria tan solo representaron el 0,7% de las 6.458.114 hipotecas vivas a hogares para adquisición de vivienda registradas al finalizar diciembre de 2014. En consecuencia, la Dación en Pago ya es una práctica hipotecaria extendida en el escenario español; entonces, ¿por qué no generalizarla a todas aquellas viviendas habituales cuyos propietarios, que son deudores de buena fe, lo soliciten para saldar la deuda hipotecaria que tienen pendiente con el banco?. De esta manera, se terminaría con la injusticia del «endeudamiento de por vida», el sufrimiento y la pobreza severa crónica que genera entre las personas/hogares condenados a esa injustificada y cruel servidumbre bancaria, una adaptación posmoderna del estatus feudal del «siervo de la gleba».

En el marco del Código de Buenas Prácticas (CBP), implementado por el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, hasta 2014 se acordaron un



total de 3.843 Daciones en Pago, significando solamente el 5,7% de todas las Ejecuciones Hipotecarias Iniciadas sobre viviendas habituales de personas físicas durante el bienio 2013-2014 (66.971 según el INE). Por lo demás, en vez de aprobar la Dación en Pago para los deudores de buena fe, el Gobierno español (PP) en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, aprobó un sistema de quitas del 35% (5 años) o del 20% (10 años) de la deuda pendiente de pago tras descontar la cantidad obtenida en la subasta judicial, presentándolo como una medida de «segunda oportunidad» para el hogar deudor. Sin embargo, nos parece que es una técnica paliativa, insuficiente e incoherente, que no resuelve realmente el grave problema del endeudamiento que arrastran la mayoría de las personas/hogares tras sufrir la experiencia traumática de la ejecución hipotecaria y desahucio judicial de su vivienda habitual, las cuales tienen que esforzarse por rehacer sus vidas en situaciones de alta precariedad, cuando no de pobreza severa, con el lastre de una deuda pendiente de pago en crecimiento continuo por la aplicación de los intereses de demora; es decir, una servidumbre de por vida hacia la entidad acreedora.

Endeudamiento de por vida causado por el bajo precio de la subasta/adjudicación de la vivienda con carga hipotecaria y por los intereses de demora. En este sentido, nos parece claramente insuficiente el porcentaje mínimo que percibe el hogar deudor por la subasta/adjudicación de su vivienda habitual (en subastas sin postor, el 70% del valor inicial de subasta fijado en el 75% del valor de tasación, es decir, finalmente recibirá el 52,5% de la tasación) que establece la Ley 1/2013, de 14 de mayo: permite al banco acreedor adjudicarse la vivienda habitual del hogar deudor por un precio notoriamente inferior con respecto al valor de mercado. Pensamos que, si verdaderamente se quiere reforzar la protección de los deudores hipotecarios, el porcentaje mínimo a recibir finalmente por el hogar deudor debería subir hasta el 75% de la tasación, en vez del 52,5%. De esta manera se obstaculiza la generalización de procedimientos de ejecución hipotecaria de viviendas principales en los que subyace el interés de lucrarse o hacer negocio por parte de la entidad acreedora.

En cuanto a los intereses de demora, la Ley 1/2013, de 14 de mayo, los fija en el límite de tres veces el interés legal del dinero (en 2015, 3,5% multiplicado por 3): aunque es un avance con respecto a la situación precedente, sin embargo sigue siendo un umbral elevado y abusivo, al tratarse de hogares deudores de buena fe en situación de insolvencia y,



en su mayoría, de pobreza severa. Apreciamos que sería más justo limitarlos a 2 puntos sobre el interés (sin demora) del préstamo hipotecario, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo para los créditos no hipotecarios, un nivel más afín con la práctica de la mayoría de los países de la Unión Europea.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) valoró, en su sentencia de marzo de 2013, que las cláusulas suelo de los contratos de préstamo hipotecario en España eran contrarias a la Directiva 93/13/CEE del Consejo de las Comunidades Europeas de 5 de abril de 1993 sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. Sin embargo, la Ley 1/2013, de 14 de mayo, promovida por el Gobierno español (PP) en su artículo 6 consiente las cláusulas suelo con tal de que se incluya en un texto manuscrito, junto a la firma del cliente-prestatario, donde éste manifieste que ha sido adecuadamente advertido de los posibles riesgos del contrato, así como que acepta ciertas condiciones como las cláusulas suelo y techo. Pensamos que, en base al fallo del TJUE, las cláusulas suelo deben ser anuladas en los contratos de los préstamos hipotecarios y las entidades bancarias tienen que devolver el dinero indebidamente cobrado a sus clientes-prestataarios desde el inicio del contrato del préstamo hipotecario⁽²⁸⁾. Hay que tener en cuenta que las abusivas cláusulas suelo no sólo han supuesto una ganancia injusta para las entidades financieras sino que también han causado, según la asociación ADICAE, alrededor del 10% de las ejecuciones hipotecarias.

- 3) Alquiler Social para los hogares Desahuciados: el Gobierno del PP, creó el Fondo Social de Viviendas de alquiler (inmuebles de las entidades de crédito firmantes del Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre vivienda habitual) mediante el Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre de

(28) Ante una demanda interpuesta por la Asociación de Usuarios de los Servicios Bancarios (AUSBANC), el Tribunal Supremo del Estado español sentenció el 9 de mayo de 2013 la nulidad de las cláusulas suelo en los contratos de préstamo hipotecario del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA, Cajas Rurales Unidas, S.C.C. y NCG banco S.A.U., condenando a esas tres entidades financieras a eliminar dichas cláusulas de los contratos en los que se insertan y a cesar en su utilización. Además, el Tribunal Supremo falló «no ha lugar a la retroactividad de esta sentencia», obligando a las tres entidades condenadas a una devolución parcial del dinero indebidamente cobrado (a partir del 9 de mayo de 2013), pues argumentó que la viabilidad económica del sistema financiero podría verse afectada si la devolución fuese total. No obstante, los Juristas de la Comisión Europea, como respuesta a una demanda de la asociación AUSBANC, han elaborado un Informe en julio-septiembre de 2015 en el que cuestionan esa sentencia del Tribunal Supremo, ya que consideran que se debe devolver todo el dinero indebidamente cobrado por la cláusula suelo, desde el inicio del préstamo hipotecario, rechazando que desde la justicia española se modere la devolución de lo injustamente pagado por el consumidor. En concreto, en su Informe manifiestan que, según los artículos 6.1 y 7.1 de la Directiva 93/13/CEE, «no es posible que los tribunales nacionales puedan moderar la devolución de las cantidades que ya ha pagado el consumidor en aplicación de una cláusula declarada nula desde el origen por defecto de información y/o transparencia». Los Juristas de la Comisión Europea han elevado su Informe al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el cual deberá emitir una sentencia sobre esta importante cuestión.



2012, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios⁽²⁹⁾. La relación de viviendas del FSV asciende a 5.891 viviendas y, según las entidades financieras, en junio de 2015 unos 4.215 hogares habían conseguido alojamiento en una vivienda de alquiler del FSV, suponiendo un grado de ocupación del 71,5% de las viviendas gestionadas por el FSV⁽³⁰⁾. Estos resultados, nos parecen muy insuficientes y rotundamente mediocres, sobre todo si consideramos la estimación que realizamos de posibles Hogares afectados por desahucios de viviendas habituales en propiedad desde 2008 a 2014 (107.086) que calculamos anteriormente. En resumen, la oferta residencial del Fondo Social de Viviendas de alquiler debe aumentar notoriamente con nuevas viviendas procedentes de los bancos y del *banco malo* SAREB, así como gestionarse con mayor eficacia, para conseguir un grado de ocupación que supere el 95%, y con una administración independiente con respecto a esas mismas entidades financieras. Además, si lo prefiere el hogar que ha sufrido la Ejecución Hipotecaria de su vivienda habitual, permanecería como arrendatario en la misma hasta que el banco adquiriente no vendiese el inmueble a un tercero, pagando una renta social adaptada a su situación económica; una medida que, basada en la práctica alemana, permite que la vivienda adjudicada no pase a engrosar el stock de viviendas vacías.

- 4) Cambio legislativo hacia una Ley Integral de Vivienda: proponemos reformar las normativas estatales de vivienda, hipotecaria y LAU para garantizar y hacer efectivo el derecho fundamental a una vivienda, digna y adecuada, recogido en el artículo 47 de la Constitución de 1978 y en el artículo 25.1. en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Al mismo tiempo, han de corregirse los desequilibrios normativos que favorecen los intereses de las entidades acreedoras y la clase

(29) El Fondo Social de Viviendas en alquiler se puso en marcha el 17 de enero de 2013 y en febrero de 2015 se decidió prorrogarlo un año más hasta el 17 de enero de 2016. Se pueden beneficiar de las viviendas del FSV aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual después del 1 de enero de 2008 como consecuencia de una demanda de ejecución por impago de un préstamo hipotecario. Deben reunir una serie de requisitos económicos. En concreto, que el conjunto de los ingresos mensuales de la unidad familiar no supere el límite de tres veces el Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (1.597 € conforme al IPREM actual); y que ninguno de los miembros de la unidad familiar disponga de vivienda en propiedad. Además, deben cumplir con otros requisitos como ser familia numerosa; tener menores a cargo; tener algún discapacitado; que el deudor esté en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones; las víctimas de violencia de género; las personas mayores, prejubilados o jubilados, que hayan avalado con su vivienda a sus hijos o nietos; y todas aquellas personas o unidades familiares con circunstancias de vulnerabilidad social distintas de las anteriores para las que la vivienda supone, de acuerdo con el informe de los servicios sociales competentes, un activo indispensable para el mantenimiento de su inclusión social. alquileres reducidos (entre 150 y 400 euros al mes, con un límite máximo del 30% de los ingresos de la unidad familiar). (Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad).

(30) Pellicer, Luis. «La banca acelera los alquileres para desahuciados y coloca 4.200 pisos», artículo publicado en el diario El País, 25 de julio de 2015. Disponible su versión electrónica en: http://economia.elpais.com/economia/2015/07/25/actualidad/1437853747_537202.html



propietaria, en aras de una regulación justa y equilibrada entre las partes contratantes, adaptada a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y la Directiva 93/13/CEE del Consejo Europeo en materia de consumidores. En esa reforma legislativa, que se expresaría en una Ley Integral de Vivienda, valoramos que debería regularse sin ambigüedad la opción de la dación en pago para los deudores hipotecarios de buena fe.

- 5) Movilizar las Viviendas Vacías hacia el Alquiler Social: ante el deterioro ambiental y despilfarro socioeconómico derivado del importante nivel de desocupación del parque de viviendas familiares existente en el Estado español (3.443.365 viviendas que representan el 13,7% del total y una Tasa de 74 viviendas vacías por 1.000 habitantes censados en 2011), ¿qué podemos hacer?. Esencialmente, proponemos movilizarlas hacia el Alquiler Social, línea estratégica de actuación que debe ser prioritaria y principal para las políticas de vivienda de las Administraciones públicas, las cuales deberían centrarse en la gestión eficaz y sostenible del patrimonio residencial construido y no en construir nuevas viviendas protegidas. La movilización de las viviendas desocupadas hacia el Alquiler Social potencia la inclusión y cohesión socio-residencial, la sostenibilidad ambiental y económica del parque de viviendas existentes, así como la eficiencia y eficacia de los recursos empleados en un tiempo marcado por la crisis económica y social. Precisamente, la gravedad del problema de los Desahucios judiciales de viviendas habituales, reclama una respuesta política urgente concentrada en implementar medidas públicas que promuevan el Alquiler Social, especialmente a través de la movilización de las viviendas desocupadas hacia ese régimen de tenencia. Movilización que posibilita una intervención pública en «tiempo real», es decir, en plazos acordes con las necesidades que tienen los diferentes perfiles de la demanda social que son segregados o excluidos del mercado inmobiliario por su pobreza material, pues el alojamiento en una vivienda protegida o pública de alquiler a construir requiere de un plazo temporal bastante más amplio que si se accede a una vivienda deshabitada existente.

A grandes rasgos, las Viviendas Vacías se pueden Movilizar hacia el Alquiler Social complementando varias medidas que conformen un sistema integrado: a) la adquisición pública de las viviendas vacías de áreas urbanas en manos de las entidades financieras, incluyendo las del *banco malo* SAREB⁽³¹⁾, como forma de pago de las ingentes ayudas

(31) La adquisición de las viviendas vacías pertenecientes a las entidades bancarias se puede realizar mediante la opción de compra preferente (derecho de tanteo y retracto) de las viviendas entregadas judicialmente a las entidades acreedoras en los procesos de ejecución hipotecaria por el mismo precio de la subasta/adjudicación judicial y/o la expropiación forzosa por parte de las Administraciones



públicas que han recibido para su saneamiento y recapitalización⁽³²⁾; b) la compra de viviendas protegidas de segunda mano mediante el derecho de tanteo y retracto que tienen las Administraciones públicas; c) la incorporación de las viviendas protegidas o de protección oficial desocupadas y en situación de fraude grave; d) la aplicación de medidas fiscales, desde incentivos y deducciones para los propietarios de viviendas vacías que se incorporen al alquiler social, hasta un aumento notable de la carga tributaria para quienes no lo hagan y continúen con su vivienda deshabitada en áreas urbanas⁽³³⁾ con necesidades de vivienda insatisfechas; y e) la creación de una Agencia Pública del Alquiler Social descentralizada, con participación de entidades del Tercer Sector en su gestión, que se encargue de administrar con eficacia y eficiencia un parque de viviendas de Alquiler Social (protegidas y privadas), incluyendo las ayudas públicas necesarias para su rehabilitación, así como un Registro de Hogares Demandantes de vivienda habitual con unos ingresos brutos anuales de hasta 3 veces el IPREM calculado en 14 pagas (22.365,42 € en 2015). A esos hogares del Registro, se les arrendarían las viviendas vacías disponibles por una renta que no supere el 30% de sus ingresos anuales, responsabilizándose la Agencia Pública del Alquiler Social de la diferencia entre la cantidad que pague el inquilino y la que deberá recibir el propietario, que será inferior al precio de mercado.

públicas, debiendo, en todo caso, ser objeto de indemnización por la Administración expropiante. El artículo 33 de la Constitución española de 1978, reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia pero también que la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. Asimismo, en su apartado tercero, expresa que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes. En la Constitución española, la propiedad ya no es un derecho individual solamente limitado por las leyes (concepción del Estado liberal clásico), sino un derecho estatutario limitado por la función social a la que se encuentra sujeta la propiedad. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado manifestando que «el titular de un interés patrimonial legítimo debe ser indemnizado por la Administración al haber sido expropiado... (pues) la expropiación forzosa constituye una garantía constitucional reconocida en el artículo 33.3 de la Norma Fundamental, que alcanza tanto a las medidas ablativas del derecho de propiedad privada en sentido estricto, como a la privación de toda clase de bienes y derechos individuales e incluso de intereses legítimos de contenido patrimonial» (STC 227/1998 de 29 de noviembre). Debe recordarse, finalmente, que existe la posibilidad de expropiar mediante Decreto-ley (en este sentido, entre otras, STC 11/1983 y 166/1986 sobre RUMASA), y también cabe la figura de la expropiación por ley singular (STC 48/2005 sobre una ley singular de expropiación aprobada por el Parlamento canario). La expropiación legislativa debe, no obstante, cumplir con las garantías constitucionales, como son la declaración del fin de utilidad pública o interés social, la relativa a la indemnización y el cumplimiento del procedimiento previsto en la ley.

Síntesis artículo 33 de la Constitución española. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=33&tipo=2>

(32) La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en su Informe sobre las Ayudas Públicas en España-2014 y respecto a las recibidas por el sector financiero desde 2008 a 2012 (Cuadro 1, p.10): a) 59.743 millones de euros para Recapitalización, b) 28.395 millones de euros para Rescate de Activos Deteriorados, c) 225.650 millones de euros para Garantías (avales) dadas por el sector público en favor de las entidades financieras, y d) 55.570 millones de euros destinados a Otras Medidas de Liquidez. Fuente: Informe de la CNMC sobre las Ayudas Públicas en España-2014. IAP/CNMC/0001/14.

(33) Los municipios españoles que superan los 50.000 habitantes, contienen el 41,9% de las viviendas vacías censadas en 2011, en términos absolutos 1.441.775 viviendas. Si nos referimos a los municipios que superan el umbral de los 100.000 habitantes, comprenden 1.040.365 viviendas vacías, que significan el 30,2% del total estatal. Fuente: Censo de Población y Viviendas de 2011, INE.



Pensamos que, con la determinación política, el presupuesto y los recursos humanos necesarios, una Agencia Pública de Alquiler Social, que se complemente y complete con las otras medidas que mencionamos anteriormente, sí podrá movilizar una porción relevante de la Vivienda Vacía hacia el Alquiler Social, además de contribuir a moderar las rentas privadas en el mercado de alquiler. Por el contrario, las ayudas al alquiler de vivienda del Plan Estatal 2013-2016 del Ministerio de Fomento, por ser ayudas directas, probablemente inciten a la subida de las rentas en el mercado privado, además de poder desviarse parte de ellas hacia el fraude como sucedió con la renta básica de emancipación.

La exigüidad del stock de viviendas de Alquiler Social en España, que no supera el 2% de las viviendas principales, un porcentaje muy por debajo del estimado para el conjunto de la Unión Europea (9%), exige un *cambio copernicano* en las políticas de vivienda de las diferentes Administraciones del Estado español, las cuales deben concentrarse en el fomento decidido, continuado y casi exclusivo del régimen de Alquiler Social⁽³⁴⁾. Esa carencia es efecto y causa de un desarrollo socioeconómico inferior y bastante desigual, tal como nos apunta la importancia que sí adquiere el Alquiler Social entre los sistemas residenciales de Estados de la UE más desarrollados y menos desiguales: 14% en Finlandia, 17% en Francia, 18% en Reino Unido, 19% en Suecia, 20% en Dinamarca y Austria, y 33% en Holanda. En definitiva, la movilización de las viviendas vacías hacia el Alquiler Social emerge como una de las nuevas políticas de vivienda que necesita con urgencia la sociedad y el medio ambiente de España (Trabada, 2015).

En este sentido, tras la crisis inmobiliaria-financiera, pensamos que nos encontramos en un momento propicio para consensuar y planificar democráticamente un desarrollo realmente sostenible que supere los planteamientos economicistas basados en el crecimiento cuantitativo, de crecer por crecer, de construir por construir, sin conocer realmente hacia dónde vamos y sin querer ser conscientes de sus efectos negativos en el medio ambiente. En cambio, hemos de promover criterios de

(34) En el fomento decidido y continuado del Alquiler Social, también incluimos el *blindaje legal* del patrimonio público de viviendas de Alquiler Social de las diferentes Administraciones del Estado español para que no se puedan vender y especular con ellas. Por ejemplo, nos referimos a que legalmente no se puedan llevar a cabo operaciones económicas como la venta de 18 promociones de viviendas de Alquiler Social, situadas en los distritos madrileños de Carabanchel, Villa de Vallecas y Villaverde, realizada por el Ayuntamiento de Madrid, gobernado por el PP, en julio de 2013 en favor del fondo Magic Real Estate-Blackstone por 128,5 millones de euros, de las cuales 1.208 son viviendas de alquiler y 652 de alquiler con opción a compra, operación que fue una auténtica ganga para el *fondo buitre* holandés de inversión, a una media de 69.000 € por vivienda. Con ventas de este tipo no sólo se dilapida el patrimonio público sino que se contribuye a impulsar la desigualdad económica y acrecentar el grave problema de la vivienda, ya que los nuevos propietarios suben las rentas de alquiler y efectúan las demandas de desahucio de deudores de buena fe.



sostenibilidad y calidad, inclusión y cohesión, participación y felicidad intersubjetiva con respecto al entorno, el modelo de desarrollo, los estilos de vida y la utilización del parque de viviendas. Las sociedades necesitan generalizar una mentalidad posmaterialista (Inglehart, 2000) basada en valores ecológicos, relacionales-expresivos, inclusivos y democráticos-participativos, donde se prime el ser y saber vivir frente al tener y consumir. La Movilización de las Viviendas Vacías hacia el Alquiler Social constituye un factor relevante del cambio necesario para la sostenibilidad basada en las *tres erres* (reducir, reutilizar y reciclar) y en alguna *erre* más, como manifiesta el filósofo y economista Latouche en su apuesta por el decrecimiento (2009: 217): rehabilitar, reinventar, ralentizar, restituir, reponer, recomprar, reembolsar, renunciar, etc.. En resumen, el desarrollo sostenible es un reto civilizatorio que requiere un *cambio copernicano* en nuestra mentalidad subjetiva y social, en nuestras actividades económicas y estilos de vida, en las políticas de las Administraciones públicas, y la política de Movilizar las Viviendas Vacías hacia el Alquiler Social va por ese camino.

- 6) Cambio hacia la transversalidad política e institucional en las áreas públicas de vivienda, servicios sociales y justicia: integración y coordinación por ley de las políticas de vivienda y de inclusión social, contemplando la colaboración institucional sistemática y la implementación de actuaciones conjuntas entre Vivienda, Servicios Sociales y Justicia en los procesos de ejecución hipotecaria y desahucios (propiedad y alquiler). En este sentido, se debe generalizar un convenio de colaboración entre las Administraciones públicas y el CGPJ para que los Servicios Sociales intervengan y asesoren a los hogares afectados en los procesos de Ejecución Hipotecaria y Desahucios de vivienda habitual: el Gobierno español (PP) también ha desaprovechado la reforma hipotecaria que ha realizado para regular la imbricación del procedimiento de Ejecución Hipotecaria y de Lanzamiento-Desahucio de viviendas habituales, de propiedad con hipoteca o de alquiler, con los Servicios Sociales de las Administraciones autonómicas y locales (Diputaciones y Ayuntamientos). Ante la situación de sobreendeudamiento y pobreza severa en la que se encuentran la mayoría de los hogares que sufren la Ejecución Hipotecaria o el Lanzamiento-Desahucio judicial de su vivienda habitual, pensamos que debería ser un aspecto ineludible a implementar si realmente se quiere reforzar la protección de los deudores hipotecarios como expresa la denominación de la Ley 1/2013, de 14 de mayo.

Por ejemplo, el Gobierno Vasco (PNV), la Asociación de Municipios Vascos EUEDEL y el Consejo General del Poder Judicial firmaron un



convenio de colaboración el 18 de junio de 2013 para detectar casos de vulnerabilidad entre los Lanzamientos judiciales de viviendas habituales motivados por impago de la renta de alquiler o de la cuota hipotecaria, mediante el cual los Juzgados avisan a los Servicios Sociales y de Vivienda de los Ayuntamientos para que adopten medidas de carácter social en favor de los hogares afectados por el Desahucio de la vivienda principal. Este convenio de colaboración nos parece una medida muy pertinente, a generalizar con urgencia a todas las CC. AA. del Estado español, pero pensamos que ganaría en eficacia y efectividad si se aplicase desde el momento de inicio de la Ejecución Hipotecaria en el caso de las viviendas habituales en propiedad. De esta manera, tras comunicación del Juzgado, los hogares afectados podrían disponer de orientación y atención jurídica y psicosocial durante todo el proceso de ejecución, tramitando prestaciones sociales y ayudas de emergencia social, así como la opción de acceder a una vivienda alternativa de Alquiler Social en su municipio de residencia si se llega a producir el Lanzamiento-Desahucio judicial⁽³⁵⁾.

Por último, dentro del cambio hacia la transversalidad política e institucional, el acceso a una vivienda de Alquiler Social se complementará con una Renta Mínima Garantizada para los hogares con ingresos inferiores al umbral de pobreza: reparemos que, además del elevado paro estructural que posiblemente continuará a pesar de la recuperación económica, la política económica neoliberal está promoviendo mucho más empleo precario que estable y de calidad, con retribuciones insuficientes para costear un nivel de vida que permita pagar gastos básicos como la vivienda. De hecho, la Encuesta de Condiciones de Vida (INE) estimó para 2014 que el 10,2% de los hogares españoles han tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses, carencia material que ha mostrado una clara tendencia al alza desde 2011 (7%). Por tanto, es y será ineludible, de no cambiar en positivo el sistema capitalista posfordista, trabar de modo sistemático las políticas de vivienda y de inclusión social, en concreto el Alquiler Social y la Renta Mínima Garantizada, si pretendemos abordar con seriedad la crisis residencial y social que generan el capitalismo financiero y neoliberal.

(35) La Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales ha publicado «Seis estrategias autonómicas y locales en materia de desahucios», donde señala la necesidad de abordar la problemática de los desahucios de viviendas habituales mediante una estrategia basada en seis principios rectores: 1) atención integral, 2) atención pública, 3) tratamiento profesional e individualizado, 4) consenso y red, 5) no inventar lo que ya ha sido inventado y 6) considerar siempre el impacto convivencial de las medidas de realojo.



7 BIBLIOGRAFÍA

- BE. Notas Informativas sobre los procesos de Ejecución Hipotecaria sobre Viviendas. Banco de España. Notas 1ª (10/05/2013), 2ª (28/01/2014), 3ª (19/05/2014), 4ª (13/11/2014) y 5ª (30/07/2015). Disponible en: http://www.bde.es/bde/es/secciones/prensa/notas/Briefing_notes/
- CGPJ. Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales. Desde 2007 hasta cuarto trimestre de 2014. Sección de Estadística Judicial, Consejo General del Poder Judicial. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial
- CORPME. Panorama Registral: Impagos hipotecarios de vivienda 2012. Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España, 2013. Disponible en: <http://www.registradores.org/estadisticas-registrales.jsp>
- INE. Censo de Población y Viviendas de 2011. Instituto Nacional de Estadística. Disponible en: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm
- INE. Contabilidad Regional de España – Base 2010. Instituto Nacional de Estadística. Disponible en: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm
- INE. Estadísticas de Hipotecas. Series Anuales, Base Nueva. Instituto Nacional de Estadística. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft30%2Fp149&file=inebase&L=0>
- INE. Estadística de Ejecuciones Hipotecarias. Instituto Nacional de Estadística. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft30%2Fp153&file=inebase&L=0>
- INE. Encuesta de Condiciones de Vida. Instituto Nacional de Estadística. Disponible en: http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735976608
- INE. Encuesta de Población Activa. Instituto Nacional de Estadística. Disponible en: http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735976595
- INE. Encuesta a las personas sin hogar. Avance de resultados. Año 2012. Instituto Nacional de Estadística, Nota de prensa (21/12/2012). Disponible en: http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735976608
- INGLEHART, Ronald. *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Colección Monografías, nº 161. Madrid:



coeditado por Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI de España Editores S.A., 2000.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 2000.

LATOUCHE, Serge. *La apuesta por el decrecimiento*. Barcelona: Icaria editorial, 2009.

TRABADA CRENDE, Elías. *El acceso de la juventud a la vivienda: Euskadi en el contexto de la Unión Europea*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2005. Disponible en: http://www.gazteaukera.euskadi.eus/r58-7651x/es/contenidos/informacion/beste_argitalpen_batzuk/es_liburuak/adjuntos/Juventud_Vivienda_c.pdf

- Una reforma hipotecaria fallida. En Dominio público, Opinión a fondo. *Público.es* (04/10/2013) Disponible en: <http://blogs.publico.es/dominiopublico/7786/una-reforma-hipotecaria-fallida-3/>
- El problema de la vivienda en una sociedad que se dualiza. *Documentación Social*, 2013, nº 165, pp. 165-188.
- En riesgo de desahucio. En Dominio público, Opinión a fondo. *Público.es* (24/06/2014). Disponible en: <http://blogs.publico.es/dominiopublico/10355/en-riesgo-de-desahucio/>
- De las viviendas vacías al alquiler social. En la sección Vivienda, *Tribuna. El PAIS* (14/01/2015). Disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2015/01/14/vivienda/1421234760_494141.html



Política de ciudad y política de vivienda

José León Paniagua Caparrós

Arquitecto

jleonpaniagua@yahoo.es

Fecha de recepción: 22/06/2014

Fecha de aceptación: 28/07/2014

Sumario

1. Derecho a la vivienda y derecho a la ciudad.
2. Modelo de producción de viviendas, modelo de ciudad y su impacto sobre la estructura social.
3. Ciudad, vivienda y desigualdad: la necesidad de intervención y gestión pública.
4. Rehabilitación integrada de la ciudad y de sus barrios.
5. Alquiler social y construcción de la diversidad urbana.
6. Ficciones construidas sobre ficciones: ¿un tiempo nuevo?

RESUMEN

Existe un modelo alternativo al neoliberal de intervenir en la ciudad y en la vivienda, basado en la consideración de la ciudad como espacio público, de convivencia, de integración, de civilización, en el que no solo existen grandes actuaciones puntuales, aisladas, privadas, sino que plantea, dimensiona y programa de forma ordenada, priorizada y continuada en el tiempo, una intervención sobre el conjunto de la ciudad, conocedora de que las plusvalías que se generan en un punto, producen minusvalías sobre el conjunto urbano, crean desequilibrios y desigualdades. Este modelo alternativo implica un conocimiento profundo de la ciudad, inversión en gestión, una administración que resida donde se localizan los problemas y especialmente, trabajo con la población.

Palabras clave:

Política de vivienda, política de ciudad, gestión pública, rehabilitación integrada, alquiler social, derecho a vivienda, intervención pública en materia de vivienda, gasto público en vivienda.

**ABSTRACT**

There is an alternative to the neoliberal model of intervention in the city and housing, based on consideration of the city as a public space, coexistence, integration, civilization, in which there are not only large point performances, isolated, private but it raises sized and orderly program, prioritized and continuously over time, an intervention on the whole city, knowing that capital gains generated in one point, produced losses on the urban set, create imbalances and inequalities. This alternative model involves a deep knowledge of the city, investment management, administration residing where problems are located and especially work with the population.

Key words:

Housing policy, urban policy, public management, integrated rehabilitation, rented social housing, right to housing, public intervention in housing policies, public expenditure on housing.

Hace algo más de un año, un grupo de compañeros de diversas disciplinas y experiencias, publicó un trabajo sobre la vivienda en España durante este principio de siglo⁽¹⁾, que se inició justo con las primeras señales de lo que ya se denomina como la Gran Recesión. Desde entonces y hasta este momento, se ha intensificado la reflexión, el debate y la indignación sobre la situación de la vivienda en este país. Además, en ese periodo se han publicado algunos textos⁽²⁾ que han aclarado, reforzado el diagnóstico y las propuestas que entonces se incluyeron en aquel trabajo, del que este texto es servidor y al que se remite al lector interesado.

1 DERECHO A LA VIVIENDA Y DERECHO A LA CIUDAD

Derecho a la vivienda y derecho a la ciudad, son dos derechos humanos que se encuentran íntimamente relacionados. No son sólo derechos individuales, sino colectivos. La ciudad, desde su creación hace 5000 años, es el lugar privilegiado de concentración de los excedentes de capital, así como de la cultura y lo que denominamos civilización, que al mismo tiempo ha producido una joya como Venecia junto a urbes de miseria y pobreza extrema. Cuando los poderes públicos renuncian a la intervención sobre la ciudad (neoliberalismo) y dejan exclusivamente intervenir al capital privado, la ciudad se transforma en un mero espacio para las inversiones especulativas donde el único criterio es la rentabilidad de la inversión.

Lo que ha sucedido en España durante los últimos 20 años en materia de territorio, ciudad y vivienda, no tendrá remedio por largo tiempo, sobre todo si consideramos el tipo de «respuesta» que se ha ofrecido desde los responsables públicos ante los desastres continuados producidos especialmente a partir de 1997.

Para aportar un análisis añadido que ayude a comprender la dimensión del volumen anormal de producción de vivienda experimentado en España durante el periodo 1997-2007, en la tabla siguiente se muestra el número anual de viviendas iniciadas en relación con el parque de vivienda existente para cada año:

(1) ALGUACIL DENCHE, A., ALGUACIL GÓMEZ, J., ARASAN DÍAZ, J., FERNÁNDEZ EVANGELISTA, J., PANIAGUA CAPARRÓS, J.L., OLEAS FERRERAS, S. y RENES AYALA, V. «*La vivienda en España en el siglo XXI (Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda)*». Fundación FOESSA. 2013. Link acceso a resumen

(2) HARVEY, D. «*Ciudades rebeldes (Del derecho a la ciudad a la evolución urbana)*». Ed. Akal, 2013.; SECCHI, B., «*La Città dei ricchi e la città dei poveri*». 2013; PIKETTY, T., «*El capital en el siglo XXI*». Fondo de Cultura Económica, 2014.

**Tabla 1. Relación (%) entre el total de viviendas iniciadas y parque de viviendas (España, 2001-2013)**

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
nº total viviendas iniciadas	534.809	546.323	622.633	693.707	717.463	762.540	617.350	328.490	159.286	123.616	86.238	51.735	35.721
parque de viviendas	21.033.759	21.487.307	21.926.409	22.417.950	22.927.382	23.493.772	24.034.966	24.569.715	24.908.126	25.106.251	25.249.053	25.382.415	25.441.306
%	2,54	2,54	2,84	3,09	3,13	3,25	2,57	1,34	0,64	0,49	0,34	0,20	0,14

Fuente: Ministerio de Fomento (www.fomento.es)



En el citado libro de Harvey (en el que como en el de Piketty existen numerosas referencias directas al último proceso de desarrollo de la burbuja y especulación inmobiliaria experimentada en España), éste afirma, «la oferta total de viviendas es por tanto relativamente inelástica con respecto a los cambios más mudables en la demanda: en los países desarrollados se ha demostrado históricamente muy difícil, aún con los mayores esfuerzos, aumentar la reserva de viviendas más del 2 o el 3 por 100 en un año». Como puede observarse en la tabla de arriba, en España, durante el periodo 2001 a 2007 se ha superado ese 2% e incluso el 3% (2004 a 2006), lo que muestra la intensidad de la producción de vivienda sin parangón con cualquier otro periodo histórico, así como la componente de inversión que ha tenido el objeto vivienda en la política española, cuyos instrumentos no se han preparado para evitar una nueva burbuja. También da idea de la magnitud del proceso experimentado desde el año 2008 hasta el 2013, año en que aún no se había tocado fondo (a pesar de todos los anuncios).

La situación se puede considerar como fuera de control, debido a la insistencia en políticas neoliberales no sólo a nivel de país, sino principalmente a nivel global, lo que está teniendo un fuerte impacto en la ciudad tal y como hasta ahora la entendíamos, en las condiciones de alojamiento, en el territorio, así como en el modelo de sociedad que se está conformando de manera irreversible. Si existe algún margen para alterar el rumbo del desastre, aquel se encuentra en este momento únicamente en lo local, en las ciudades, en la redefinición de las prioridades de la acción pública, en la reflexión sobre el espacio público (su uso, su gestión) y sobre los destinatarios prioritarios de los servicios públicos.

Existe una conexión directa del derecho a la vivienda con otros derechos. El acceso a una vivienda digna y adecuada es una condición imprescindible para el ejercicio de muchos derechos humanos (como el derecho a la vida, a la intimidad, el derecho a la salud o el derecho a un estándar de vida adecuado) y, precisamente por ello, entender el derecho a la vivienda como un derecho humano, implica superar la división artificial entre derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos. El derecho a una vivienda adecuada es un derecho con implicaciones de gran alcance para la realización de otros derechos y por lo tanto con nuestra calidad de vida.

En España el derecho a la vivienda es un auténtico derecho constitucional subjetivo de medios, exigible judicialmente, aunque destaca el relevante papel del legislador en la configuración de obligaciones de resultados. Pues bien, aunque el derecho a la vivienda está reconocido al más alto nivel, los poderes públicos no han configurado obligaciones de resultado para las políticas de



vivienda que desarrollan este derecho. En consecuencia, los sucesivos gobiernos no han cumplido con el deber jurídico de respetar, proteger, garantizar, promover y no vulnerar el derecho a la vivienda. A pesar de ciertos avances en algunas comunidades autónomas, aún falta voluntad política para concretar y especificar las obligaciones de resultado para la administración, así como para asumir un mayor compromiso con los derechos humanos.

En este sentido los poderes públicos deberían tomar (obligatoriamente) todas las medidas necesarias para garantizar y promover los derechos a la vivienda (obligaciones de medios). Nos encontramos ante un derecho individual cuyas prestaciones han de ser adecuadamente organizadas y programadas por los poderes públicos competentes. Por tanto, si bien es verdad que una buena ley no garantiza buenas políticas públicas y una buena administración, de lo que no cabe duda, es que una mala ley hace más difícil, sino imposible, las mismas, por no hablar de la adecuada garantía de los derechos e intereses, especialmente de los colectivos vulnerables. Es, pues necesario reconocer este derecho por ley.

Es necesario poner de relieve las obligaciones de los poderes públicos en el desarrollo de los derechos a la vivienda, establecer los objetivos a alcanzar que sean claros, medibles y realizables, y garantizar un enfoque integrado que incluya todos los ámbitos políticos relevantes y todos los agentes, incluyendo las personas afectadas por la vulneración de derechos humanos y a la sociedad civil, tanto en la definición, como en la evaluación del proceso.

El enfoque de Derechos Humanos, en el contexto de la crisis económica, establece límites a las políticas públicas regresivas en materia de vivienda, por cuanto el derecho constitucional a la vivienda y los principios jurídicos de control de la actividad del legislativo y del ejecutivo, no es posible cualquier «recorte» al derecho a la vivienda, esto es cualquier medida regresiva que reduzca prestaciones a favor de los titulares del derecho, ni tampoco que tales medidas se adopten de cualquier modo.

En el citado trabajo sobre la Vivienda en España en el siglo XXI⁽³⁾, se concluye que *«los conceptos en los que deberían concentrarse todas las ayudas en materia de vivienda, serían: alquiler social, rehabilitación integrada, intervención pública y diversificación del modelo de acceso que, junto a la regulación del derecho a la vivienda, constituyen los ejes clave de una política de vivienda»*. Estos conceptos y su relación con la ciudad, forman el contenido del presente texto.

(3) (Capítulo 11: *Para una política nueva de vivienda: alternativas e indicadores*).



2 MODELO DE PRODUCCIÓN DE VIVIENDAS, MODELO DE CIUDAD Y SU IMPACTO SOBRE LA ESTRUCTURA SOCIAL

El modelo residencial español, basado fundamentalmente en la producción masiva de viviendas y en la «*propietarización*», ha derivado en la expansión productiva y continuada de viviendas como objeto de inversión, produciendo un urbanismo ilimitado con una ocupación indiscriminada de suelo para la construcción de viviendas nuevas, el olvido de la ciudad **consolidada**, y una inversión sobredimensionada para la construcción de grandes infraestructuras del transporte, orientadas, sobre todo, a la movilidad en vehículo privado (circunvalaciones, autovías, autopistas radiales privadas), creándose así las condiciones para una expansión urbana ilimitada, insostenible social y ambientalmente.

Las condiciones que han posibilitado este modelo han sido, la consideración de todo el suelo como urbanizable (con numerosos casos de invasión ilegal del suelo con valor natural y de especial protección), y el abandono, la dejación del liderazgo político e institucional, dejando todo protagonismo al sector promotor inmobiliario en la gestión de la transformación del suelo, dotándole de una gran capacidad estratégica.

Todo ello fue posible por el acoplamiento de la legislación del suelo al modelo neoliberal que sostiene que la máxima liberalización del suelo, produciría una oferta ilimitada de viviendas que haría bajar los precios. Sin embargo, se ha producido, como se esperaba, el efecto totalmente contrario al facilitar procesos puramente especulativos incontrolables. La vivienda, el suelo, la ciudad, son productos singulares que la economía de mercado parece desconocer.

A pesar de los controles y de las leyes del Suelo de 1956, 1975, 1990 y la refundida de 1992, se ha realizado un urbanismo cada vez más basado en recalificaciones y reclasificaciones, motivando la modificación de los planes urbanísticos y orientando el desarrollo urbano a una producción masiva de unidades residenciales e infraestructuras. Este recorrido legislativo culmina en la ley del Suelo de 1998, que consagra una desregulación prácticamente total del suelo, invalida el planeamiento urbano y confina la gestión democrática del territorio y del urbanismo al ostracismo, consolidando un derecho subjetivo a la urbanización/edificación de cualquier suelo que no estuviera protegido. Concepción que se denominó del «*todo urbanizable*». La puesta en práctica de la propuesta neoliberal fue posible gracias a la denominada alianza FIC (Financieros, Inmobiliarios y Constructores). Esta alianza ha ido obteniendo una mayor capacidad de intervención en «el negocio de la vivienda», y ha



tenido un peso determinante en la gestión conformando el modelo residencial y la producción del espacio urbano.

Las consecuencias de ese proceso (1997-2006), han sido un sobrevaloración «legalizada» del suelo produciendo un incremento del precio de la vivienda en un 150% y un incremento de su precio en un 530%, veinte veces más que el IPC y tres veces y media más que el de la vivienda. Se deshace la tesis de la necesidad del «todo urbanizable» para abaratar el precio de la vivienda, pues su efecto ha sido justamente el contrario. Comparando los precios de suelo y edificación con el IPC durante el período del boom inmobiliario (1997 al 2007) la tasa de variación del precio del suelo crece 8,7 veces más que el IPC, y la tasa de crecimiento del precio de la edificación es 2,3 veces más elevada que el IPC.

No solo se han incrementado los precios, sino que también se ha desatado una potencialidad urbanizadora desmedida, de tal modo que el proceso de urbanización producido en los últimos treinta años es superior a la ciudad producida en toda su historia anterior, con un stock de viviendas vacías cercano a los 3,5 millones de vivienda, otros casi 4 millones de viviendas secundarias y suelo disponible para iniciar otro 1,6 millones de nuevas viviendas, solamente en los sectores con especial potencialidad edificatoria. No obstante, si ampliamos el ámbito del análisis, el potencial de viviendas a construir se elevaría a 3.336.897, con una edificabilidad residencial total de 439.989.838 m² construidos (una media de 132 m² por vivienda). En este momento existe suelo previsto para edificar tanto como lo construido en la etapa del boom inmobiliario, disponiendo de un stock de viviendas y suelo urbanizado y edificable para absorber la demanda previsible a 7-10 años.

El impacto ambiental, en la ocupación de suelo y en el incremento de los desplazamientos en vehículo privado, y lo que supone en términos de destrucción de suelo de calidad ambiental y agrícola (entre 1987 y 2006 las superficies artificiales crecieron en 347.500 Has, un 51,87% respecto a 1987), y la contaminación atmosférica (incremento de los gases de efecto invernadero en un 41% tan solo en el primer lustro del siglo XXI) nos informa sobre la insostenibilidad del modelo.

La forma en que se ha construido el territorio, con inversiones dirigidas mayoritariamente a nuevas superficies, no solo han tenido consecuencias medioambientales cuyos efectos se trasladan a largo plazo, sino que, como consecuencia de una regulación exclusiva del mercado basado en rendimientos a corto plazo, ha llevado a la ejecución de programas residenciales sin las necesarias infraestructuras urbanas básicas (red eléctrica, abastecimiento de agua potable, red viaria adecuada, saneamiento y depuración de aguas residuales, ausencia de equipamientos primarios de educación, sanidad, y otros).



La situación reversa a la ciudad difusa es el olvido de la ciudad consolidada y el abandono de la necesaria rehabilitación de en torno a 15 millones de viviendas. Una política decidida por la rehabilitación y actuación en las áreas urbanas degradadas física y socialmente implicaría la necesaria reestructuración del sector de la construcción posibilitando la generación de empleo estable y mantenido en el tiempo, además de acometer la satisfacción de necesidades sociales y acciones contra la vulnerabilidad urbana y exclusión social.

El extinto Ministerio de Vivienda disponía de un registro de 900 barrios «*desfavorecidos*» en España. La Rehabilitación integral de edificios de vivienda, tiene como objeto la rehabilitación de la ciudad en sus componentes físico y social, permitiendo la puesta en uso de vivienda vacía, con acciones que incluyen la eficiencia energética, la introducción de energías renovables, la mejora de las condiciones de accesibilidad y habitabilidad, y posibilitando rentabilizar las infraestructuras y servicios existentes de la ciudad consolidada.

Un aspecto derivado del modelo urbanizador español, y cuyo impacto se produce en el ámbito de la política, es el fenómeno de la corrupción. La relación de casos de connivencia entre autoridades locales y empresas constructoras e inmobiliarias es tan extensa y generalizada en el territorio que su descripción podría ser objeto de una monografía. Se podría decir que la corrupción pasó a ser sistémica, o sea, de ser algo ocasional pasó a convertirse en una categoría básica de la conquista del mercado (competencia en lugar de cooperación), en una componente esencial de la política de empresa, en particular de aquellas que trabajan sobre la organización del territorio y el urbanismo. Esta corrupción es reconocida claramente ya que se plantean alternativas para evitarla, medidas que normalmente se piensa que residen en nuevas leyes y no en nuevos modelos de gobierno en relación con el alojamiento, en una intervención pública directa sobre el problema. Así no se puede atajar; es necesaria una política nueva de vivienda.

Los efectos del singular modelo residencial español sobre la estructura social se sustancia en dos factores: 1) dificulta la plena inclusión social, ya que dificulta la accesibilidad residencial a los sectores que necesitan alojamiento, condenando a la vulnerabilidad urbana a una buena parte de la población, produciendo exclusión social y residencial; 2) se ahonda así en la ruptura de la cohesión social a través de tres dimensiones: las condiciones de vida y salud; el freno a las tendencias en los ciclos vitales de los hogares y en las estrategias familiares; y las pautas culturales residenciales. Ambos aspectos revelan cómo se ven alteradas las condiciones necesarias para la reproducción social en la satisfacción de las necesidades de alojamiento.



El principal desencadenante de estos impactos es la interactividad que se produce entre un rígido mercado inmobiliario y un mercado de trabajo extremadamente flexible. El mercado inmobiliario es rígido en sus variables principales: régimen de tenencia (presencia casi exclusiva de la propiedad), mercantilización y precios elevados que llevan a un sobreesfuerzo y endeudamiento prolongado de las familias, escasa variedad de tipologías e inexistencia de políticas de vivienda. De otra parte, la flexibilidad del mercado de trabajo conlleva precariedad laboral, una continua devaluación salarial y un continuo incremento de la jornada laboral, cambios en la ocupación y lugar de trabajo y altas tasas de paro. De esa combinación derivan múltiples problemas, como la inaccesibilidad al alojamiento, las dificultades para adaptar la vivienda a la estructura del hogar, la dificultad para mejorar la calidad habitacional, la imposibilidad de acercar residencia y lugar de trabajo, provocando un incremento en el tiempo de desplazamiento entre residencia trabajo, y debilitando las relaciones familiares.

Todo ello afecta sobre todo a los sectores que se encuentran atrapados en el mercado secundario de trabajo (los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad y problemas de salud, las minorías étnicas y los inmigrantes económicos), y tiene unas consecuencias que profundizan en la exclusión social y residencial en distintos aspectos: tardía emancipación de los jóvenes, incremento del hacinamiento, desahucios, sinhogarismo, imposibilidad de movilidad residencial, inadecuación de la vivienda a las características del hogar, inhabitabilidad y *guetización*.

Estos efectos sociales del modelo residencial tienen, a su vez, consecuencias en tres ámbitos:

- a) en el sociosanitario, con el incremento de las enfermedades vinculadas al hacinamiento y las malas condiciones de habitabilidad, dificultades de adaptación del alojamiento para las personas con discapacidad y dependencia, incremento de enfermedades mentales derivadas de la presión del sobreesfuerzo, endeudamiento y desahucios, incremento de suicidios, incremento de la violencia urbana y de la violencia de género;
- b) en los ciclos vitales y en las estrategias familiares, tales como la emancipación de los jóvenes, la autonomía de los mayores y de las mujeres, el desdoblamiento de hogares, etc., se ven vulneradas por el impacto del modelo urbano-residencial. Así, se ven determinados en su desarrollo los nuevos hogares de reducido tamaño derivados de las nuevas formas de convivencia: hogares unipersonales de jóvenes, hogares unipersonales de mayores, hogares monoparentales, hogares de «nido vacío» y hogares de «nido sin usar», pluripersonales...;

- c) en las pautas culturales residenciales. La interiorización en el imaginario colectivo de la vivienda como un bien de inversión, que otorga seguridad a través del patrimonio familiar, ha derivado en una desviación de los ahorros familiares hacia la vivienda, al ser considerada una inversión segura y duradera que permite mantener y mejorar su estatus. Esta perspectiva que quebranta su valor de uso, se ha erigido en una cultura que se reproduce a sí misma y va en menoscabo de la satisfacción de las necesidades residenciales de los sectores sin capacidad de compra.

3 CIUDAD, VIVIENDA Y DESIGUALDAD: LA NECESIDAD DE INTERVENCIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

«La ciudad, imaginada desde siempre como el espacio de la integración social y cultural por excelencia, se ha convertido en las últimas décadas del siglo XX, en una potente máquina de suspensión de derechos de los individuos y de la colectividad. Esta política, como todas las políticas, ha requerido una ideología y una retórica: la ideología del mercado y la retórica de la seguridad».

La idea de la ciudad como máquina de exclusión social de B. Secchi enlaza con las de Foucault⁽⁴⁾, y con las de Harvey que considera al mercado del suelo y la vivienda como un mecanismo de desposesión y redistribución negativa de rentas de las familias al estar basado el acceso a la vivienda principalmente mediante la compra con hipoteca a medio y largo plazo.

No hay fuerzas naturales que lleven a la igualdad. Y en este sentido resulta necesario (otra vez) recordar una parte del artículo 47 de la última Constitución española en el que se declara el derecho a una vivienda digna: «Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación». Esta declaración claramente supone una obligación para las administraciones públicas en el desarrollo y gestión del derecho a la vivienda. ¿Tenemos la regulación adecuada para atender el objetivo al que obliga la Constitución?

Una consideración adecuada de la vivienda no puede ser simple, unidireccional, unidimensional, unilateral, sino compleja e integral. La comprensión unidimensional de la vivienda como objeto económico no sólo no es suficiente, sino plenamente distorsionadora. La clave de cualquier política de vivienda (que no de construcción de viviendas) es considerar a la vivienda como un

(4) FOUCAULT, M. «Seguridad, Territorio, Población» Curso en el Collège de France (1977-1978). Fondo de Cultura Económica. 2006.



bien para la satisfacción de una necesidad, y no la consideración de la vivienda como un objeto de inversión para el beneficio privado, ya que el alojamiento de la población en condiciones adecuadas es un satisfactor que garantiza la necesidad básica de subsistencia/salud. La vivienda es un espacio vital, imprescindible para la socialización, para ser parte de una sociedad, es decir, es un factor de inclusión social de primer orden. Es cierto que solemos referirnos a la vivienda convencionalmente como una «necesidad», incluso como una necesidad que tiene una evidente dimensión «social». Pero no podemos tener una visión simplista que no nos descubra el sentido completo de esta necesidad social.

La cuestión previa a la definición de acciones en materia de vivienda es cómo debe ser una política de vivienda, los instrumentos que la definen, sus prioridades, los tiempos, los mecanismos de gestión, favorecen realmente la disminución de la desigualdad en materia de alojamiento. En este sentido dicha política de vivienda y ciudad se debe diseñar teniendo en cuenta las condiciones de la población, los fenómenos de pobreza, exclusión y los efectos espaciales de la desigualdad.

La definición y concreción de la política de vivienda sobre el territorio, implica un modelo de intervención, de gestión y de gobierno diferente al de la dejación neoliberal que caracteriza a la generalidad de nuestras ciudades. El modelo neoliberal lleva degradando desde hace tiempo los sistemas de gestión pública para dejar en manos privadas (entidades financieras, grandes fortunas norteamericanas o chinas, fondos de inversión que en algún caso gestionan cuatro veces el PIB español), la intervención sobre la ciudad sobre la base de la rentabilidad e intereses de sus inversiones. Resulta vergonzante la *disponibilidad*, que muestran los poderes públicos ante tales inversores que tratan de pasar por encima de leyes, planeamiento, prioridades o efectos sociales, apropiándose de plusvalías generadas por el sector público a lo largo del tiempo. Hay que señalar que una intervención puntual en la ciudad que se apropia de una plusvalía importante, genera en el resto del territorio una fuerte minusvalía (principio de entropía) que se pretende esconder con el brillo de una actuación singular.

La gestión pública de la ciudad es básica para evitar la generación de *injusticia espacial*, de la segregación que el mercado del suelo y la vivienda han construido especialmente desde 1997. En ese sentido, resulta necesario un control público de los excedentes de capital, de las plusvalías citadas en el artículo 47 de la última Constitución española, de manera que se controle desde lo público el desarrollo urbano y el espacio público, en un momento en que la política de austeridad (que es sinónimo de política de no intervención), deja el gobierno de la ciudad a los que tienen liquidez que explotan algunos puntos

de la ciudad con grandes expectativas de generación de capital, comprometiéndolo el futuro de la ciudad y alejándola de la idea de ciudad construida por la cultura occidental: un espacio de integración social y cultural, un ámbito que facilita la movilidad social, un espacio abierto y seguro, innovador, de socialización y mezcla, todo lo contrario a las zonas segregadas y protegidas con murallas de seguridad, medieval, en la que se encierran las clases favorecidas. La gestión de la mayoría de nuestras ciudades se ha abandonado a la política neoliberal, generando segregación, exclusión, pobreza e incluso miseria, lo que ha generado una ciudad cada vez más ajena y distante⁽⁵⁾.

La necesidad de intervención en vivienda ha sido señalada en otros lugares⁽⁶⁾ y justificada hasta por razones de eficiencia, eficacia y equidad⁽⁷⁾. Un análisis rápido de la población vulnerable y en riesgo de exclusión residencial debe servir para comprender cuáles deben ser las acciones prioritarias de materia de vivienda y ciudad.

Por una parte, existen nuevas demandas derivadas de los cambios en los hogares. Desde 1991 a 2010 se ha producido un aumento de los hogares, en torno al 48%, (3 veces mayor que el crecimiento poblacional en ese periodo). Esta situación se ha debido a la disminución del tamaño medio del hogar. Pero desde el inicio de la crisis (2008) este crecimiento ha pasado a ser negativo: del tercer trimestre al cuarto trimestre de 2012 los hogares han descendido en 65.800, según los datos de la EPA (INE).

La disminución de la población responde a la segunda transición demográfica en los países de nuestro entorno, y viene dada por el envejecimiento de la población y por los nuevos estilos de vida que emergen en estas dos décadas, que provocan la caída de la tasa de fecundidad (1,38 hijos por mujer en 2010) estando por debajo de la capacidad de reemplazo generacional (2,1 hijos por mujer). Con la crisis se está produciendo un aumento del tamaño medio del hogar.

(5) El caso de Madrid es paradigmático. Actuaciones como las de Madrid Las Vegas (lúcido artículo de Rafael Sánchez Ferlosio sobre el fondo del asunto), Operación Campamento, Chamartín, Canalejas, Ciudad BBVA, Ciudad de la Justicia, Torre de España, Mahou-Calderón, Cocheras del Metro en Cuatro Caminos, etc., evidencian la intensidad de los intereses particulares que pueden estar conformando el futuro de la ciudad. Asimismo, la transformación que han experimentado ciudades con Madrid o Barcelona en relación con el incremento de la actividad turística aún no ha sido bien comprendido en lo que representan de intensificación del turismo como industria básica del país con los efectos conocidos sobre el modelo de empleo, impacto sobre la educación de los jóvenes, impacto ambiental, etc. Por ejemplo, el centro urbano de Madrid (el área comprendida entre el paseo del Prado, calle Alcalá, calle Atocha y Palacio Real), se ha transformado radicalmente para servir a al turismo con la carga de banalización y explotación del espacio público para usos privados que ello conlleva. Este objetivo turístico pasa por encima de situaciones de exclusión social, como la de las personas sin hogar, para las que se hacen las propuestas más extravagantes e ignorantes.

(6) PANIAGUA CAPARRÓS, J.L. «La necesidad de intervención pública en materia de vivienda y suelo». Papeles de la FIM nº 20. 2003.

(7) DE MESA, L. y VALIÑO, A. «Política de vivienda. Aspectos teóricos y características en Europa y España». Documento de trabajo UCM. 2001.



La población española comprendida entre los 18 y 34 años, en 2011, se sitúa en torno a los 10.500.000. Los jóvenes son el colectivo demandante de vivienda más numeroso, pero es también el más aquejado por el desajuste entre el mercado residencial y el del trabajo, dándose la coyuntura de que el periodo de mayor crecimiento de los precios de la vivienda es coincidente con la mayor demanda y necesidad por factores demográficos y migratorios.

La edad media de emancipación de los jóvenes en 2009 era de 29,3 años, de las más altas de la UE, presentándose una correlación de la tasa de emancipación con la tasa de paro y la tasa de temporalidad. A medida que estas dos últimas aumentan, la tasa de emancipación disminuye. La emancipación de los jóvenes está, además, muy determinada por la falta de oferta de alquiler a precios asequibles. De hecho, con la crisis, se da un cambio de sentido, descendiendo el porcentaje de jóvenes que adquieren una vivienda en propiedad, (del 61,9% en 2007 al 50,5% en 2011), y produciéndose un aumento en el acceso al alquiler (del 26,1% en 2011 al 38% en 2011).

Hay una población de 8.093.557 de personas que supera los 65 años, y nueve de cada diez mayores posee su vivienda en propiedad. La vivienda en propiedad, que ha sido considerada como un elemento de seguridad esencial en la vejez, y como recurso para poder acoger a otras generaciones del grupo familiar, en determinadas circunstancias deriva hacia la situación de compartir ahorros, pensión y casa con el grupo familiar en un momento de la vida lleno de incertidumbres sobre presentes o futuras necesidades de apoyo y cuidados. Las viviendas de las personas mayores son antiguas: un tercio de ellas se construyó hace más de 50 años, y sólo un 10% habita en casas con menos de 25 años de vida. La mitad de los mayores de 65 años (52,2%) vive en edificios de varias plantas de viviendas, de los cuales, el 21% no dispone de ascensor. Por otro lado un 40,1% ocupan viviendas bajas unifamiliares, y aunque en 1994 sólo un 32,2% de los mayores disfrutaba de calefacción en toda su casa, en el comienzo de esta década este porcentaje se ha doblado, ascendiendo al 64,90%.

La población con discapacidad comprende un 9% de la población española, aproximadamente 4 millones de personas, en el año 2008. Y son casi 270.000 las personas con discapacidad que residen en España en establecimientos colectivos frente a los 3,85 millones que viven en hogares (el 8,5% de la población total española tiene discapacidad y reside en viviendas familiares). El 72,7% de los hogares en los que reside alguna persona con discapacidad (2,4 millones de hogares), existen una o varias barreras de acceso a la vivienda, y el 52,3% manifiestan tener dificultad para desenvolverse con normalidad en su vivienda o edificio.



Se estima una población de 750.000 perteneciente a la comunidad gitana que, aun habiendo experimentado un notable proceso de incorporación social y acceso a la ciudadanía, sigue siendo uno de los grupos de población más estigmatizado. El número de viviendas normalizadas es ahora del 88%, pero todavía un 12% de las familias habitan en infraviviendas. El número de chabolas se sitúa ahora en un 4% de las viviendas. A pesar de la tendencia progresiva a la normalización residencial de las familias gitanas, aún hay un 27,5% de las viviendas que presentan condiciones de habitabilidad negativas o muy negativas (8,55% para la población general); un 40,6% de las viviendas se encuentran en barrios con «situaciones de especial vulnerabilidad»; un 4% de viviendas sin agua corriente y otras instalaciones básicas (0,3% para la población general); y en el 30% de las viviendas se produce una situación de hacinamiento

En España se ha producido un importante crecimiento de la población de origen extranjero, pasando de alrededor de 1.300.000 extranjeros empadronados en 2001 a entorno 5.750.000 a uno de enero de 2011. Su situación económica, los bajos salarios y el elevado precio de la vivienda, complica el acceso a una vivienda digna. Esta conjunción de factores les lleva a acceder principalmente a viviendas de alquiler, incluso al alquiler de habitaciones en viviendas compartidas en sus primeros años de estancia. El alquiler tiene mayor frecuencia entre aquellos que no tienen afianzado su proyecto migratorio, tanto en el plano laboral como familiar. Entre 2004 y 2008 encontramos una tendencia de descenso del alquiler o cesión entre la población inmigrante, pasando el alquiler del 82% al 71,4% mientras la propiedad subía del 18% al 28,7%. Ahora bien estas tendencias se modifican con la crisis y repunta de nuevo el alquiler o cesión, hasta el 72,6% como efecto claro del endurecimiento de las condiciones para el acceso a la propiedad, que desciende al 27,4%.

Vivir en un hogar es un presupuesto básico del desarrollo y sostén de la dignidad humana. Para que un espacio físico sea considerado una vivienda digna y adecuada se tienen que dar unas condiciones a lo interno de la vivienda (salubridad, higiene, sostenibilidad, accesibilidad, seguridad en la tenencia, etc.) y a lo externo (comunicación, ocio y tiempo libre, barrio, insu- mos, etc.). Aunque una vivienda digna y adecuada no constituye un hogar por sí misma, desde luego es uno de los soportes básicos para poder hacerlo. La vivienda ha de procurar la dignidad y adecuación suficientes para que todo ser humano llegue a vivir con calidad de vida, cubrir sus necesidades y encontrar satisfacción en el vivir. Desde hace años existe consenso en la utilización de la Tipología Europea de Sin Hogar (Clasificación ETHOS) para definir diferentes situaciones de no acceso a este derecho: sin techo, sin vivienda, vivienda insegura y vivienda inadecuada. De acuerdo con el INE,



las personas de calle y/o sin vivienda serían alrededor de 30.000 (INE). La línea de separación entre «sin techo» y «sin vivienda» es difícilmente trazable al producirse diariamente un trasvase entre ambas por hombres y mujeres en situación de sin hogar que, no tienen un espacio para vivir «propio» (sea digno-indigno, sea temporal-permanente, sea jurídicamente seguro o no), no tienen un espacio de desarrollo personal y social, y/o no tienen garantía (jurídica o no) en la tenencia.

La población en vivienda insegura y en vivienda inadecuada representa nuevas situaciones de exclusión residencial, en las que se encuentran las acogidas, las viviendas compartidas por necesidad, los subarriendos, las viviendas en procesos de ejecución o desahucio, la *okupación* de viviendas y edificios vacíos, asentamientos, hacinamiento, camas calientes/pisos patera, caravanas, etc.

Por vivienda inadecuada, indigna o infravivienda nos referimos a un espacio vital que no posee servicios mínimos (agua corriente, electricidad, saneamiento incorporado y cuarto de baño), ni suficiente ventilación ni luz natural, que es incapaz de proteger de las inclemencias climáticas y que resulta insuficiente para que sus ocupantes no sufran hacinamiento, así como ser de difícil acceso y jurídicamente inestable. En el año 2001, fueron censadas un número aproximado de 1.447.880 hogares que habitaban en infravivienda lo que representa el 10,2% del total. Las características principales de estas situaciones de infravivienda son, la mayor presencia de hogares unipersonales, una edad media superior al conjunto nacional, la antigüedad de la construcción (el 29% son anteriores a 1920, y el 24% lo fueron entre 1951 y 1960, la existencia de una mayor tasa de viviendas en alquiler (en las situaciones más graves, el 22,4% son alquiladas, y en las situaciones moderadas la tasa de alquiler se reduce al 19,1%).

El hacinamiento⁽⁸⁾ en la población inmigrante. El subarriendo de habitaciones va acompañado en muchos casos de hacinamiento. El motivo principal del alquiler de habitaciones tiene que ver con el proyecto migratorio. Así, se comprueba que hay más un descenso del hacinamiento entre los inmigrantes cuando comparamos su situación en la primera vivienda que ocuparon en relación con la situación de vivienda que ocupaban en 2007. De hecho al inicio de su proyecto migratorio, hay un 33,63% que sufren hacinamiento si consideramos el número de dormitorios), frente al 22,21% antes del inicio de la crisis. Si la comparación la realizamos teniendo en cuenta la superficie útil que

(8) Por grado de hacinamiento se entiende el número de personas que viven en cada vivienda en relación a los metros cuadrados (<10 m²: hacinamiento severo; de 10 m² a 15 m²: hacinamiento moderado; >15 m²: desahogo habitacional o situación normalizada), o al número de habitaciones de la misma (se considera hacinamiento cuando hay más de 2 personas usando un dormitorio).

disponían en la primera vivienda que ocuparon y la que disponían en 1997, se comprueba igualmente un descenso del hacinamiento: un 20,41% sufrían hacinamiento según la superficie útil disponible, frente a un 12,74% en 2007, al iniciarse la crisis. Ahora bien, con la crisis la previsión es de aumento del hacinamiento como estrategia para hacer frente al pago de las hipotecas o la vuelta de los hijos a casa de los padres (vuelta de la familia extensa). Es una situación cada vez más unida a la situación económica y laboral que genera mayores dificultades para acceder a una vivienda en alquiler o en propiedad, dando lugar a la aparición de abusos.

El análisis del modelo residencial⁽⁹⁾ lleva a la conclusión de que ha existido y persiste un acusado y permanente desajuste entre oferta y demandas - necesidades de vivienda. Cualquier política urbana y de vivienda debe contar con un conocimiento detallado de las situaciones de exclusión residencial, de las diferentes demandas y necesidades de la población con problemas de alojamiento, para establecer prioridades, instrumentos de intervención y gestión enfocados a reducir esas desigualdades, esas situaciones de injusticia social y de vulneración de derechos humanos.

4 REHABILITACIÓN INTEGRADA DE LA CIUDAD Y DE SUS BARRIOS

La acelerada construcción urbanizadora en España desde 1997, ha tenido un impacto directo sobre el modelo residencial, sobre el tipo de ciudad desarrollado, el modelo de relaciones sociales que conlleva⁽¹⁰⁾, y sus efectos ambientales.

Existe un principio que no puede ni debe ignorarse: la inversión en vivienda en espacios de nueva creación, implica el abandono de la ciudad consolidada. En efecto, con recursos financieros siempre limitados, si éstos se aplican en nuevas superficies, y de la manera tan intensiva como se ha hecho, las inversiones en la ciudad existente disminuyen radicalmente. Además, esos nuevos crecimientos (en los últimos 30 años se ha ocupado en España tanta superficie como durante el inicio de los tiempos), han implicado (hasta que los recursos se han agotado) inversiones adicionales en infraestructura de transportes, servicios urbanos y equipamientos públicos

(9) ALGUACIL, A., *et al*, 2013, *op. cit.*

(10) En el referido libro sobre La Vivienda en España en el siglo XXI, se aborda la relación entre *Vivienda, ciudad y territorio* (capítulo 8), y la insostenibilidad social y ambiental del modelo de ciudad difusa. Ver SOULES, M. «*Asset Urbanism (Ghost, Zombies and The Simultaneity of Amplified Growth and Decay)*», (Universidad de British Columbia), 2014. En este artículo (también con múltiples referencias a lo sucedido en la España de la primera década de este siglo), se plantea la influencia del capital global, y la *financiarización* del espacio construido, en el crecimiento exponencial del espacio construido, así como en las *ruinas modernas* que éste ha producido.



que en definitiva son necesarios para hacer la ciudad. Si hacer siempre es menos sostenible que no hacer, construir una nueva vivienda siempre es más insostenible que rehabilitar.

Olvidar la ciudad consolidada representa el máximo despilfarro inmobiliario. Actuar sobre la ciudad consolidada significa invertir sobre el espacio público, sobre los vacíos y sobre lo edificado, y por tanto sobre las condiciones de vida de la población residente. La intervención integrada sobre la ciudad implica una inversión en rehabilitación física (vivienda y espacio urbano), que aún siendo importante, en ocasiones es sólo una parte del total de la inversión a realizar. La inversión social es una componente básica para que la intervención sea eficiente. La regeneración y rehabilitación urbana es tanto física como social, es de la vivienda y de la ciudad. Sus beneficios van más allá de los límites de la zona de intervención, por lo que se requiere una estrategia del conjunto de la ciudad.

Si se realiza una comparación entre las demandas de rehabilitación de vivienda y las actuaciones protegidas de rehabilitación, se concluye que no existe una verdadera estrategia pública de rehabilitación del parque residencial. Entre 2004 y 2007, las actuaciones en rehabilitación protegida no llegaban al 10% de las nuevas viviendas iniciadas. Un análisis de las inversiones en obra nueva y en rehabilitación por parte del sector de la construcción (edificación residencial) concluye asimismo con la escasa componente de las acciones de rehabilitación en el conjunto de la actividad del sector (menor al 10% en el periodo 2003 al 2007, y del 23,61% en 2009, como consecuencia exclusiva de la drástica caída de la construcción de nuevas viviendas). Estos porcentajes no son comparables a los que presentan países de nuestro entorno⁽¹¹⁾.

Las actuaciones de rehabilitación protegida (plan estatal y planes autonómicos) se han reducido considerablemente durante los últimos años (de 109.148 actuaciones en 2011 a 32.529 en 2013). Estas cifras no guardan ningún tipo de relación con la magnitud de las demandas de rehabilitación: la mitad del parque residencial de España (18 millones de viviendas) requiere algún tipo de rehabilitación, y 12 millones de vivienda tienen más de 30 años de antigüedad, y otros 6 millones, más de 50 años.

Sin embargo, el discurso oficial incluye a la rehabilitación (y al alquiler) como nuevos ejes de la política de vivienda. Este discurso no sólo se desmonta por los hechos, sino que expresamente queda supeditado al objetivo principal de *«acelerar el proceso de saneamiento del sector (constructor y promotor), en*

(11) Ver capítulo 8 (*«Vivienda, ciudad y territorio»*), apartado 3 (*«El olvido de la ciudad consolidada. Vivienda nueva versus rehabilitación»*, del texto citado de FOESSA, *«La vivienda en España en el siglo XXI»* (2013).



concreto a la absorción del stock de vivienda nueva sin vender como requisito previo para su normalización y retomar la actividad»⁽¹²⁾.

El problema es más importante de lo que parece, porque está en juego el futuro del modelo de ciudad. Intervenir sobre la ciudad consolidada, realizar actuaciones de rehabilitación integrada, implica trabajar con y para la población, es decir adecuar las respuestas a sus demandas y necesidades (económicas, sociales, técnicas) para hacer viables las actuaciones. Esto no se resuelve solo con discursos sobre la eficiencia energética, las energías renovables y las instalaciones modernizadas y seguras. Trabajar con y para la población en zonas con características homogéneas (barrios) implica disponer previamente de un conocimiento profundo de las características socioeconómicas de la población, lo que supone realizar un esfuerzo en gestión a realizar por equipos multidisciplinares, para posteriormente programar en el tiempo las actuaciones. En definitiva, este tipo de acciones son muy diferentes a las de construcción de nueva vivienda en un nuevo solar, en las que las inmobiliarias y constructoras no entran en contacto con los futuros usuarios de las viviendas. Las empresas constructoras no saben hacer ese trabajo previo de estudio y posterior gestión del proceso, por lo que nunca tomarán la iniciativa para acometer intervenciones de rehabilitación. Resulta esencial que la ciudad invierta en la gestión de esos procesos, e implique a todos los sectores y agentes afectados (vivienda, bienestar social, educación, sanidad, transporte,...), si realmente existe una voluntad política de intervención sobre la ciudad consolidada. Estas intervenciones requieren continuidad de equipos a pie de barrio⁽¹³⁾ de manera continuada (no es cuestión de una simple legislatura), integrados por profesionales jóvenes que se impliquen en la gestión de la ciudad, de la vivienda. Existen algunas buenas prácticas que pueden servir de ejemplo de este tipo de intervenciones que transforman un barrio y afectan al funcionamiento del conjunto de la ciudad, con actuaciones de rehabilitación, remodelación, red viaria y de transportes, equipamientos, etc.⁽¹⁴⁾

Existen dos formas básicas de gestionar la ciudad, de intervenir sobre ella. La primera se basa en la idea de la ciudad como espacio de negocio,

(12) PITVI. *Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012-2024*. Ministerio de Fomento. Este Plan marca los criterios de intervención de los diferentes planes plurianuales como el actual Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2012-2016. Este Plan revela claramente que no se ha entendido el fracaso de la política de vivienda desarrollada especialmente desde 1997, algo sin lo que no se puede explicar la profundidad de la crisis financiera y social en la que se encuentra instalada la sociedad española.

(13) Sería necesario disponer de Oficinas de Barrio con equipos multidisciplinares integrado por jóvenes sociólogos, trabajadores sociales, antropólogos, demógrafos, economistas, ingenieros, geógrafos, arquitectos,...

(14) Dentro del Programa de Barrios en Remodelación de Madrid (45.000 viviendas públicas), se encuentra la regeneración urbana de los barrios de Ventilla y Valdeacederas. La ciudad de Madrid no se puede entender sin la Operación de Barrios de Remodelación, una intervención de trabajo conjunto, cómplice, entre vecinos y representantes de la administración. En 1984 se puso en marcha una operación de Rehabilitación de Barrios que afectó a otros 9 barrios (5.114 viviendas).



de generación de plusvalías, de lugar donde invertir los excedentes de forma «eficiente» (extrayendo las máximas ganancias en el menor plazo posible). Esta forma no requiere ningún instrumento de planificación, de planeamiento urbanístico (éste se ajusta a posteriori a cada «necesidad» concreta de cada proyecto para legalizar, si es necesario *a posteriori*, actuaciones contrarias a la ley. Este es un modelo que transfiere las plusvalías al sector privado (entidades financieras, grandes fortunas, fondos de inversión, y en general entidades con liquidez en busca de rentabilidades muy superiores a las de los tipos de interés vigentes). Un modelo alternativo de intervenir en la ciudad, y en materia de vivienda en general, se basa en considerar la ciudad como espacio público, de convivencia, de integración, de civilización, en el que no existen sólo grandes actuaciones puntuales (cuya arquitectura también se adapta al dictado del negocio), en el que no existen solo grandes actuaciones «estrella», aisladas y privadas, que son justificadas y apoyadas por las instituciones públicas por extrañas razones de interés general, sino que plantea, dimensiona y programa de forma ordenada, priorizada y continuada en el tiempo, una intervención sobre el conjunto de la ciudad, conocedora de que las plusvalías que se generan en un punto, generan minusvalías sobre el conjunto urbano, crean desequilibrios, desigualdades. Este modelo alternativo implica un conocimiento previo y profundo de la ciudad, implica inversión en gestión, esfuerzos continuados a lo largo del tiempo, una administración que reside donde se encuentran los problemas, trabajo con la población residente (no con agentes económicos virtuales), etc. En definitiva, este modelo supone una operación, un compromiso con la ciudad, largo y complejo, pero con resultados seguros, con alta rentabilidad pública y social. Implica hacer ciudad para todos a largo plazo de manera que se recupere la idea de la ciudad como espacio público.

5 ALQUILER SOCIAL Y CONSTRUCCIÓN DE LA DIVERSIDAD URBANA

El alquiler de vivienda es un fenómeno preferentemente urbano, respuesta a la mayor demanda de movilidad y diversidad de la población en las ciudades. Las razones que justifican la existencia de un mercado de vivienda en alquiler ya han sido expuestas en otros lugares⁽¹⁵⁾ y se relacionan con aspectos tan diversos como factores sociales y demográficos, existencia de demandas de movilidad laboral y emancipación, ausencia de endeudamiento, regulación indirecta del mercado de vivienda, razones macroeconómicas (el alquiler no consume ahorros ni inversión privada) y hasta por una mera razón de libertad de elección sobre el destino de las rentas familiares.

(15) Capítulo 2 del libro «La vivienda en España en el siglo XXI» (2013), apartado 6: *La vivienda en alquiler*.



El análisis del gasto público en vivienda⁽¹⁶⁾, sirve para aclarar que el mercado de la vivienda en España se encuentra orientado hacia la propiedad y responde a una política pública explícita y no a supuestos hábitos de origen cultural. La propiedad de la vivienda (con las implicaciones actuales de desahucios, morosidad, fraude y estafa financiera y vida hipotecada) es por tanto un deseo creado, un producto específico del modelo de producción económica, de la ideología e intervención gubernamental, así como de los intereses de los sectores inmobiliario, promotor y constructor. En definitiva, la política de vivienda se ha instrumentalizado de forma exclusiva como una parte de la política económica, sin ninguna consideración a la componente de la vivienda como derecho. El modelo de producción de vivienda y de las políticas que reflejan el análisis del gasto público en vivienda, explican la «singular» estructura del parque residencial, sin comparación con la de países de nuestro entorno y que forma parte de la «marca España» y que, entre otras consecuencias sociales y económicas, ha mantenido una indiferencia absoluta hacia las necesidades de vivienda de la población con exclusión residencial. El importe de la desgravación (gasto fiscal) por inversión en vivienda⁽¹⁷⁾ durante los últimos 10 años, asciende a más de 53.000 millones de euros, frente a gastos insignificantes en otras políticas (rehabilitación o alquiler), lo que permite afirmar que la auténtica vivienda *protegida* ha sido la vivienda libre en compra.

El alquiler junto a la rehabilitación se han anunciado como las principales componentes de la política de vivienda, en lo que es tan solo un mero anuncio que no tiene reflejo en los Presupuestos Generales del Estado, ni relación con las demandas y necesidades reales. Además, ha surgido un nuevo término, alquiler social, que pretende calmar la necesidad de respuesta rápida de alojamiento ante situaciones de desahucios⁽¹⁸⁾, lanzamientos, movilidad, emancipación, etc.

El reducido número de viviendas en alquiler es una manifestación de un problema estructural de nuestro modelo residencial que contrasta de modo notable en la comparación con la situación relativa del mercado del alquiler de vivienda en la mayor parte de los países europeos. En España es prácticamente

(16) Capítulo 5 del libro «*Políticas e instrumentos en materia de vivienda*» (2013), apartado 1: *El gasto público en vivienda*.

(17) Ha sido suficientemente analizado el carácter regresivo, injusto e ineficiente del gasto fiscal en vivienda. Como dato añadido se puede aportar el siguiente: el grupo de declaraciones cuyos ingresos representaban el 1% más elevado (entre 72.121 y 600.000 €) desgravó de media 2.156 € en 1998 frente a 229 € que pudieron desgravar aquellos cuyos ingresos se encontraban en el grupo más bajo de ingresos (entre 0 y 13.222 €) y que representaban al 50,9% del total de declaraciones. En 2011, el 0,8% de declaraciones con ingresos superiores (entre 120.000 y 600.000 €) desgravó por inversión en vivienda una media de 1.149 €, frente al 59% de declaraciones (con ingresos entre 0 y 24.000 €) que desgravó de media 648 €. Sin embargo, son continuas las voces del sector inmobiliario presionando en el sentido de volver a disponer de «*incentivos fiscales en vivienda habitual como un elemento estructural, como una política contracíclica*», en una clara muestra de que nunca se aprende de los errores.

(18) A 31 de diciembre de 2014, existían en los juzgados españoles más de 215.000 ejecuciones hipotecarias pendientes de tramitar.



inexistente el parque público de viviendas en alquiler (y las pocas que existen son privatizadas, vendidas a fondos de inversión para sostener el funcionamiento de las empresas públicas en una salida demente a un problema de liquidez), con una oferta mayoritaria de pequeños propietarios privados, con un parque muy deteriorado.

Las diferencias resultan aún más notables cuando se hace referencia al alquiler social. Los datos muestran que la vivienda pública en alquiler resulta insignificante, no es una componente real del parque de vivienda. Los poderes públicos tienden de manera interesada a confundir a la VPO (vivienda de protección oficial) con vivienda social. En la práctica, se puede definir el alquiler social como un alquiler de cualquier tipo de vivienda (preferentemente pública, aunque ésta es prácticamente inexistente) cuyos inquilinos (hasta un límite de ingresos) reciben una ayuda que les permite ajustar la renta hasta un 25% de sus ingresos. Este sistema de subvención al alquiler, permitiría con un coste moderado, responder en un tiempo reducido a las diversas demandas y necesidades de alojamiento (desahucios, emancipación, movilidad, etc.), así como fomentar la ocupación de un parque de viviendas vacío, principalmente de segunda mano, activando la ciudad consolidada en la que ya existen infraestructuras urbanas, sistemas de transporte público y equipamientos. El instrumento del alquiler social puede complementarse con ayudas a la rehabilitación.

Las tentativas de ayudas al alquiler han resultado claramente insuficientes por diversas limitaciones (la población que podía acogerse a las ayudas, el ámbito de edad, la duración de las ayudas, la no continuidad de las mismas, el retraso en los pagos de las ayudas, etc.), por lo que su impacto sobre el mercado de la vivienda se puede considerar mínimo. Se requiere un esfuerzo continuado, con una fuerte inversión en la gestión de los procesos relacionados con el alquiler.

Existen unos pocos ejemplos de buenas prácticas en este sector de los que parece difícil aprender. Un caso reciente de diseño de ayuda al alquiler que puede revelar hasta qué punto resultan inútiles para transformar la situación actual, es el de la Comunidad de Madrid⁽¹⁹⁾. Esas ayudas quedan limitadas al ejercicio 2015, y los «beneficiarios» deben ocupar una vivienda en alquiler y tener ingresos inferiores a 28.000 euros anuales (2.300 €/mes) para el caso de una familia de dos personas. La cuantía de máxima de la subvención es de 200 € mensuales, estableciéndose un plazo de 15 días hábiles para

(19) Orden de 19 de febrero de 2015, de la Consejería de Transporte, Infraestructura y Vivienda (BOCM nº 43, viernes 20 de febrero de 2015), por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones al alquiler de vivienda en la Comunidad de Madrid y se convocan subvenciones para el año 2015.



solicitar la subvención (no se entiende que no exista plazo para su solicitud). El presupuesto que se destina a estas ayudas asciende a 10 millones de euros para 2015. En el supuesto de concesión de la ayuda máxima (200 €/mes, 2.400 €/año), el número total de ayudas asciende a 4.166 (la comunidad anunció un total de 50.000 ayudas, entendiendo no familias sino mensualidades), es decir aproximadamente algo más del 1% de las situaciones residenciales en alquiler existentes en la región, sin contabilizar las situaciones de demandas y necesidades que por no estar alojándose en alquiler no tienen acceso a esas ayudas. Resulta difícil expresar cuánta ignorancia y mala fe existe en este tipo de medidas que imposibilitan una mínima respuesta a la realidad y que vienen justificadas por la inexistencia de una «cultura» de alquiler, y una presión para regresar a los incentivos fiscales a la compra de vivienda, lo que demuestra que el alquiler, (o cualquier de modalidad de acceso al alojamiento alternativa a la de la propiedad) no interesa ni a las actuales administraciones, ni a las entidades financieras, ni al sector inmobiliario y constructor.

6 FICCIONES CONSTRUIDAS SOBRE FICCIONES: ¿UN TIEMPO NUEVO?⁽²⁰⁾

Cuando se realiza un análisis y diagnóstico del modelo residencial, de los efectos de la política de la vivienda construida durante las últimas décadas, se constata un fracaso reiterado con graves efectos sociales, económicos, ambientales, sin olvidar a la corrupción asociada al sector que afecta a la propia democracia. El modelo político y económico que genera esos efectos sobre la ciudad, el territorio, la vivienda, no se ha modificado un ápice a pesar de estudios, análisis, avisos de una parte de la población que está pasando de la resignación a la indignación⁽²¹⁾ y que reclama cambios sustanciales que permitan un control colectivo de la situación, de las decisiones cotidianas.

El origen de la desigualdad no es la crisis, sino que ésta se ha producido por la existencia de la desigualdad. La desigualdad ha quedado escondida tras el boom inmobiliario y ha quedado desvelada cuando éste ha explotado. La crisis durará en España porque la precariedad se ha construido, se ha consolidado a conciencia. La producción de vivienda, el modelo de acceso a vivienda ha colaborado a la consolidación de la precariedad, a la drástica reducción de

(20) Un recuerdo de respeto y admiración por los esfuerzos diarios que tantas personas, muchas de ellas jóvenes, están dedicando a mejorar las condiciones de vivienda de la población excluida y en situación precaria en este país, y en especial a aquellas con las que he podido compartir esos esfuerzos durante los últimos meses en lugares tan diversos como Pamplona, Cádiz, Sevilla, Daimiel, Madrid, Valladolid y Bilbao.

(21) Cuando la pobreza se convierte en extrema, cuando surge la miseria, no quedan fuerzas para la indignación (el silencio de la necesidad).



la movilidad social y a la actual fragilidad demográfica. La previsión futura de crecimiento negativo de la población española, algo inédito en tiempos de paz tiene implicaciones directas sobre el incremento de la desigualdad. En efecto, con crecimiento demográfico bajo o negativo cobra mayor importancia el capital acumulado (patrimonio, herencia) por las generaciones anteriores, y existe una mayor divergencia entre niveles de ingresos y por tanto mayor desigualdad. Modificar estas tendencias requiere tiempo y un esfuerzo continuado, por lo que el escenario a medio plazo es de una sociedad estancada.

Esta realidad no se quiere reconocer por parte de los poderes públicos que anuncian mejorías en la situación económica, que manipulan interesadamente las estadísticas (de transacciones inmobiliarias, o precios, por ejemplo) para ocultar la gravedad de una crisis en cuyo fondo estaremos instalados largo tiempo, y que únicamente sirven para volver a poner las condiciones de una nueva burbuja (esta vez más breve). Si ello volviera a suceder pronto, solo quedaría decir, «Ánimo, lo mejor ha pasado»⁽²²⁾.

Ante esta situación resultaría necesaria una respuesta pública a largo plazo que incluya la inversión y gestión en ciudad y en vivienda con el objetivo de reducir las desigualdades existentes, algo que no se va a producir por el mero funcionamiento del mercado y que requiere la figura de la vivienda pública, la vivienda de promoción directa por parte de las administraciones que con una cierta escala permite intervenir en la mejora de la ciudad para todos.

(22) FLAIANO, E. «Diario degli errori» (1977).



Tribuna Abierta

- 1** **Nuevas formas de ciudadanía en la modernidad global.**
David García Robles **179**
- 2** **La política social bajo la agenda neoliberal.**
*Juan Ramón Rodríguez Fernández y
Enrique Javier Díez Gutiérrez* **195**



Nuevas formas de ciudadanía en la modernidad global

David García Robles

davidgrobles@gmail.com

Fecha de recepción: 19/07/2015

Fecha de aceptación: 20/10/2015

Sumario

1. Introducción. 2. Construcción de la ciudadanía social.
3. Crisis de la ciudadanía social: tres marcos analíticos.
4. Hacia una ciudadanía económica parcialmente desnacionalizada. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

RESUMEN

En este artículo se reflexiona sobre el concepto de «ciudadanía» como categoría que permite analizar las formas de pertenencia a una sociedad. El paso a una modernidad global ha cambiado la forma en la que pensamos la ciudadanía y ha puesto en cuestión la «ciudadanía social» como institución que garantiza una pertenencia integrada, como consecuencia de dos procesos: la globalización y el cambio de orientación en las políticas estatales. Estos cambios han dado lugar a diversas propuestas para analizar la ciudadanía en los actuales modelos sociales, tales como ciudadanía posnacional, desnacionalizada o económica. Nosotros presentamos el concepto de «ciudadanía económica parcialmente desnacionalizada» como categoría que nos permite analizar los procesos de integración social bajo las nuevas dinámicas estratificacionales en un contexto global.

Palabras clave:

Estratificación social, desigualdades, integración social, globalización.

**ABSTRACT**

This article reflects on the concept of «citizenship» as a category that allows us to analyze the forms of belonging to a society. The shift to a global modernity has changed the way we think citizenship and has questioned the «social citizenship» as an institution that ensures an integrated membership, as a result of two processes: globalization and the shift in state policies. These changes have led to various proposals to analyze citizenship in current social models, such as post-national citizenship, denationalized or economic. We present the concept of «economic citizenship partially denationalized» as a category that allows us to analyze the processes of social integration under the new dynamics stratificational in a global context.

Keywords:

Social stratification, inequalities, social integration, globalization.



1 INTRODUCCIÓN

Desde la década de los noventa el concepto de «ciudadanía» ha cobrado un nuevo interés en el análisis sociológico. La ciudadanía, en cuanto institución que permite la pertenencia integrada en una determinada sociedad (Glenn, 2004; 2011), refiere tanto a los vínculos con la sociedad y sus instituciones, como al marco legal y a las políticas que impulsan su desarrollo, esto nos introduce en el problema de la desigualdad que limita las formas de pertenencia y el compromiso social (Ramírez Kuri, 2008: 161). En este sentido, el concepto de ciudadanía está relacionado con tres dimensiones: las desigualdades y los nuevos perfiles de la estratificación social, los cambios en las relaciones laborales –actualmente caracterizados por un paro estructural y precarización de las relaciones laborales– y la propia democracia, como bien ha relacionado José Félix Tezanos en su trilogía sobre *la desigualdad, el trabajo y la democracia*, analizando el paso a una sociedad tecnológicamente avanzada.

El concepto de ciudadanía ha sido utilizado tanto desde la literatura que se centra en los actuales procesos de exclusión social (Glenn, 2011; Tezanos, 2001; 2008; Laparra, 2007; Subirats, 2004; Estivill, 2003) como desde la literatura que analiza la transformación de los Estados nación en un contexto global y su vinculación con los individuos (Sassen, 2010; Isin y Turne, 2007; Soysal, 1997; Smith, 2003; Koopmans, R., 2012). Pero mientras que por parte de la literatura, centrada en los actuales procesos de exclusión social, se presta mayor atención a los procesos de estratificación, la literatura centrada en la vinculación de los individuos con el Estado en las actuales sociedades globales presta atención a la ruptura de los límites territoriales del Estado nación y a la formación de nuevos actores colectivos globales, desatendiendo los procesos de estratificación locales en un contexto global.

La hipótesis de la que partimos es que la ciudadanía social ha entrado en crisis como consecuencia de los cambios en la orientación de las políticas de los Estados, los cuales han pasado de políticas de orientación keynesianas a políticas centradas en garantizar la competitividad de los mercados en un contexto global, produciendo una ruptura de las coordenadas básicas de integración de muchas personas y grupos sociales (Subirats, 2004: 18; Tezanos, 2001: 175). El objetivo de este artículo es presentar el concepto de «ciudadanía económica parcialmente desnacionalizada» ya que éste concepto nos permite



establecer un nexo de unión entre las teorías centradas en los procesos de exclusión social y la literatura centrada en los cambios del Estado nación.

2 CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA SOCIAL

La formación de una ciudadanía social que permitía una participación integrada de la mayor parte de la población se articuló después de la segunda Guerra Mundial, en periodo de crecimiento económico y tasas de desempleo residuales, en el marco de un Estado nación (Castel, 2010: 133), que garantizó un conjunto de derechos a la mayor parte de la población, tales como educación, sanidad, prestaciones por desempleo, etc. La ciudadanía social otorgó las mismas capacidades de desarrollo para la mayor parte del conjunto de la población a través de una configuración social capaz de compaginar los intereses de sindicatos, patronal y Estado⁽¹⁾. Esto doy lugar a lo que Robert Castel (1997) denominó una «sociedad salarial» no solamente porque la mayor parte de los trabajadores se insertasen en la relación productiva como asalariados, sino porque confería un estatus que era definido y protegido a través de las políticas de protección social que pretendían una igualdad entre posiciones (Dubet, 2011). Estas políticas dieron lugar a lo que Luis Enrique Alonso denominó una «institucionalización de la ciudadanía laboral» (Alonso, 2009: 132).

El modelo de ciudadanía social si bien permitía un alto grado de participación social, en él persistían grandes desigualdades, especialmente aquellas derivadas del ámbito laboral, fuertemente jerarquizado (Tezanos, 2001: 37) ya que se trataba de un sistema de protección contributivo. Este sistema social distaba mucho de ser ideal, ya que en él se seguían produciendo discriminaciones en torno al género o la nacionalidad. Pero a pesar de sus deficiencias, supuso el establecimiento de lógicas de inclusión ciudadana bajo un régimen de regulación keynesiana (Sassen, 2015: 248), llegando a una integración de la pobreza que trasladó la cuestión social⁽²⁾ a un espacio residual.

La pregunta que cabe hacerse es: ¿la ciudadanía social sigue siendo un concepto útil para analizar los problemas de pertenencia en la actual modernidad global? La lógica inclusiva keynesiana se rompe en las décadas de los setenta y ochenta, lo cual supone auténticas dinámicas regresivas en la universalización

(1) Las identidades que articularon las prácticas sociales mediante las cuales se contruye la ciudadanía social son la nacional y la de clase (Vid. Wagner, 1997).

(2) El término de cuestión social se utiliza en el sentido atribuido por Robert Castel, con el se hace referencia a los riesgos que experimenta una sociedad para mantener su cohesión social es decir, «para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia» (Castel, 1997: 20).



de la inclusión en el proyecto de la modernidad y cada vez más grupos quedan excluidos de una relación laboral normalizada y de los derechos que ésta proporcionaba. Esta nueva lógica organizativa cuestiona los procesos de integración de una ciudadanía social debido a cuatro procesos interrelacionados entre sí: la revolución tecnológica, la globalización, las nuevas políticas neoliberales y los cambios sociodemográficos –envejecimiento de la población, nuevos procesos migratorios, distintas realidades convivenciales, etc.– (Tezanos, 2001; Hernández Pedreño, 2008; Subirats, 2004). Dichos cambios suponen un debilitamiento de los pilares sobre los que se había construido la ciudadanía social.

3 CRISIS DE LA CIUDADANÍA SOCIAL: TRES MARCOS ANALÍTICOS

El paso de una sociedad industrial, regulada por políticas keynesianas en el ámbito nacional, a una sociedad tecnológica y global ha dado lugar a una crisis de la ciudadanía social. En este sentido, encontramos principalmente tres marcos analíticos para el estudio de la ruptura de la ciudadanía social: el primero se centra en la ineficiencia del Estado y los efectos negativos de su intervención para el libre desarrollo de la economía; un segundo marco explicativo se centra en cómo los cambios producidos han llevado a una transformación de la realidad que cambia la forma en la que se articulan las desigualdades y a la que no puede hacerse frente mediante los mecanismos desarrollados por el Estado del Bienestar sobre los que se construyó la ciudadanía social; el último marco explicativo centrado en la formación de una nueva ciudadanía global que trasciende los límites del Estado nación. Los dos primeros marcos analíticos los situamos en la literatura sobre los nuevos procesos de exclusión social, mientras que situamos el tercero en la literatura que analiza la formación de nuevos actores colectivos en la modernidad global. A continuación, sin pretensión de realizar un análisis exhaustivo, expondremos las principales características de cada uno de ellos:

A) El primer marco de análisis parte de la perspectiva liberal, y la clásica crítica a la intromisión del Estado, en cuanto ésta produce efectos negativos en el desarrollo de la economía y del propio sistema democrático, representado por autores como Hayeck o Friedman (Martínez de Pison, 1994). La ciudadanía social sustentada sobre el *Welfare State* ha encontrado sus propios límites y su autodestrucción en cuanto el desarrollo del mismo supone un aumento del gasto social y de la presión fiscal, llevando a mayores riesgos de contracción económica y reduciendo así la recaudación y la capacidad del *Welfare State*.

Sobre estos postulados Donati (2002) pretende superar este modelo de ciudadanía, que supone una lógica de inclusión/exclusión, pues los instrumentos a través de los cuales se ha construido la ciudadanía social no son capaces de incluir a nuevos grupos sociales, a través de una construcción societaria o relacional de la ciudadanía. Esta nueva ciudadanía se articularía por una lógica relacional a través de la sociedad civil, en la que los propios individuos sean capaces de articular una esfera intermedia (privado social), superando la lógica *inclusión/exclusión* propia de la relación entre Estado y mercado, pasando a una nueva lógica de *pertenencia/no pertenencia* a un contexto relacional que es capaz de incluir a todos los grupos sociales. El mayor problema es que estas formaciones intermedias, según el autor, tienen que atender a las especificidades de cada grupo social. Esto conduce a una fragmentación de la cuestión social en situaciones particulares, en la que cada grupo es encargado de procurar su bienestar, sin tener en cuenta el marco regulativo que posibilita los procesos asociativos, ni los procesos estratificacionales que dificultan el acceso a un contexto relacional. En última instancia, el no acceso a un contexto relacional sitúa el análisis de Donati en la lógica *inclusión/exclusión* que él pretende superar.

B) El segundo marco analítico al que nos hemos referido, también apunta a la crisis del Estado del bienestar, pero centra su atención en el otro polo del problema. En este caso se plantea la crisis del Estado del bienestar no como una consecuencia de su propia evolución, sino que el problema es que el Estado ha visto disminuida su capacidad para hacer frente a las nuevas problemáticas debido al cambio de orientación de sus políticas, antes destinadas a favorecer la demanda de los ciudadanos a través de la desmercantilización⁽³⁾ de ciertos espacios económicos a políticas centradas en la oferta, que fomentan la competitividad de los territorios en una economía global. Estos procesos ocurren como consecuencia de la crisis fiscal y de la adaptabilidad a los procesos de globalización económica (Isin y Turne, 2007), lo que hace que pasemos de un *Welfare State* a un *Workfare State* (Alonso, 1999: 109; 2009), que cuestiona la ciudadanía social ya que es un concepto fundamentalmente ligado a la desmercantilización.

Este cambio en la orientación de las políticas del Estado, coincide con la implementación de las nuevas tecnologías en el sistema productivo y la aparición de un sistema económico global caracterizado ya no tanto un comercio entre países, como un sistema caracterizado por un capitalismo trasnacional que opera de forma integrada (Castells, 2005; Alonso, 1999; Sassen, 2010). En

(3) Entendiendo por desmercantilización la articulación de derechos sociales para permitir un nivel de vida independiente de las puras fuerzas del mercado, en este sentido los derechos sociales hacen que no se consideren a los trabajadores como mercancías (Esping-Andersen, 1993: 20).



este contexto los intereses de las empresas ya no pasan por el aumento de la demanda interna, ni por garantizar los derechos sociales sobre los que se había construido la ciudadanía, dado lugar a nuevas formas estratificacionales y a estructuras sociales dualizadas, que cuestionan la pertenencia social integrada de determinados sectores de población sobre la base de la inequidad.

Estos cambios hacen necesario articular nuevas formas de ciudadanía, de acuerdo con el principio democrático de igualdad, que permitan a los individuos desarrollar proyectos de vida autónomos, de acuerdo con los estándares de vida socialmente definidos como mínimos⁽⁴⁾. En este sentido se sitúan las propuestas de una nueva «ciudadanía económica»⁽⁵⁾, las cuales ha sintetizado Tezanos (2008). El concepto de ciudadanía económica atiende a la necesidad de nuevas formas de integración que garanticen una ciudadanía sustantiva, no sólo como una igualdad real de derechos, sino también en la equiparación de niveles y estilos de vida, entendiendo estos como el acceso a unos estándares mínimos y a una igualdad de oportunidades educativas y laborales (Tezanos, 2001: 38; 2008). Pero la articulación de la ciudadanía económica ya no puede construirse solamente en clave nacional, los procesos de movilidad en una modernidad global rompen con los límites territoriales del Estado nación, no solamente por la movilidad de las personas, sino también por la movilidad de las ideas, las imágenes, los productos, los valores y las preocupaciones; en este sentido situamos el tercer marco analítico.

C) El tercer marco analítico parte del análisis de los actuales procesos de globalización, que han dado lugar a la formación de la ciudadanía posnacional a través de nuevas localizaciones fuera de los límites del Estado nación (Soysal, 1997; Luque Brazán, 2006; Koopmans, R, 2012).

El concepto de ciudadanía postnacional, parte del cambio en las referencias, las prácticas, los significados y las representaciones sociales de la ciudadanía de un espacio político nacional a uno global. Estos autores centran sus argumentaciones en la creciente importancia del régimen internacional de los derechos humanos, las nuevas prácticas migratorias y la formación de nuevos actores colectivos globales, así como la pérdida de soberanía por parte de los Estados nación. El surgimiento de nuevos actores y comunidades globales ha dado lugar a nuevas reivindicaciones cuyas competencias escapan al ámbito estatal nacional, como receptáculo de las mismas.

(4) Los estándares definidos como mínimos ya no están fundamentados en el acceso a pautas de consumo de masas, en la actualidad los estilos de vida son más diversos y no atienden a una lógica de clase, pero podemos definir estilos de vida mínimos en cuanto acceso a la educación, al trabajo, a una vivienda etc.

(5) Las propuestas de autores como Robert Castel (1997) o André Gorz (1995) sobre la necesidad de un ingreso social garantizado estatalmente apuntaban en esta dirección.



Estas propuestas se fundamentan en el surgimiento de nuevos actores y comunidades globales que han dado lugar a nuevas reivindicaciones cuyas competencias escapan al ámbito estatal nacional, centrándose especialmente en los nuevos procesos migratorios y en la formación de comunidades de inmigrantes transnacionales que cambian el significado nacional de la ciudadanía, así como en el surgimiento de una nueva clase laboral global y cosmopolita. Estas teorías contemplan la ciudadanía más allá de un estatus jurídico, primando las aspiraciones de grupos o sujetos colectivos globales más allá del ámbito político formal. La ciudadanía posnacional es tanto una institución jurídica como una «experiencia vivida» en cuanto se amplía la concepción de la ciudadanía y ésta hace referencia tanto a los derechos ciudadanos, como otros aspectos relacionados con la formación de nuevas prácticas sociales y culturales (Isis y Turner, 2007; Smith, 2003). Estos autores plantean conceptos como ciudadanía cultural o ciudadanía cosmopolita.

Estas teorías, en última instancia, realizan una crítica a los postulados de Marshall sobre la ciudadanía social, en cuanto ésta se construyó a través de la instituciones nacionales que nacionalizaron la ciudadanía y construyeron fronteras de acceso en torno a la identidad nacional. Las fronteras sociales de acceso que imponía la ciudadanía social se mantuvieron sin grandes conflictos sociales durante los años de posguerra, cuando los procesos migratorios no articulaban redes transnacionales de comunidades convertidas en nuevos actores colectivos. Estos autores critican la idea de una ciudadanía construida a través de una identidad nacional que ya no aglutina al conjunto de actores dentro de un espacio nacional⁽⁶⁾.

Pero los teóricos de la posnacionalización de la ciudadanía han prestado menos atención a la ruptura de la otra gran identidad que guió el proyecto de Marshall, la clase social y en cómo la identidad nacional suponía un elemento de pertenencia común sobre las diferencias de clase. En este sentido el análisis de Wagner (1997) diferencia entre fronteras internas –la clase social– y fronteras externas –la nacionalidad– en la construcción del proyecto de la modernidad. Las teorías de la posnacionalización, aunque conectan de forma muy acertada la ciudadanía con la formación de nuevas identidades globales, centran su atención en lo que ellos denominan experiencias vividas, a fin de observar las redes y la formación de actores sociales globales, y desatienden el estudio de los mecanismos que llevan a distintos individuos a una pertenencia deficitaria que les priva de los principales mecanismos protectores contruidos en la época keynesiana, así como las formas específicas que adoptan estos actores

(6) En este sentido podríamos decir que el territorio nacional se ha vuelto «reticular».



globales en contextos locales. Cuando lo hacen se centran especialmente en la situación de los inmigrantes, a los cuales vinculan, de forma problemática, con empleos precarios, desatendiendo los procesos de estratificación locales que llevan no sólo a los inmigrantes a ocupar dichos puestos, sino también a otras categorías como jóvenes o mujeres, que se encuentran con diversas «fronteras sociales» en su acceso a un estatus de ciudadanía formal que todavía guarda un grado alto de dependencia con el Estado Nación.

4 HACIA UNA CIUDADANÍA ECONÓMICA PARCIALMENTE DESNACIONALIZADA

La ciudadanía no se ha desvinculado del Estado nación, éste sigue siendo el receptáculo de las demandas sociales. En este sentido encontramos las propuestas de Saskia Sassen (2010) sobre la desnacionalización de ciertos elementos del Estado que se habían construido como nacionales y que tienen lugar dentro de los propios Estados nación. Las instituciones y prácticas nacionales se están transformando mediante un proceso de adaptabilidad a una lógica global que conduce a un proceso de desnacionalización. El problema de las teorías de la posnacionalización, según Saskia Sassen, está en que para analizar la globalización se centran únicamente en aquellos procesos que ocurren de manera manifiesta en la escala global, y circunscriben todos los fenómenos que ocurren en la escala nacional con su naturaleza nacional, pero como plantea Martuccelli, «*no todo es global (...) nada es ya exclusivamente local.*» (Martuccelli, 2004: 55). No podemos contraponer lo global a lo nacional, tenemos que distinguir dos dinámicas que impulsan el proceso de globalización: la formación de procesos e instituciones propiamente globales, como la OIT o el FMI; y un segundo proceso que no corresponde necesariamente con la escala global en sí misma pero forma parte de la globalización y que ocurre dentro de los territorios y dominios institucionales que podemos denominar Estados nación (Sassen, 2010: 23-24)⁽⁷⁾. El concepto de ciudadanía parcialmente desnacionalizada sitúa el análisis de la misma a partir de los efectos producidos por la globalización, pero que no necesariamente remiten a procesos e instituciones específicamente globales, sino que incluye aquellos elementos nacionales que se han transformado como consecuencia de una adaptabilidad de las instituciones nacionales a dinámicas globales.

En este sentido se pueden distinguir distintos procesos por medio de los cuales podemos hablar de una ciudadanía parcialmente desnacionalizada, pero

(7) Al estudiar la desnacionalización estudiamos las transformaciones de lo nacional bajo los efectos de la globalización y otras dinámicas que tienden a desestabilizar los significados nacionales.



en lo que sigue nos centraremos en la desnacionalización parcial del espacio económico y la producción, pues es este proceso el que vincula el análisis de la ciudadanía posnacional –límites del Estado nación– con la ciudadanía económica –procesos de estratificación en una modernidad global y garantía de derechos económicos a través del Estado–.

La desnacionalización de la producción local hacia un mercado global –siguiendo las contribuciones de Paul Krugman y Masahisa Fujita (Fujita y Krugman, 2004; Krugman, 2009), que dieron lugar a las teorías del «*new trade*» y la «*New Economic Geography*»–, produce una mayor diferenciación sociocupacional entre territorios, ya que las ventajas comparativas se obtienen de la especialización en una parte de la producción, es decir en determinados sectores de actividad⁽⁸⁾. Estas ventajas comparativas se producen debido a dos procesos que dan lugar a una concentración geográfica de las actividades y a una divergencia regional: los rendimientos crecientes de las economías a escala, unidos a la reducción de los costes del transporte de las mercancías; así como a los efectos del establecimiento de economías de aglomeración, que se refiere a las externalidades positivas para la producción como consecuencia de la concentración de una misma actividad (Cordoso Cotelo y otros, 2015; Chang y otros, 2015). La relación entre estos territorios, además de implicar una relación de competencia por la atracción de capital extranjero, implica el establecimiento de relaciones sistémicas que vinculan unas ciudades con otras (Sassen, 2006) sin que dicha relación este mediatizada por el Estado nación. Esta vinculación entre lo global y lo local ha afectado a la evolución de las redes urbanas nacionales en función de su vinculación a la economía global (Escolano y Ortiz, 2007), lo que ha llevado a la formación de estructuras sociocupacionales diferenciadas y a distintas formas de desigualdades que condicionan el acceso a una ciudadanía integrada.

Las diferencias subnacionales se establecen como consecuencia de la conexión entre territorios, principalmente ciudades, que pasan a ser nodos de una red global⁽⁹⁾. La vinculación de estos nodos determina la especialización funcional de la actividad y la estructura productiva de los territorios subnacionales. La ciudad se constituye como el nuevo *locus* social para el estudio de los procesos de formación de la ciudadanía ya que en ella se manifiestan las nuevas lógicas organizativas de los procesos de desigualdad (Villalón, 2013;

(8) Krugman (2009), a partir del caso de Gran Bretaña, analiza como las ventajas comparativas, en el comercio, de los países desarrollados a principios del siglo XX provenían de las diferencias con países lejanos y en vías de desarrollo, dando lugar a un comercio entre materias primas y productos manufacturados, a partir de la década de los ochenta estas ventajas se obtienen por la especialización en la producción que da lugar a un comercio entre productos manufacturados y entre países similares.

(9) El concepto de «nodo» parte de la teoría del «espacio de flujos» desarrollada por Manuel Castells (2005: 453-501).



Escolano y Ortiz, 2007), donde los procesos de desnacionalización cambian ciertas prácticas o condiciones sociales ya existentes.

Saskia Sassen presta menos atención a estos procesos estratificacionales en su análisis de la ciudadanía, pero lo hace a partir de su análisis de la formación de nuevas clases globales, que no corresponden únicamente con la formación de una clase cosmopolita o a la formación de comunidades transnacionales de inmigrantes, sino que los procesos de desnacionalización también conforman nuevas clases asentadas en una estructura económica, política y subjetiva nacional. Desde este punto de vista, podemos contemplar la formación de nuevas clases trabajadoras desfavorecidas⁽¹⁰⁾ como un producto de la adaptabilidad de los territorios a la competitividad global, pero cuyas prácticas estratificacionales se articulan a partir de elementos locales. Esto implica el desarrollo de formas de estratificación localizadas en un contexto global que articulan distintas formas de pertenencia ciudadana, haciendo necesario un estudio que vincule un análisis macro estructural, que de cuenta de la vinculación de los territorios con la economía global y el establecimiento de una determinada estructura ocupacional, con un estudio del nivel meso social, en la que dichos procesos estructurales adquieren formas de estratificación localizadas por la influencia de aspectos sociohistóricos socialmente situados. A diferencia de la ciudadanía social el perfil de la exclusión de una ciudadanía integrada es más complejo y se articula a partir, tanto de elementos globales, con la formación de nuevas estructuras ocupacionales, como de elementos nacionales, sistemas de protección social y de elementos culturales e históricos locales, que adoptan un papel estructurante en los procesos de desigualdad (Vid. Tilly, 2000), estableciendo distintas «fronteras sociales» en el acceso a un estatus de ciudadanía.

Esta argumentación es la que nos lleva a plantear la noción de una «ciudadanía económica parcialmente desnacionalizada», debido principalmente a que el acceso a una ciudadanía integrada no puede desvincularse de la relación entre individuo y Estado, ya que en cuanto estatus que establece derechos, sigue centrada en una lógica de solidaridad orgánica sobre la base de un sistema de protección contributivo a partir de una inserción laboral formal. De esta forma la incorporación en la ciudadanía pasa por la participación en un espacio económico nacional parcialmente desnacionalizado, donde se establecen distintos límites para la participación en el mismo, en función de los

(10) Con nuevas clases trabajadoras desfavorecidas me refiero o bien a aquellas ocupaciones derivadas de procesos globales, tales como servicios personales a las nuevas clases cosmopolitas, o bien a la transformación de viejas actividades, por ejemplo de manufactura, que bajo la lógica de la competitividad global han modificado su características, constituyéndose en actividades más precarizadas que en la modernidad organizada bajo la lógica protectora keynesiana.



condicionantes culturales e históricos, dando lugar distintos perfiles de la estratificación social incluso en territorios con una estructura sociocupacional similar. El estudio de estos procesos sociales es posible gracias a la concepción de una ciudadanía económica parcialmente desnacionalizada que vincula los fenómenos de desnacionalización de la ciudadanía con los procesos estratificacionales de la economía global, lo cual nos permite establecer un nexo de unión entre las teorías centradas en los procesos de exclusión social y la literatura centrada en los cambios del Estado nación. Por otra parte nos permite relacionar las tres dimensiones de la ciudadanía –siguiendo la propuesta de Tezanos– en la modernidad global es decir, las desigualdades y los nuevos perfiles de la estratificación social, los cambios en las relaciones laborales y la propia concepción de la democracia. El estudio de la ciudadanía en la modernidad global implican situarse en varios niveles de análisis, estudiando: tanto los procesos de globalización y sus efectos dentro de los propios estados nación, que llevan a la modificación de las principales instituciones ciudadanas; las diferencias sociocupacionales entre espacios subnacionales; como los procesos de estratificación locales que condicionan un acceso diferenciado a la ciudadanía, en función de las características culturales e históricas.

El concepto de ciudadanía económica parcialmente desnacionalizada, como hemos visto, está vinculada a la propuesta de Saskia Sassen. El análisis de Sassen sobre la ciudadanía se centra especialmente en la relación entre sujetos, estado y derecho (Sassen, 2010: 350), con el concepto de desnacionalización hace referencia a los procesos que modifican las prácticas y políticas nacionales a través del establecimiento de nuevas lógicas sistémicas que surgen por la globalización económica (Sassen, 2015: 238). Esto le lleva al establecimiento de una tipología de clases globales, derivada de la adaptabilidad de los territorios al contexto global pero, de la misma forma que los teóricos de la posnacionalización, no atiende al carácter específico que adoptan en diversos contextos locales, centrándose exclusivamente en un nivel de análisis macro. A diferencia de Sassen, el concepto de ciudadanía «económica» parcialmente desnacionalizada nos permite relacionar dichos procesos con prácticas estratificacionales globales localmente situadas. Esto ofrece distintas ventajas analíticas, entre las que destacamos dos: nos permite superar la problemática entre el establecimiento de empleos precarios y la formación de nuevas clases trabajadoras y su vinculación con los nuevos colectivos de inmigrantes, permitiendo un análisis de los actuales procesos de acceso a la ciudadanía, histórica y culturalmente situados, lo que implica relacionar los procesos de estratificación con otras variables como el género, la edad, el nivel de estudios, etc. y la significación que éstas adquieren en distintos contextos; esto nos permite diferenciar distintos modelos territoriales de integración ciudadana en función tanto de su



vinculación con la economía global, como de los elementos locales que influyen en los procesos estratificacionales.

5 CONCLUSIONES

Analizar la ciudadanía en la modernidad global implica plantearse la manera en la que se ha construido y ha cambiado este concepto. El paso de una modernidad industrial a una modernidad global ha puesto en cuestión la concepción de la ciudadanía social construida desde el final de la segunda Guerra Mundial, haciendo necesario establecer nuevos marcos conceptuales sobre los que pensar la pertenencia social integrada. El concepto de una «ciudadanía económica parcialmente desnacionalizada» sirve de nexo de unión entre las teorías de la posnacionalización, centradas en los límites del Estado nación para asegurar una ciudadanía en un contexto global –que desatiende los procesos estratificacionales que cuestionan el acceso a un estatus formal de la ciudadanía en cuanto derechos que garantizan una pertenencia integrada– y las teorías de la ciudadanía económica centradas en procesos estratificacionales y desigualdad –que desatienden la formación de nuevos actores globales–. Esto hace necesario nuevos principios de acción por parte de los Estados a fin de garantizar derechos económicos mínimos que no se conseguirán por medio del establecimiento de una ciudadanía societaria o relacional.

6 BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, L.E. (1999): *Trabajo y ciudadanía*. Madrid: Trotta.

- (2009): *Prácticas económicas y economía de las prácticas: Crítica del postmodernismo liberal*. Madrid: Catarata.

CARDOSO, C.; MARTINS HERMANN, B. y GOLDBAUM, S. (2015): «Mr Krugman and the geographers: an unequal struggle in the field of economic geography» *Researchgate*. <http://www.researchgate.net/publication/279201978>

CASTEL, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.

- (2010): *La discriminación negativa ¿ciudadanos o indígenas?*. Barcelona: Hacer.

- CASTELLS, M. (2005): *La era de la información, vol. 1 la sociedad red*. Madrid: Alianza.
- CHANG, H.H.; VAN MARREWIJK, C. y SCHRAMM (2015): *Empirical studies in geographical economics*. pp. 391-412. En KARLSSON, C.; ANDERSSON, M. y NORMAN, T. (coord.) *Handbook of Research Methods and Applications in Economic Geography*. Ed. Edward Elgar. Cheltenham, UK y Northampton, MA, USA.
- DONATI, P. (2002): «Ciudadanía y sociedad civil: dos paradigmas» *Revista Española de Investigación Sociológica*, nº 98, pp. 37-64.
- DUBET, F. (2011): *Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Madrid: Siglo XXI.
- ESCOLANO, S.; ORTIZ, J. y MORENO, R. (2007): «Globalización y cambios funcionales recientes en las ciudades del sistema urbano chileno» *Cuadernos Geográficos*, nº 41, pp. 33-60.
- ESPING-ADERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Institució Alfons el magnanim.
- ESTIVILL, J. (2003): *Panorama de lucha contra la exclusión social: Conceptos y estrategias*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- FUJITA, M. y KRUGMAN, P. (2004): «La nueva geografía económica: pasado, presente y futuro» *Investigaciones Regionales*, 4, pp. 177-206.
- GORZ, A. (1995): *La metamorfosis del trabajo. búsqueda del sentido. crítica de la razón económica*. Madrid: Sistema.
- HERNÁNDEZ PEDREÑO, M. (2008): *Pobreza y exclusión en las sociedades del conocimiento*. Pp. 15-58. En HERNÁNDEZ PEDREÑO, M. (Cord.) (2008): *Exclusión social y desigualdad*. Murcia: Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones.
- ISIN, E.F. y TURNE, B.S. (2007): «Investigating Citizenship: An Agenda for Citizenship Studies» *Citizenship Studies*, nº 11(1), pp. 5-17.
- KOOPMANS, R.; MICHALOWSKI, I. y WAIBEL, S. (2012): «Citizenship Rights for Immigrants: National Political Processes and Cross-National Convergence in Western Europe, 1980-2008» *American Journal of Sociology*, 117(4). pp. 1202-1245.
- KRUGMAN, P. (2009): «The Increasing Returns Revolution in Trade and Geography» *The American Economic Review*, 99(3). pp. 561-571.



- LAPARRA, M. (2007): «Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones Metodológicas» *Revista Española del Tercer Sector*, n° 5, pp. 15-57.
- LUQUE BRAZÁN, J.C. (2006): «Ciudadanía postnacional: Globalización, Derechos Humanos y Multiculturalismo» *Nueva visión socialdemocrata*, n° 2, pp. 111-122.
- MARTIN, R. y SUNLEY, P. (1996): «Paul Krugman's Geographical Economics and Its Implications for Regional Development Theory: A Critical Assessment» *Economic Geography*, n° 3, pp. 259-292.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, J. (2004): «La crítica neoliberal al Estado social: un resumen y una valoración» *Doxa*, n° 15-16, pp. 243-270.
- MARTUCELLI, D. (2004): «Lo intercultural ante la prueba de la dinámica entre exclusión e integración social» *Revista CIDOB D'AFERS Internacional*, n° 66-67, pp. 53-68.
- NAKANO GLENN, E. (2004): *Unequal freedom: How race and gender shaped american citizenship an labor*. Massachusetts, London: Harvard University Press.
- (2011): «Constructing citizenship: Exclusion, subordination, and resistance» *American Sociological Review*, n° 76(1), pp. 1-24.
- RAMÍREZ KURI, P. (2008): *Ciudadanía. Notas sobre la redefinición de un concepto clave en la vida social urbana*, pp. 161-192. En PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, G. y LEÓN Y RAMÍREZ, J.C. (Coords.): *El léxico de la política en la globalización. Nuevas realidades, viejos referentes*. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México.
- SASSEN, S. (2001): *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Balleterra.
- (2006): «Urban Sociology in the 21st Century» *Bryant-45099 Part IX.qxd* 8/24/2006 10:25 PM: 476-486.
 - (2010): *Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires: Katz.
 - (2015): *Expulsiones: brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz.
- SMITH, M.P. (2003): *Transnationalism and citizenship*. En YEOH, B.; CHARNEY, M.W. y KIONG, T.C. (Coords.): *Approaching Transnationalisms: Studies on Transnational Societies, Multicultural Contacts, and Imaginings of Home*. Ed. Kluwer Academic Publishers. Massachusetts. pp. 39-59.



- SOYSAL, Y.N. (1997): «Changing Parameters of Citizenship and Claims-Making: Organized Islam in European Public Spheres» *Theory and Society*, nº 26(4), pp. 509-527.
- SUBIRATS, J. (2004): *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación la Caixa.
- TEZANOS, J. F. (2001): *La sociedad dividida*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- (2008): «Exclusión social, democracia y ciudadanía económica. La libertad de los iguales» *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 75, pp. 17-29.
- TILLY, C. (2000): *La desigualdad persistente*. Ed Buenos Aires: Manantial.
- VILLALÓN, J.J. (2013): «Grandes áreas urbanas: conflictos postindustriales y retos políticos» *Documentación social*, nº 171, pp. 125-144.
- WAGNER, P. (1997): *Sociología de la modernidad: Libertad y disciplina*. Barcelona: Herder.



La política social bajo la agenda neoliberal

Juan Ramón Rodríguez Fernández

*Pedagogo. Consejería de Bienestar del Principado de Asturias. Universidad de León.
jrodrf@unileon.es*

Enrique Javier Díez Gutiérrez

*Profesor titular de la Facultad de Educación de la Universidad de León.
enrique.diez@unileon.es*

Fecha de recepción: 19/03/2015

Fecha de aceptación: 20/10/2015

Sumario

1. Introducción.
2. Sociedad civil, Buena Gobernanza y Lucha contra la pobreza como ejes de la política social neoliberal. *Hacia un Nuevo Discurso Humanitario.*
3. El negocio de lo público: las privatizaciones.
4. Recortes, recortes, recortes... y reorientación de lo público.
5. Endurecimiento en el acceso a las prestaciones sociales públicas y guerra a los pobres.
6. ¿Qué alternativas se dibujan en el horizonte?
7. Bibliografía.

RESUMEN

En este artículo se pretende identificar los ejes centrales que caracterizan la política social desde la lógica neoliberal y cómo esos ejes están legitimando diversas transformaciones en el ámbito de la intervención social en cuanto a la privatización y mercantilización de servicios sociales públicos, al aumento de su carácter benéfico-asistencial, al tratamiento punitivo de la marginalidad o a una mayor burocratización del trabajo de los profesionales de servicios sociales. Transformaciones justificadas bajo una determinada terminología y retórica que siguiendo a Samir Amin (2009) se puede denominar como un Nuevo Discurso Humanitario, bajo el cual se engloban conceptos como la racionalización y modernización de las administraciones públicas, la libre competencia en el marco de la sociedad civil y la lucha contra la pobreza como forma limitada de justicia social.

La imposición de la agenda neoliberal en materia social lejos de favorecer la justicia y una mayor igualdad social, está contribuyendo a la precarización de cada vez más sectores sociales, a la degradación de los servicios públicos y de los profesionales que en ellos trabajan y a la sustitución de derechos de ciudadanía amparados por el Estado, por actuaciones desde la

iniciativa privada o por entidades caritativo-benéficas. Consecuencias que sufren con mayor intensidad los sectores subalternos de la población, quienes excluidos del mercado privado, se ven avocados a acudir a unos servicios sociales de carácter asistencial y de pobre calidad. Se trata de un proceso que constituye una auténtica desposesión de la ciudadanía (Harvey, 2002) por parte de intereses privados a través la privatización y la mercantilización de este tipo de servicios sociales públicos.

El último apartado de este artículo se centra en abordar alternativas críticas al discurso neoliberal en política social, alternativas que puedan contribuir al logro de sociedades más igualitarias y con mayores cotas de justicia social. Entre ellas destaca la propuesta de la Renta básica como instrumento de transformación social (Iglesias, 1998 y 2002) y no únicamente como mecanismo de lucha contra la pobreza.

Palabras clave:

Nuevo Discurso Humanitario, Neoliberalismo, Políticas Sociales, Renta básica, Acumulación por desposesión.

ABSTRACT

This paper aims to identify the central themes that characterize the neoliberal social policy and how these axes are legitimizing various transformations in the field of social intervention, regarding the privatization and commercialization of public social services, an increase in charitable and punitive treatment of marginality or a greater bureaucratization of the work of social services professionals. Transformations justified by a certain terminology and rhetoric which, following Samir Amin (2009), can be termed as a new humanitarian discourse. This discourse includes concepts such as rationalization and modernization of public administrations, free competition in the framework of society civil and combating poverty as a limited form of social justice.

The imposition of the neoliberal agenda on social issues, far from promoting justice and greater social equality, is contributing to make an increasing number of social sectors more precarious, degradation of public services and professionals working there and replacing citizenship rights guaranteed by states, by private sector or charitable initiatives. Subordinate sectors of the population suffer more these consequences, excluded from the private market, have to rely on social services of poor quality. It is a process that constitutes a real dispossession of citizenship (Harvey, 2002) by private interests through privatization and commodification of such public social services.

The last section of this paper focuses on addressing critical alternatives to the neoliberal discourse, alternatives that can contribute to more equitable and higher levels of social justice. These options include the proposal of the basic income as an instrument of deep social transformation (Iglesias, 1998 and 2002) and not just as a means of combating poverty.

Keywords:

New Humanitarian Discourse, Neoliberalism, Social Politics, Basic income, Accumulation by dispossession.



1 INTRODUCCIÓN

El estallido en el 2008 de la actual crisis capitalista mundial bajo la forma de hipotecas *subprime* (Torres, 2010), que en última instancia tiene su origen en décadas de políticas neoliberales desde los años 70 (Navarro, 2002), está sirviendo como pretexto para acelerar la implementación y la extensión de transformaciones neoliberales en todo el espectro social. Todo ello, a pesar de las importantísimas demostraciones de oposición de la ciudadanía en todo el mundo (Navarro, Torres y Garzón, 2011: 14), en donde bajo el *mantra thatcheriano* de que no hay alternativas, organismos internacionales como el FMI o el BM están poniendo en marcha medidas neoliberales con profundas consecuencias en el ámbito de la política social (Navarro, 2013). Las siguientes líneas tratan de mostrar esas transformaciones en el caso español, para lo cual nos apoyaremos en la propuesta de Samir Amin (2009) del *Nuevo Discurso Humanitario*.

2 SOCIEDAD CIVIL, BUENA GOBERNANZA Y LUCHA CONTRA LA POBREZA COMO EJES DE LA POLÍTICA SOCIAL NEOLIBERAL. HACIA UN NUEVO DISCURSO HUMANITARIO

En contra de la opinión popular, el pensamiento neoliberal otorga hoy en día una gran importancia al campo de las políticas sociales (Atria, 2010). En primer lugar, como mecanismo de expansión de capital y de creación de nuevos nichos de negocio mercantil. Una vez que ya se han mercantilizado sectores como la energía, los transportes o las comunicaciones, es necesario buscar nuevas vetas donde el capital privado pueda obtener rentabilidad económica⁽¹⁾. Y en segundo lugar como mecanismo de legitimación hegemónica, a través de una retórica que ensalce el papel preponderante de las políticas sociales en el discurso neoliberal. En este sentido, cobra importancia el papel de los medios de comunicación y de los *think tanks* neoliberales encargados de pregonar insistentemente en la opinión pública tales ideas (Navarro, 2000). La organización de estas cuestiones por parte del pensamiento neoliberal puede

(1) Como por ejemplo espacios típicamente públicos en los Estados de bienestar como son la educación, los servicios sociales, la sanidad o las pensiones.

analizarse siguiendo la noción de *Nuevo Discurso Humanitario* planteada por Samir Amin (2009) la cual puede entenderse como una centralidad compuesta por la Sociedad civil, la Buena Gobernanza y la Lucha contra la pobreza. Este marco analítico nos permite comprender las transformaciones que en materia social el pensamiento neoliberal está implementando, con mayores o menores resistencias, en todo el mundo. Transformaciones legitimadas por una determinada forma de interpretar estos elementos y por una retórica tecnocrática en donde «...lo esencial –el poder real de la oligarquía capitalista– es eliminado del debate» (Amin, 2009: 171).

La *Sociedad civil* hace referencia al papel dinamizador que tiene la iniciativa privada como motor de la Sociedad. La sociedad civil constituye el marco en el cual a través de las reglas de funcionamiento del libre mercado, diversas instituciones sociales, como empresas, asociaciones, fundaciones, ONG's, algunas con ánimo de lucro, otras sin ánimo de lucro, etc. fomentan el desarrollo social, el crecimiento económico y en definitiva el bienestar global. Desde esta plataforma se insiste que la iniciativa privada, en sus diversas formas, es más eficiente económicamente y más racional que aquella desarrollada por lo público a través de sus instrumentos estatales y de su *lenta* burocracia administrativa (Díez, 2007). De esta forma, se defiende que la prestación de servicios sea llevada a cabo fundamentalmente por entidades privadas y no por los poderes públicos, que siempre dan lugar a monopolios y no permiten el libre funcionamiento del mercado, la piedra angular del pensamiento neoliberal.

La concepción de la sociedad civil en estos términos supone una adopción de los principios de mercantilización a la hora de organizar la sociedad. Si los procedimientos típicos de la mercantilización son el ejemplo a seguir, lo más sensato entonces será adaptar la construcción de la sociedad según los principios del libre mercado y de las reglas de la competencia. Se trata de una concepción de la sociedad civil muy diferente de aquellas visiones de carácter más social que la entienden como «...el conjunto de las organizaciones populares de defensa de los derechos» (Amin, 2009: 169).

Bajo esta lógica de la sociedad de mercado, aparece una concepción del individuo como sujeto individualista, egoísta y calculador, que compete con otros sujetos por la consecución y defensa de sus intereses personales. Para lo cual y dentro de la oferta de establecida por el mercado en cuanto a diversidad de entidades, tendrá que elegir aquellas que mejor puedan representar sus intereses y necesidades. Fruto de esa libre elección racional que el sujeto haga, éste tendrá unos resultados u otros, tendrá mayor o menor éxito. Por tanto, será responsabilidad suya las consecuencias de sus elecciones y serán



las decisiones individuales las que hacen que cada persona esté en la situación en la que se halle. Los individuos, como afirman los teóricos de la Tercera vía tienen que asumir sus responsabilidades y no confiar permanentemente en el Estado: vivimos en una «sociedad de riesgo» (Giddens, 1999).

La *Buena Gobernanza* se refiere al papel que deben asumir las administraciones públicas a la hora de atender las cuestiones de la ciudadanía. El Nuevo Discurso Humanitario plantea que es el sector privado a través de la sociedad civil el encargado fundamental de prestar los servicios y atender las necesidades sociales. Por lo que el papel de lo público debe limitarse a garantizar y facilitar el funcionamiento de la sociedad civil en un contexto de mercado libre y de libre elección individual. Es decir, no limitar el libre funcionamiento del mercado, pues éste es el que mejor garantiza la naturaleza competitiva del sujeto neoliberal y el que mejor contribuye al desarrollo social y económico del conjunto de la sociedad.

La *Buena Gobernanza* se relaciona con aquellas visiones de la Nueva Gestión Pública que consideran el Estado y las administraciones públicas como un ente neutral y técnico, cuya función ha de ser la de administrar técnicamente los recursos, racionalizar el gasto y ser eficiente (Arroyo, 2014) en un proceso que la terminología neoliberal denomina como modernización de las administraciones públicas. Para ello, toma como modelo de funcionamiento a seguir el dado por la gran empresa privada y sus procedimientos internos de organización funcional y de selección de personal. Todo ello, se afirma, con el objetivo principal de impulsar el desarrollo y funcionamiento de la sociedad civil (Cortés, 2014). De nuevo, estamos ante una concepción del ejercicio del poder político como algo objetivo, racional, técnico, fruto de un cálculo matemático en el cual se excluye cuestiones como «¿qué intereses sociales representa y defiende el poder instaurado, sea el que sea? ¿Cómo hacer avanzar la transformación del poder para que devenga progresivamente en instrumento de las mayorías, en particular de las víctimas del sistema?» (Amin, 2009: 171)⁽²⁾.

Desde la visión neoliberal, el papel del Estado se reduce únicamente a gestionar los asuntos de la ciudadanía de la forma económicamente más racional posible. Por tanto, si el papel del Estado se caracteriza por ser técnico y son las entidades privadas las mejor equipadas para prestar los servicios y atender las necesidades de la ciudadanía, entonces el papel principal del Estado será el de

(2) Las recientes justificaciones de los principales gobiernos europeos en cuanto a la implantación de políticas económicas de austeridad con los correspondientes recortes y privatizaciones en servicios sociales básicos se han ajustado mediante argumentos pretendidamente técnicos y neutrales como «el sistema de pensiones es insostenible», lo gestionado de forma privada es más eficiente y racional, etc., ocultando el profundo carácter ideológico que tienen y negando de plano cualquier tipo de alternativa.

financiar a estas entidades privadas, realizar una supervisión a posteriori del funcionamiento y del gasto llevado a cabo por tales entidades y, por último, fomentar en la ciudadanía el espíritu emprendedor que contribuya a dotar de dinamismo a la sociedad civil y a la economía. Es decir ejercer el poder y la gobernanza de la manera más tecnocrática y racional posible (Iglesias, 2014), configurando un espacio de decisiones políticas en donde la participación de la ciudadanía queda excluida.

El último pilar consiste en la *Justicia social*, entendida de forma limitada como lucha contra la pobreza. Desde este punto de vista, la exclusión social y la pobreza son fenómenos cuya base es de naturaleza fundamentalmente individual, pues es el propio sujeto quien no ha sabido aprovechar las oportunidades que le brinda el mercado en sus diversas formas y no ha sido capaz de rentabilizar las informaciones que éste le brindaba para hacer elecciones racionales que le permitan obtener los beneficios adecuados. Asimismo se considera que la pobreza es una irregularidad transitoria en el funcionamiento libre del mercado capitalista, siendo en todo caso, una situación hasta cierto punto necesaria para el buen funcionamiento del sistema, pues supone un estímulo para no estancarse e impulsar a quien la sufre para salir de su situación, no conformándose con ella.

Si la pobreza y la exclusión social se caracterizan por ser individuales y más o menos coyunturales según la situación económica, entonces las medidas de atención social tendrán que caracterizarse por ser: a) *individuales*, pues es el propio sujeto quien debido a sus déficits (formativos, actitudinales, personales, culturales, etc.) no se ha integrado adecuadamente en la sociedad, b) *asistenciales y residuales*, es decir la población normalizada no debe recibir ayudas sociales por cuanto esto desincentiva el esfuerzo de la persona en el marco del mercado y de la sociedad civil y deben ser solamente los colectivos en riesgo social quienes reciban una ayuda y c) orientadas al *workfare*⁽³⁾, pues el ingreso en el mercado laboral capitalista es el mecanismo privilegiado a través del cual el sujeto accede a los derechos de ciudadanía social.

En el contexto europeo y especialmente en el español, las medidas de lucha contra la exclusión más destacadas son los programas de rentas mínimas de inserción, que las comunidades autónomas han ido estableciendo en sus territorios desde los años 90 (Laparra, 2005). Su implantación ha sido muy irregular en el conjunto del territorio español, con importantes diferencias entre estas prestaciones según la comunidad autónoma.

(3) Proceso en el cual se pasa de un sistema *welfare* que garantiza una serie de derechos y prestaciones a todo ciudadano, a otro de *workfare* en el que las prestaciones sociales se orientan hacia el fomento de la inserción laboral y se supedita éstas a la búsqueda activa y a la aceptación de cualquier tipo de empleo. (Seminario de Economía Crítica Taifa, 2007).



A pesar de esta variabilidad, se puede establecer que todas se dirigen a paliar asistencialmente situaciones de exclusión social y que todas tienen una doble estructura común (Arriba, 2007): a) Un ingreso económico que ronda los 400€⁽⁴⁾, dirigido a cubrir las necesidades básicas, variable según las características de la unidad familiar; y b) la obligatoriedad de realizar actuaciones de inserción laboral (mantener una búsqueda activa de empleo, hacer cursos de formación o mantener el alta en el servicio de empleo) a través de un programa personalizado de inserción, como contraprestación a cambio del ingreso económico. La persona beneficiaria de la renta mínima tiene que realizar, a cambio, acciones de inserción social para poder *ganarse* esa prestación económica.

Los programas de rentas mínimas son instrumentos que ejemplifican la visión neoliberal sobre la política social (Rodríguez, 2012), pues tienen un carácter asistencial el cual contribuye a la estigmatización de las personas beneficiarias. Son medidas dirigidas a pobres, no al conjunto de la sociedad. Además tienen un poder redistributivo muy limitado, pues no tratan de remover las estructuras económicas que generan la desigualdad y la pobreza, sino que únicamente tratan de aliviar el problema público de la exclusión social. Además, la obligatoriedad de realizar actividades individuales, para salir de la pobreza e insertarse social y laboralmente, contribuye a enfatizar la naturaleza individual que el pensamiento neoliberal otorga a problemáticas cuyo origen está en la sociedad (Arriba, Parrilla y Pérez, 2009).

La Sociedad civil entendida como una sociedad de mercado y de individualismo exacerbado, la Gobernanza y el ejercicio del poder político como actividades pretendidamente objetivas a cargo de *élites expertas* (Colomer, 2015), en donde el objetivo es buscar los procedimientos administrativos más racionales y eficientes mediante la racionalización y el establecimiento de lógicas empresariales en su funcionamiento y gestión; y por último, la concepción por la cual la justicia social se consigue mediante actuaciones focalizadas en grupos de riesgo, muy especialmente a través de la Lucha contra la pobreza, dejando en un segundo plano actuaciones universales dirigidas al conjunto de la sociedad. Estos tres elementos conforman una centralidad discursiva, el Nuevo Discurso Humanitario, la cual está legitimando diversas operaciones de privatización y de reorientación de los servicios sociales públicos. Se trata de operaciones impulsadas por la necesidad del Capital por expandirse y por generar nuevos espacios de negocio, actuaciones que siguiendo a David

(4) Aunque hay importantes diferencias entre las RMI según la comunidad, pues en Murcia la cuantía básica es de 300€, mientras que en Navarra es de 641€, en Asturias y en Madrid su percepción no está limitada en el tiempo, mientras que en Valencia su duración máxima es de 36 meses, etc.



Harvey (2002) se pueden calificar como una *acumulación por desposesión de la ciudadanía*.

3 EL NEGOCIO DE LO PÚBLICO: LAS PRIVATIZACIONES

Dentro de las consecuencias que tienen los planteamientos neoliberales en materia social, destaca el de las privatizaciones de servicios centrales en el estado de bienestar social. Si en décadas anteriores se han privatizado sectores como la energía, los transportes o la industria, ahora en la agenda social neoliberal toca *liberalizar* los últimos reductos centrales del sector público, como la educación, la sanidad, las pensiones o los servicios sociales. Todos ellos, potenciales nuevos nichos de negocio para el capital financiero privado, en donde por ejemplo se calcula que solamente el mercado de la educación pública representa el doble del mercado del automóvil (Díez, 2007).

Estas privatizaciones pueden asumir varios formatos (Ball y Youdell, 2009). Una privatización interna basada en la progresiva introducción en el sector público de modelos organizativos de funcionamiento inspirados en el mundo empresarial, como las Unidades de Gestión Clínica en sanidad o los modelos gerenciales en educación (Díez, 2009). Los cuales fomentan la autonomía financiera de los centros a la hora de buscar nuevas fuentes de financiación o de selección de personal e impulsar una lógica mercantilista y gerencialista en el funcionamiento de los servicios, dirigidos a la búsqueda de beneficios económicos y de financiación externa de patrocinadores, en muchas ocasiones en detrimento de los niveles de calidad y de atención a la ciudadanía. Se trata de estrategias organizativas que rompen con la idea de derechos sociales de ciudadanía y se acercan más bien a modelos basados en el liberalismo americano en donde el sujeto no es un ciudadano sino un cliente-consumidor de un determinado producto/servicio (Amin, 2009). Por otra parte, las privatizaciones pueden ser externas, en el sentido de ejecutar un servicio público a través de la iniciativa privada, la cual puede estar subvencionada por los poderes públicos (por ejemplo la red concertada de educación) o estar totalmente gestionada a través del mercado, de forma privada⁽⁵⁾. En ambos casos, tanto para la privatización interna como externa, las argumentaciones neoliberales para la defensa de las privatizaciones son las mismas: se trata de

(5) Según la naturaleza del servicio a privatizar interesará más un formato u otro, por ejemplo en el campo de la educación la privatización será mediante subvenciones y conciertos con lo privado, siendo un cuasi-mercado (Cascante, 2008) en el cual el Estado asumirá un rol financiador y supervisor. Mientras que, en cambio, en servicios como las pensiones por jubilación, debido a su amplísimo potencial a la hora de generar beneficios para las entidades financieras (Etxezarreta, 2013), interesará una externalización total, con la menor injerencia y participación posible de los poderes públicos en su regularización y funcionamiento.



procedimientos más económicos, más racionales, más flexibles y, en última instancia, más capaces en este siglo XXI de ofrecer una atención a la ciudadanía mejor que la otorgada por los anticuados, lentos, corruptos y burocráticos servicios públicos.

Sin embargo, lejos de lo planteado por el discurso neoliberal, las consecuencias de las privatizaciones de servicios públicos centrales han dado lugar a una pérdida de calidad en el servicio dado, a una precarización de las condiciones laborales de las personas trabajadoras, a un encarecimiento de los servicios⁽⁶⁾ y han contribuido a la ruptura de la cohesión social. Además, el funcionamiento interno (selección personal, normas de funcionamiento, etc.) de la empresa privada resulta más opaco al control democrático de la ciudadanía, que el llevado a cabo por las empresas públicas, por burocráticas que éstas lleguen a ser. Por otra parte (Fernández, Martínez, Pérez, Pérez Eransus y Sánchez, 2014), no existe ningún estudio ni informe científico que demuestre que la gestión privada es mejor, tanto en términos de eficiencia, como de organización, como de calidad en el servicio, que la realizada desde las instituciones públicas. De hecho, como afirma un reciente estudio del Área Federal de Educación de Izquierda Unidad sobre la educación concertada (2013), el aparente menor coste de la educación privada-concertada radica en la degradación de las condiciones laborales del profesorado, y en el incremento del ratio de alumnado por grupo y el de profesorado por grupo, deteriorando así la calidad del proceso educativo y mermando la posibilidad de una educación personalizada y que atienda a la diversidad. En todo caso, la razón última que explica esta fiebre por la privatización de lo público⁽⁷⁾ es la necesidad continua del Capital de expandirse en busca de nuevos nichos de negocio donde obtener beneficios empresariales y rentabilidad económica. Como señala David Harvey en su obra *Breve historia del Neoliberalismo* (2002): «La cesión al dominio de lo privado de los derechos de propiedad sobre lo común obtenidos tras largos años de encarnizada lucha de clases (el derecho a obtener una pensión del Estado, al bienestar, a la salud pública) ha sido una de las políticas de desposesión más escandalosas, a menudo llevada a cabo en contra de la clara voluntad política de la población. Todos estos procesos suponen una transferencia de activos de las esferas pública y popular a los dominios de lo privado y de los privilegios de clase» (Harvey, 2002: 168) –El subrayado es de los autores–.

(6) Como ha ocurrido con la privatización de la red de ferrocarriles en Inglaterra, cuyos resultados han sido desastrosos en cuanto a la calidad del servicio (Observatorio Metropolitano, 2011:78-79).

(7) La cual ha calado hondo incluso en sectores *progresistas* de la sociedad a través de la llamada Tercera Vía (Gargarella y Ovejero, 2001; Callinicos, 2002).

4 RECORTES, RECORTES, RECORTES... Y REORIENTACIÓN DE LO PÚBLICO

Una segunda consecuencia de la implementación de estas políticas es la reducción del ámbito social público en forma de recortes económicos y de personal, los cuales en los últimos años de gobierno del Partido Popular⁽⁸⁾ han aumentado de forma exponencial con la aprobación del *RD 20/2012 de estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad*. Por ejemplo el Plan Concertado de Servicios Sociales (1988)⁽⁹⁾ ha sufrido un recorte presupuestario por parte de la Administración del gobierno central del 71,3% en los últimos dos años, pasando de unos 96 millones en el 2008 a 27 millones de aportación en el 2013. Asimismo, en el periodo 2009-2012 el gasto computable al conjunto de las comunidades autónomas en esta materia se ha reducido en más de 478 millones. Reducción en la que destacan Castilla La Mancha y Baleares, con un retroceso en sus presupuestos destinados al plan concertado del 26% y del 36% respectivamente (García, Ramírez y Santos, 2013).

Otro de los pilares en atención social, la Ley de Dependencia (Ley 39/2006), ha sufrido también importantes recortes económicos en sus prestaciones y servicios. Entre ellos, cabe destacar la salida de la cotización social de los cuidadores semiprofesionales, por medio de la cual desde el 2012 tienen que abonar por sí mismos el 100% de la cuota de cotización social, cuando antes la abonaba el Estado. Esta medida supuso la salida del sistema de unas 150.000 personas cuidadoras (Llopis, 2013). Además, hay que resaltar los retrasos en la tramitación de la ley, la incompatibilidad entre prestaciones (no es posible compatibilizar ayuda a domicilio y centro de día), el aumento del copago por los servicios a los que se tiene derecho y el endurecimiento de los requisitos para el reconocimiento de los grados de dependencia (Fernández, Martínez, Pérez, Pérez y Sánchez, 2014) pasando de 6 a 3 tipos de grado de dependencia, por lo cual se retrasaba hasta el año 2015 la entrada en vigor de los derechos reconocidos para las personas en situación de dependencia ligera, grado I.

Junto a estos recortes económicos, hay que señalar como movimiento parejo dentro de la estrategia neoliberal, el retroceso en las plantillas de personal público, con una consiguiente merma en la calidad de los servicios y una creciente precarización de los contratos laborales en el personal encargado del

(8) Aunque ya los anteriores gobiernos del PSOE habían asentado las primeras bases y dinámicas privatizadoras, que únicamente han sido profundizadas y aceleradas por el actual gobierno del Partido Popular, bajo la argumentación de *no hay alternativas*.

(9) El Plan Concertado es un acuerdo tripartito entre las tres administraciones públicas (Central, Autonómica y Local) para poner en marcha una red de municipal de servicios sociales que posibilite el desarrollo de prestaciones sociales básicas como el alojamiento alternativo para transeúntes, el servicio de ayuda a domicilio para personas mayores, actuaciones de prevención e inserción social, fomento de la participación social, información sobre ayudas y prestaciones sociales, etc.



funcionamiento de estos recursos. Según datos de la EPA desde el año 2011 se han perdido, únicamente en el sector público, unos 390.000 puestos de trabajo. Para el *Nuevo Discurso Humanitario* la política social pública es un lastre en el desarrollo económico y social de una comunidad y por tanto tiene que reducirse a la mínima expresión, dejando ese espacio fundamentalmente a las iniciativas privadas y a las asociaciones benéfico-caritativas. La aplicación del *RD 20/2011 de medidas urgentes de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público* con la congelación de las retribuciones y de ofertas de empleo público y la prohibición de reposición de jubilaciones, excepto en sectores esenciales en donde la tasa es del 10%, ratifica la estrategia de reducción a un estado de bienestar público mínimo y residual.

Esta reducción de lo público en materia de servicios sociales tiene su correlato en el anteproyecto de *Reforma del Régimen Local*, por el cual se suprimen las competencias municipales en los ayuntamientos con menos de 20.000 habitantes, en la prestación de servicios sociales básicos. Se trata de prestaciones que por su carácter de proximidad al ciudadano vienen siendo desarrolladas por las entidades locales desde finales de los años 80 a través del convenio del Plan Concertado. Con esta reforma, tales competencias pasarán de forma íntegra a las ya de por sí sobrecargadas Comunidades autónomas, que tendrán que hacer frente al gasto de las mismas (servicios sociales municipales, guarderías 0-3, políticas de igualdad, escuelas de música, etc.). Sólo la Red de servicios sociales municipales en toda España está compuesta por unos 70.000 trabajadores (trabajadores sociales, psicólogos, auxiliares de ayuda a domicilio, educadores sociales, etc.), 562 residencias de personas mayores, 650.000 beneficiarios de ayuda a domicilio y en total casi 2 millones de personas beneficiarias de acciones de inserción social y apoyo familiar⁽¹⁰⁾. ¿Qué va a ocurrir con todos y todas las beneficiarias de estos recursos y servicios? ¿Qué va a pasar con este personal y estos programas? La ausencia de financiación abre la puerta a la privatización de buena parte de estos servicios y/o a la desaparición de los mismos. En todo caso, en los supuestos en que las comunidades autónomas puedan hacerse cargo de ellos, el grado de centralización administrativa implicará una pérdida de cercanía con la ciudadanía, especialmente en las localidades rurales y alejadas de los centros urbanos.

Pero no todo es reducción de lo público en favor de la iniciativa social empresarial en el mercado, al pensamiento neoliberal le interesa que el Estado asuma un papel que garantice el funcionamiento del mercado y que lo financie. Más que plantear la eliminación de lo público, como señalaban autores

(10) Información disponible en la web de la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales: www.directoressociales.com



ultra-neoliberales como Richard Nozick (1974), el discurso neoliberal actual considera que el estado público tiene que asumir un rol con el cual contribuya a *mantener las condiciones esenciales* para el funcionamiento del mercado. Es decir, en establecer las medidas y normas legislativas que favorezcan el «libre mercado»⁽¹¹⁾, disponer de un cuerpo judicial y policial que haga cumplir tales normas y reprima los mecanismos de resistencia y protesta ciudadana (Seminario de economía crítica taífa, 2011), y, sobre todo, no inmiscuirse con medidas redistributivas que contribuyan a dificultar el movimiento del capital y desincentiven la iniciativa privada. Siguiendo a Boaventura de Sousa Santos (2004) el Estado, bajo la óptica neoliberal, debe asumir un rol de *estado-empresario*.

En todo caso, el único papel activo que se le reserva al Estado será el de la *financiación*⁽¹²⁾ y *supervisión* de las empresas privadas y de las actuaciones que éstas desarrollen en los servicios concertados con la administración pública correspondiente. Esta concepción entronca claramente con la idea anterior de la *Buena gobernanza* por la cual las administraciones públicas, y sus empleados, tienen un funcionamiento técnico, burocrático, racional, básicamente encargados de gestionar los recursos y programas existentes y de valorar y supervisar técnicamente los conciertos con el sector privado que desarrolla las actuaciones⁽¹³⁾. Las propuestas del *cheque social* y del *cheque escolar* (Bote, 2014) no suponen sino una cristalización del discurso neoliberal en política social, pues incluyen en su seno todos los principios del pensamiento social neoliberal: papel financiador de la iniciativa privada por parte de los poderes públicos, énfasis en la libertad de elección del sujeto, funcionamiento de las instituciones y servicios mediante sistemas de mercado con libre competencia, responsabilidad individual como lógica explicativa de los fenómenos sociales, etc.

5 ENDURECIMIENTO EN EL ACCESO A LAS PRESTACIONES SOCIALES PÚBLICAS Y GUERRA A LOS POBRES

La consecuencia lógica de las anteriores operaciones neoliberales es la reducción de la cobertura pública en atención social, y el aumento de la

(11) Mediante desregulaciones del mercado laboral, anulación de convenios colectivos, erosión del papel de los sindicatos, etc. Es decir, legislando a favor del capital.

(12) Las multimillonarias cuantías de dinero público inyectado en el reflote de las entidades bancarias es un claro ejemplo del papel meramente financiador a que es reducido el Estado. Cuantías por otra parte sobradamente suficientes para lograr los objetivos del Milenio (Díez, 2009:58). Que sea el conjunto de la ciudadanía la que pague los platos rotos de las ingenierías especulativo-financieras del sistema bancario, en una suerte de socialización de pérdidas y privatización de beneficios.

(13) Por ejemplo, en los programas de Rentas Mínimas de Inserción, una parte muy sustancial de las actividades de inserción social consisten en actuaciones de formación impartidas por entidades de formación privadas mediante contratos y convenios con las administraciones públicas correspondientes.



responsabilidad individual de la persona a la hora de gestionar el acceso y uso de esa cobertura social. Como señala David Harvey (2012): «...el periodo del capitalismo neoliberal desde mediados de la década de los 70 se ha visto marcado por un empeño del capital por liberarse de esas cargas, obligando a la población a arreglarse las por su cuenta pagando por esos servicios. Tal como nos han dicho afamadas voces de la derecha en la política y en los medios, los cuidados individuales y familiares son cuestión de responsabilidad individual, no una obligación del Estado.» (Harvey, 2012: 218).

Lo que unido al aumento de la demanda ante el creciente empobrecimiento de la sociedad española, conlleva un endurecimiento por parte de las administraciones públicas a la hora de poder acceder a las ayudas y prestaciones sociales (Fernández, Martínez, Pérez, Pérez Eransus y Sánchez, 2014). Endurecimiento que toma la forma de un aumento de los trámites a realizar para solicitar una ayuda, de un aumento en los plazos de resolución de las mismas, de una elevación en los requisitos y condiciones requeridas, de una reducción de la extensión de las ayudas, etc.

Asimismo, este endurecimiento en el acceso a las prestaciones, favorece la generación de procedimientos de control, de supervisión y de intromisión por parte de las administraciones públicas en la vida de las personas usuarias de servicios sociales (Sanzo, 2005). Aumentando el carácter burocrático y administrativo de las tareas desarrolladas por el profesional, en detrimento del verdadero trabajo socioeducativo de atención directa.

En el discurso neoliberal sobre la pobreza, el pobre es el reverso, la cara amarga de la imagen de éxito social del emprendedor: es el «vago», el acomodado, el holgazán que no quiere ponerse a trabajar o que no se ha formado lo suficiente para hacer uso de las posibilidades que oferta el mercado laboral. Es por tanto el responsable y culpable de su propia situación y por tanto las medidas de actuación hacia este colectivo serán, por un lado *caritativas*, aquellas ofertadas por entidades benéfico-religiosas basadas en la caridad y la limosna o de forma residual por el Estado; y por otro lado, serán actuaciones *punitivas* (Wacquant, 2010) en las cuales se ejerza una mayor presión y un mayor control sobre las personas usuarias.

6 ¿QUÉ ALTERNATIVAS SE DIBUJAN EN EL HORIZONTE?

Las políticas neoliberales a pesar de la retórica del *Nuevo Discurso Humanitario* contribuyen al aumento de la desigualdad social (Chaves Giraldo, 2013), fomentan la precarización de sectores cada vez más amplios de la sociedad

(Standing, 2013) y no suponen una opción política adecuada en este momento histórico para generar sociedades más cohesionadas e igualitarias (Navarro, 2000, 2002 y 2014). Se trata de planteamientos que enfatizan la responsabilidad individual de la persona y la culpabilizan de su situación social, obviando las circunstancias estructurales que generan la desigualdad, el paro y la pobreza (Bauman, 2004). Además, fomentan el desarrollo de medidas benéfico-caritativas en el marco de la iniciativa privada y no actuaciones públicas dirigidas a la redistribución de la riqueza y basadas en el principio de solidaridad y justicia social. Se trata de políticas que erosionan el papel de lo público como garante de derechos de ciudadanía y de cohesión social, reorientando su papel al de apoyo técnico y financiero de los mecanismos de mercado.

En última instancia, el origen de estas propuestas neoliberales en materia social responde a los intereses de las clases dominantes de buscar nuevos nichos de negocio y de aumentar las tasas de rentabilidad económica, mediante la apertura de nuevos espacios para el Capital (Amin, 2009: 170). Beneficios que, en contra de lo planteado por las teorías económicas neoliberales, no se redistribuyen por el conjunto de la sociedad, sino que son acumulados en pocas manos (Callinicos, 2003; Seminario de Economía Crítica Taifa, 2007; Observatorio Metropolitano, 2011). Son planteamientos que enfatizan el papel del crecimiento económico, pero que soslayan la dimensión redistributiva de la riqueza creada. En este sentido, basta con decir que diversas multinacionales y entidades financieras han tenido millonarios beneficios durante estos años y sin embargo no por ello han dejado de fomentar medidas de destrucción de empleo y de precarización social⁽¹⁴⁾.

Ante esta situación podemos trazar dos caminos alternativos, que quizás puedan resultar compatibles, para movernos en una dirección contraria a la establecida en la hoja de ruta neoliberal en materia social.

Por un lado un discurso socialdemócrata que se dirija al desarrollo de *«...intervenciones públicas que tienen como objetivo aumentar la calidad de vida y bienestar social de la población de un país, que incluye áreas tan importantes en la vida cotidiana de las personas como la seguridad social, la creación de empleo, los servicios del estado de bienestar como sanidad y salud pública, educación y servicios de ayuda a familias, así como programas de prevención de la exclusión social y desarrollo social y económico.»* (Navarro, 2002: 16 y 17). Por supuesto, esto conlleva una inversión y un reforzamiento de las estructuras centrales del Estado de bienestar social,

(14) Por ejemplo, Telefónica ha despedido al 20% de su plantilla cuando ha tenido unos beneficios de unos 10.100 millones de euros (Navarro, Torres y Garzón, 2011:194). En el ámbito internacional, en el periodo 1994-1998 las 200 personas más ricas del mundo duplicaron su riqueza a 1.042 millones de dólares, cifra similar a la renta del 41% de la población mundial (Callinicos, 2003:11). Actualmente, el 1% de la población aglutina la mitad de la riqueza mundial (Harvey, 2014).



rechazando la idea neoliberal según la cual el sector público español está sobredimensionado y que por tanto debe ser reducido para no ser un lastre en el crecimiento económico. Al contrario diversos estudios han planteado el subdesarrollo y la pobre cobertura de nuestro estado de bienestar social (Navarro, 2002; Fernández, Martínez, Pérez, Pérez Eransus y Sánchez, 2014).

El mantenimiento de estructuras públicas de bienestar social conlleva necesariamente la inversión estatal en políticas públicas dirigidas a la redistribución de la riqueza y a la creación de empleo mediante estrategias de reparto de empleo, reducción de la jornada laboral, impulso del empleo público, etc.⁽¹⁵⁾. Se trata de políticas que enfatizan el papel central del trabajo, en condiciones de calidad, como vehículo no sólo de inserción social, desarrollo y creatividad personal, sino que además pongan sobre la mesa la *utilidad social* que el mismo tiene para el conjunto de la comunidad. Una utilidad social, que a día de hoy, se aprecia en la prestación de servicios sociales públicos al conjunto de la ciudadanía a través de los ámbitos del Estado de bienestar: personal sanitario, personal docente, educadores y trabajadores sociales, etc. Profesiones que por su propia naturaleza y por los servicios que desarrollan, permiten realizar una devolución a la sociedad de lo que ésta ha invertido previamente en la propia formación de estos colectivos.

A su vez, el desarrollo de estas políticas sociales tiene que verse acompañado de un énfasis en la creación de estructuras que posibiliten la *participación de la ciudadanía* en la gestión de los propios servicios públicos (Santos, 2004), ya que los servicios públicos se han caracterizado en España por unos pobres niveles de participación ciudadana (Rodríguez, 2004). El objetivo es fortalecer el carácter público de los servicios sociales en un doble sentido: en la prestación y en la gestión de su funcionamiento.

Por otro lado, un camino diferente pasaría por poner sobre la mesa el papel cómplice de los Estados de Bienestar en el mantenimiento y legitimación de la ideología capitalista (Althusser, 2004). Esta idea pasa por reconocer el papel del Estado como instrumento de clase social e implicaría establecer la diferenciación entre «lo estatal» y lo «público», entendido este último como espacio comunitario y no como dominio de lo estatal. Una concepción de lo público como bien comunal implica el desarrollo de procedimientos de participación directa de la ciudadanía, de modo que ésta pueda participar directamente en la gestión de los servicios y de los recursos que le atañen y no de forma delegada a través de instituciones representativas. Se trata de fortalecer una verdadera

(15) En esta línea se puede ubicar la propuesta del *Trabajo Garantizado* defendida por el economista norteamericano Minski en la década de los años 80 y que recientemente ha sido retomada en nuestro contexto por el economista Eduardo Garzón (Garzón, 2014).

democracia mediante la extensión de la participación ciudadana en la gestión y en la toma de decisiones en cuanto al funcionamiento de las instituciones sociales, educativas, económicas, culturales, políticas, sanitarias, etc. Una participación que no se articule mediante procedimientos de carácter delegado sino que facilite la toma de palabra de aquellas personas a las que afectan directamente estas instituciones. Esta concepción comunal de los servicios públicos conlleva una reducción del carácter burocrático en la atención y del control por parte del Estado sobre las personas usuarias de servicios sociales.

Una propuesta en materia social que, en opinión de los autores, ejemplifica esta *superación por la izquierda* del Estado de bienestar social es la Renta Básica como herramienta de profunda transformación social⁽¹⁶⁾. Se trata de una propuesta consistente en otorgar un ingreso económico por encima del umbral de pobreza a cada persona como derecho de ciudadanía, siendo un derecho que se caracterizaría por ser *individual, universal e incondicional* (Iglesias, 1998 y 2002). La renta básica tiene un componente redistributivo mucho mayor que los programas de ingresos mínimos y contribuiría de manera poderosa a la eliminación de la pobreza⁽¹⁷⁾. Asimismo, al tratarse de una medida universal, evitaría las patologías sociales y la estigmatización que producen las actuaciones asistenciales dirigidas a colectivos específicos y que necesitan de articular procedimientos burocráticos de valoración de las condiciones sociales, personales, económicas, etc. de la persona solicitante (Raventós, 1999)⁽¹⁸⁾. Asimismo, la renta básica en su vertiente más transformadora contribuye a diluir la vinculación entre inserción laboral en el mercado capitalista y el acceso a los derechos de ciudadanía, aumentando la libertad real del sujeto y fortaleciendo la posición del trabajador a la hora de negociar las condiciones laborales (Gargarella y Ovejero, 2001). Especialmente transformadora es el *modelo fuerte* de Renta Básica (Iglesias, 2002), este modelo se caracteriza por cumplir las anteriores condiciones de universalidad, individualidad, e incondicionalidad así como las siguientes condiciones de opción política:

(16) Se trata de una medida no exenta de críticas desde dentro de sectores progresistas. Por ejemplo para una crítica a la Renta básica desde estas posiciones véase Robert Castel (2015).

(17) En el contexto español los niveles de pobreza se han mantenido estables en torno al 20% desde hace tres décadas, reduciéndose únicamente los niveles de pobreza grave y extrema. Mientras que en cambio otras formas de exclusión como la precariedad han aumentado (Iglesias, 2010: 103).

(18) El *Programa de Lucha contra la pobreza infantil* (2013) impulsado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad es paradigmático de las políticas sociales de corte neoliberal que hemos ubicado dentro del Nuevo Discurso Humanitario: Se dirige a colectivos específicos en riesgo social, en este caso a familias en riesgo social con hijos a cargo; implica la creación de estructuras burocráticas para la valoración y supervisión de las condiciones económicas y sociales de las familias beneficiarias; y su financiación resulta del todo insuficiente para la superación de esta problemática social, por ejemplo en la comunidad autónoma de Asturias la financiación de este programa únicamente alcanzaba al 15%, alrededor de 2.000 familias de las 15.000 familias potencialmente beneficiarias de este programa (El Comercio 30/11/2014). A pesar de la retórica humanitaria de este tipo de programas, más que reparto de riqueza se podría hablar de reparto de pobreza.



- Tendría un carácter equitativo, con una cuantía similar para todas las personas ciudadanas y no inferior al umbral de pobreza (60% de renta per cápita, aproximadamente 925 euros mensuales en España).
- Implica la participación social de la ciudadanía, para ello el ingreso se divide en dos partes: Una parte dada directamente a la persona y otra de carácter colectivo que se dedicará a gastos de índole pública, como la sanidad, educación, vivienda, etc. Y que serán gestionados y discutidos mediante procedimientos asamblearios y de toma directa de decisiones.
- La Renta básica conllevaría la refundición y la sustitución de la gran mayoría del resto de prestaciones sociales de los Estados de Bienestar: subsidios, pensiones, subvenciones, ayudas, etc.
- Por último, su diseño y desarrollo surge desde la base social mediante la movilización y la participación directa de la ciudadanía⁽¹⁹⁾. No puede ser nunca una imposición trazada desde las instancias políticas al uso (partidos políticos) y/o técnicas (grupos académicos, comisiones de expertos...), sino que tiene que emanar de la propia ciudadanía, constituyéndose más como un proceso político que como una mera simulación técnica. Por ese énfasis en la movilización en y desde la base social, las Rentas básicas se relacionan directamente con los movimientos sociales de la autogestión, con el asamblearismo y el municipalismo, con los procedimientos de Investigación Acción Participativa, etc.

En este sentido, la renta básica se concibe como un vector más dentro de una compleja estrategia revolucionaria, que incluiría otras acciones como el Decrecimiento (Taibo, 2009), la educación crítica, la economía social, la autogestión y la democracia y los presupuestos participativos, el eco-feminismo, etc. Por ello, la renta básica va mucho más allá de los programas de lucha contra la exclusión, al proponer una profunda transformación social desde abajo a arriba (Seminario de economía crítica Taifa, 2013), para el logro de una sociedad más igualitaria y con mayores cotas de libertad real positiva para toda la ciudadanía. La renta básica en su versión fuerte se relaciona estrechamente con el fortalecimiento de una educación y una sanidad públicas, de calidad

(19) En este sentido y a diferencia de los estudios de implantación de los modelos de Renta básica débiles que se centran en la simulación de modelos económicos sobre la viabilidad de la propuesta, los estudios sobre implantación de la Renta básica incluyen la generación de espacios de reflexión, debate y concienciación política: «Los estudios de viabilidad se plantean como procesos de reflexión, enfocados para la acción, útiles para las personas y grupos que ya están realizando un trabajo concreto en su realidad social. No debemos caer en las investigaciones meramente académicas o en los estudios planteados como simulaciones, sino en el estudio de la viabilidad social de la Rbis, partiendo de la realidad que ya existe, en nuestros barrios, pueblos y ciudades y generando relaciones y tejido en el propio proceso de investigación.» (AAVV, 2010:78). Para ver con más detalle el proceso de implantación del modelo fuerte de Renta Básica véase García Escamilla y Sáez Bayona (2010).



y gratuitas, unos servicios sociales universales no estigmatizadores y con un sistema político de democracia que potencie la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones (Rodríguez, 2013a y 2013b).

La puesta en marcha de una propuesta como la renta básica implicaría un complejo proceso que conllevaría grandes cambios y transformaciones en nuestras sociedades. Pero no se trata de una propuesta irreal o utópica, ya que diversos estudios técnicos defienden la viabilidad de implantar una renta básica en diferentes territorios de nuestro país. Entre los más recientes se pueden señalar los del municipio de Alfafar en Valencia (2010) y los del municipio canario de Orotava (2011)⁽²⁰⁾.

En ambos casos, tanto el fortalecimiento de un verdadero estado de bienestar socialdemócrata como la propuesta de la renta básica se trata de opciones políticas, discursos alternativos perfectamente legítimos y viables (Antón, 2015) que hay que defender en estos momentos y oponer ante el paradigma neoliberal y las consecuencias que éste acarrea.

7 BIBLIOGRAFÍA

- AAVV. (2010): *Contra la Europa depredadora de los recursos y las personas*. Málaga: Zambra.
- ALTHUSSER, L. (2004): Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado. En Žižek, S. (Comp.). *Ideología. Un mapa de la cuestión*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- AMIN, S. (2009): *La crisis. Salir de la crisis del capitalismo o salir del capitalismo en crisis*. Barcelona: El Viejo topo.
- ANTÓN, A. (2015): Renta básica: Universalidad del derecho, distribución según necesidad. *Página abierta*, 236, 16-21.
- ÁREA FEDERAL DE EDUCACIÓN DE IZQUIERDA UNIDA (2014): *El coste de la plaza escolar en la pública y en la concertada. Desmontando un mito*. Consultado en julio 2014 de <http://www.izquierdaunida.es/sites/default/files/doc/informecosteplayaescolar00.pdf>
- ARRIBA, A. (2007): La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación. *Política y Sociedad*, 44 (2), 115-133.

(20) Todos estos estudios están disponibles en internet en las siguientes direcciones: <http://rentabasica.net/Informe3Alfafar.pdf>. http://www.rentabasica.net/obras_rb/vida_digna/estudio_orotava.pdf.



- ARRIBA, A.; PARRILLA, J.M. y PÉREZ, B. (2009, noviembre): Transformaciones de las políticas autonómicas de inclusión social. Comunicación presentada al I Congreso Anual REPS. Oviedo.
- ARROYO, L.M. (2014): La administración burocrática y su derecho frente a los retos de la gobernanza pública. En ABOULAS, H.; TEIJEIRO, M. y ZAMBONINO, M. (Dir.) *Gobernanza, Derecho administrativo y políticas públicas en España y Marruecos* (45-60). Madrid: Dykinson.
- ATRIA, F. (2010): Socialismo hayekiano. *Estudios públicos*, 120, 49-105.
- BALL, S.J. y YOUDELL, D. (2009): Privatización encubierta en la educación pública. *Utopías. Nuestra bandera*, 220 (II), 55-92.
- BAUMAN, Z. (2004): *Vidas Desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Barcelona: Paidós.
- BOTE, V. (2007): El cheque escolar para elegir en libertad la educación de nuestros hijos: la experiencia sueca. *Cuadernos de pensamiento político FAES*, 14, 173-184.
- CALLINICOS, A. (2002): *Contra la Tercera Vía. Una crítica anticapitalista*. Barcelona: Crítica.
- (2003): *Igualdad*. Madrid: Siglo XXI.
- CASCANTE, C. (2008): ¿Cómo podemos desde la educación contribuir a la igualdad y a la justicia? *Aula libre*, 86, 27-30.
- CASTEL, R. (2015): «Debate con Robert Castel sobre la Renta Básica». En Viento Sur. Disponible en <http://www.vientosur.info/spip.php?article10162>. Consultado en julio de 2015.
- COLOMER, J. (2015): *El gobierno mundial de los expertos*. Madrid: Anagrama.
- CHAVES GIRALDO, P. (2013): Neoconservadurismo, neoliberalismo y protesta social. En CHAVES GIRALDO, P.; PRIETO DEL CAMPO, C. y RAMÍREZ GALLEGOS, R. (Eds.). *Crisis del capitalismo neoliberal, poder constituyente y democracia real*. Madrid: Traficantes de sueños.
- CORTÉS, F.J. (2014): Una nueva gobernanza mundial. *Claves de razón práctica*, 234, 80-85.
- DÍEZ, E.J. (2009): Crisis y depresión del capitalismo. *Utopías. Nuestra bandera*, 222 (II), 51-63.
- (2007): *La globalización neoliberal y sus repercusiones en la educación*. Barcelona: El Roure.



- ETXEZARRETA, M. (2013): Las pensiones públicas en cuestión. *Laberinto*, 39, 43-61.
- FERNÁNDEZ, G.; MARTÍNEZ, L.; PÉREZ, J.; PÉREZ, B. y SÁNCHEZ, E. (2014): *Qué hacemos para construir una sociedad más igualitaria y contra el aumento de la exclusión social y la pobreza*. Madrid: Akal.
- GARCÍA, G.; RAMÍREZ, J.M. y SANTOS, J. (2013): Informe de Desarrollo de los Servicios Sociales. Consultado en abril 2014 de <http://www.directores-sociales.com/images/documentos/idec%2007.06.2013.pdf>
- GARCÍA ESCAMILLA, E. y SÁEZ BAYONA, M. (Coords.) (2010): *Vivir donde quieras. Estudio sobre la viabilidad social y económica de la Renta Básica de las Iguales en el municipio de Alfafar (País Valencià)*. Málaga: Zambra.
- GARGARELLA, R. y OVEJERO, F. (2001): Introducción, el socialismo, todavía. En GARGARELLA, R. y OVEJERO, F. (Comps). *Razones para el socialismo*. Barcelona: Paidós.
- GARZÓN, E. (2014): «Trabajo garantizado. Que no haya empleo no quiere decir que no haya trabajo». Eldiario.es 06/12/2014. Disponible en http://www.eldiario.es/zonacritica/Trabajo-garantizadoempleoquieretrabajo_6_331476866.html. Consultado el 11 de diciembre de 2014.
- GIDDENS, A. (1999): *La Tercera Vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.
- HARVEY, D. (2002): *Breve historia del Neoliberalismo*. Barcelona: Akal.
- (2012): *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. Madrid: Akal.
 - (2014): *17 contradicciones y el fin del capitalismo*. Madrid: Traficantes de sueños.
- IGLESIAS, J. (1998): *El derecho ciudadano a la renta básica. Economía crítica del bienestar social*. Madrid: Catarata.
- (2002): *Las rentas básicas. El modelo fuerte de implantación territorial*. Barcelona: El viejo topo.
 - (2010): *Sobre el decrecimiento y otras rendiciones. Interpretación crítica sobre el decrecimiento y el consumo responsable*. Málaga: Zambra.
 - (2014): *El final está cerca, pero el comienzo también. Desde el marxismo, reflexiones para la recuperación del ecologismo*. Bolivia: Escudriñador@s.
- LAPARRA, M. (2005): La travesía del desierto de las rentas mínimas en España. *Documentación Social*, 135, 57-76.



LLOPIS, E. (2013): *Los recortes del PP se encarnizan con las personas dependientes*. Disponible en rebelión.org/noticias/2013/2/163597.pdf. Consultado: agosto 2014.

MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2012): *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*. Recuperado en junio 2014 de <https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/RentasMinimas/Docs/InformeRMI2012.pdf>

NAVARRO, V. (2000): *Globalización económica, poder político y Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel.

– (2002): *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país*. Barcelona: Anagrama.

NAVARRO, V.; TORRES, J. y GARZÓN, A. (2011): *Hay alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar social en España*. Madrid: Sequitur.

NAVARRO, V. (2013): El desastre económico actual era predecible. *Cambio 16*, 2151, 14-16.

– (2014): *La manera como los establishment políticos y mediáticos responden al crecimiento de las desigualdades*. Recuperado en junio 2014 de <http://www.vnavarro.org/?p=10880>

NOZICK, R. (1974): *Anarquía, estado y utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.

OBSERVATORIO METROPOLITANO (2011): *Crisis y revolución en Europa*. Madrid: Traficantes de sueños.

RAVENTÓS, D. (1999): *El derecho a la existencia*. Barcelona: Ariel.

ROMERO, M. y RAMIRO, P. (2012): *Pobreza 2.0. empresas, estados y ONGD ante la privatización de la cooperación al desarrollo*. Barcelona: Icaria.

RODRÍGUEZ, G. (2004): *El estado de bienestar en España: debates, desarrollos y retos*. Madrid: Fundamentos.

RODRÍGUEZ, J.R. (2010): Un estudio sobre la exclusión social en la comarca del Caudal del Principado de Asturias. *Portularia*, X (1), 61-71.

– (2012, noviembre): *Rentas Mínimas de Inserción y Rentas Básicas en tiempos neoliberales. Implicaciones para la educación y la formación de personas en situación de exclusión social*. Comunicación presentada al XII Congreso Internacional de Formación del Profesorado. La educación como elemento de transformación social. Valladolid.

- RODRÍGUEZ, J.R. (2013a): Las políticas de lucha contra la exclusión social y su relación con la Pedagogía Social: los Programas de Rentas Mínimas de Inserción y la propuesta de las Rentas Básicas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21 (40).
- (2013b): Renta básica y pedagogía crítica. *Cuadernos de Pedagogía*, 437, 77-81.
- SANTOS, B. (2004): *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Madrid: Sequitur.
- SANZO, L. (2005): La introducción de la renta básica en España. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23 (2), 123-149.
- SEMINARIO DE ECONOMÍA CRÍTICA TAIFA (2007): *Hay pobres porque hay muy, muy ricos*. Recuperado en septiembre 2012 de <http://informes.seminaritaifa.org/informes-taifa/>
- (2011): *La estrategia del capital*. Recuperado en agosto 2014 de <http://informes.seminaritaifa.org/informes-taifa/>
- (2013): *Reflexionando sobre las alternativas*. Recuperado en agosto 2014 de <http://informes.seminaritaifa.org/informes-taifa/>
- SILVEIRA, H.C. (2014): Por un espacio público no estatal: Contra la hegemonía neoliberal y el declive de la democracia. En RIVERA, I. *Delitos de los Estados, de los mercados y daño social: debates en Criminología crítica y Sociología jurídico-penal* (99-112). Madrid: Anthropos.
- STANDING, G. (2013): *El precariado*. Barcelona: Pasado&Presente.
- TAIBO, C. (2009): *En defensa del decrecimiento*. Madrid: Catarata.
- TORRES, J. (2010): *La crisis de las hipotecas basura. ¿Por qué se cayó todo y no se ha hundido nada?* Madrid: Sequitur.
- WACQUANT, L. (2010): *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa.



Documentación



El VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España.

219





El VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España

Sumario

1. Introducción. 2. Conclusiones. 3. Propuestas: la construcción de un nuevo modelo social.

En octubre de 2014 se presentó el *VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*⁽¹⁾. A continuación ofrecemos la introducción del Informe y las propuestas principales derivadas del mismo.

1 INTRODUCCIÓN

El VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España no es un informe sobre la crisis. Obviamente –en coherencia con sus objetivos y con los trabajos realizados a lo largo de los 50 años de historia de la Fundación FOESSA–, no puede omitirla. Pero no es un informe centrado únicamente en dar cuenta de ella y de sus consecuencias inmediatas. Para responder a este objetivo de corte coyuntural, la Fundación apostó en 2012 por crear la colección *Análisis y Perspectivas*, de la cual ya lleva tres títulos publicados.

(1) Todos los documentos, capítulos, vídeos, gráficos dinámicos... relativos a este informe están alojados en la página web de la Fundación FOESSA: www.foessa.es o en <http://www.foessa2014.es>

Con precisión y sobre la base de multitud de investigaciones ad hoc, realizadas dentro del proceso de trabajo de construcción de este informe, se van desgranando aquellos procesos más relevantes que se han desencadenado en los últimos años. Pero, lejos de quedarse ahí, este informe se acerca a la crisis desde la convicción de que no es causa, sino consecuencia. Es el fruto ineludible de un modelo social (cultural, económico, político, antropológico...) concreto al que la propia crisis retroalimenta y fortalece.

En 2008, con la publicación del *VI Informe FOESSA*, se elaboró un diagnóstico que, en un contexto muy distinto al actual –tras años de expansión económica, de crecimiento en términos de PIB y de generación de empleo por encima de la media europea– evidenciaba la diferencia entre crecimiento y desarrollo.

Se explicitaba entonces como los indicadores macroeconómicos estaban ocultando situaciones de vulnerabilidad extendidas que hacían del nuestro un modelo de integración precaria. Un modelo inundado por la economía en el que el crecimiento es considerado como un requisito imprescindible para proceder después a la distribución y a la implementación de políticas para la inclusión y la cohesión social. Pero dejando al descubierto que, aun alcanzado este primer objetivo, la distribución no fue la única asignatura que quedó sin resolver.

Se constató así que este periodo de crecimiento económico no fue aprovechado para consolidar un modelo integral de protección social capaz de prevenir, controlar y reducir aquellos riesgos presentes o potenciales derivados de las estructuras de desigualdad existentes. Estructuras que han ido consolidando la precariedad como rasgo específico de un contexto aparentemente favorable.

Con la clara falta de un cuestionamiento profundo de los modelos que subyacen a nuestra estructura económica y productiva (generadora entonces de un crecimiento elevado en términos cuantitativos, pero débil en términos de sostenibilidad), solo se contempla su abordaje «para cuando salgamos de la crisis», obviando el potencial de las políticas económicas, públicas, sociales, financieras, fiscales, energéticas, ambientales y otras medidas activas de empleo, las cuales precisamente podrían posibilitar la generación de oportunidades laborales también para las personas más distantes del mercado de trabajo.

Pero, de la misma manera que el crecimiento era el «buque insignia» de nuestro modelo social, ahora son las necesidades de ajuste las que guían las decisiones políticas y las que construyen nuestro imaginario colectivo. De esta forma, podría parecer que no se trata de llevar a cabo ningún plan de



«adelgazamiento», sino de ajustar el anterior «sobrepeso» del Estado. Y en este proceso de pagar por los excesos cometidos, observamos el efecto que dichas reformas están ocasionando: reforzamiento del principio contributivo y retroceso del principio de ciudadanía social, reducción del gasto público, traslado al tercer sector y a la familia de las funciones de apoyo y cuidados personales y de atención a los colectivos excluidos, reforzamiento de la idea de activación frente a la de inclusión activa...

Asistimos al cambio de discurso en el que la garantía de derechos queda desplazada por un argumentario estructurado en torno a los valores de la revolución neoliberal y meritocrática. Así, el trabajo deja de ser un espacio de consolidación de derechos para convertirse en un espacio de vulnerabilidad y de pérdida de capacidad económica, social y personal, y de fragilidad social. Y otros derechos y servicios (sanidad, dependencia, educación, becas, etc.) presentan condiciones de acceso cada vez más restrictivas, a la vez que los programas de bienestar social son más cuestionados.

Es innegable que las políticas de austeridad generan desigualdad, pobreza y exclusión. Y es que la austeridad no es neutral en términos distributivos, lo cual pone sobre la mesa dos cuestiones fundamentales. La primera, si queremos mantener el coste de los mecanismos estabilizadores o, por el contrario, si estamos dispuestos a asumir los riesgos sociales de su desaparición. Y la segunda, en caso de responder afirmativamente a la opción de asumir los riesgos: ¿hasta dónde pueden ser soportables las políticas de austeridad para aquellas capas de la población que carecen de posibilidades económicas?

Se está produciendo una confrontación entre mayores demandas y menores recursos, lo que genera una «crisis de desprotección» que «asistencializa» los derechos y coloca a los asistidos en el foco de la sospecha de por qué ese gasto.

Y lo que percibimos como una imposición casi incuestionable no es más que el resultado de la lógica que entiende la crisis como la oportunidad de la puesta en marcha de un nuevo modelo de sociedad. Un modelo que pasa del contrato social al contrato mercantil.

Sin duda alguna, los procesos económicos mencionados se relacionan con procesos de naturaleza cultural e ideológica. Si bien las instituciones del bienestar han sido, por encima de todo, un proyecto de vida en común, es precisamente ese proyecto de comunidad el que ha entrado en crisis.

A medida que las políticas públicas pierden ambición universalista, dejan de ser espacios para la cooperación, el reconocimiento y el encuentro, y se convierten en campos de batalla donde distintos colectivos sociales pugnan por recursos cada vez más escasos.

Son cambios que están modificando la concepción del individuo y de lo colectivo, del papel de los medios y los fines. Por ello, el reto que se plantea es ambicioso. Y, como tal, se entiende como oportunidad, pues, si el modelo actual ha constatado su fracaso, estamos en disposición de impulsar uno nuevo. Para ello, nuestro objetivo necesario es remoralizar nuestras preferencias como ciudadanas y ciudadanos; remoralizar la cultura cívica y que esta se vea reforzada con la regulación necesaria.

Este es el sentido último del presente informe. Y de la necesidad de un nuevo proyecto social (que abandone la lógica del «crecimiento sin sociedad») surge cada uno de sus capítulos.

El primero de ellos, «Hacia un nuevo modelo social: ¿la privatización del vivir social?» nace como aportación analítica del contexto actual. De las lógicas que gobiernan el mismo y de los cambios detectados en las últimas décadas, generadoras de estructuras sociales y culturales.

En continuidad con el Informe de 2008 (y con el espíritu de los cinco anteriores), corresponde estudiar también la evolución de fenómenos que recorren todo nuestro proyecto social: la desigualdad, la pobreza, la privación y la exclusión social.

El capítulo 2 «Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas» aborda las consecuencias ciertamente drásticas que el desarrollo de la crisis ha tenido sobre la desigualdad y la pobreza. No solo en el corto plazo, sino con una perspectiva de futuro. Analizando los principales determinantes de ambos fenómenos (su relación con el mercado de trabajo o las desigualdades en dimensiones básicas para el bienestar, como educación o sanidad). Recoge también aspectos territoriales, así como los cambios producidos en la intervención pública como posible factor desigualitario.

Tanto en 2007 como en 2009 se realizaron sendas oleadas de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA (EINS-FOESSA). La realizada en 2013 sirve como fuente estadística prioritaria para abordar los cambios acaecidos en el espacio social de nuestro país. Cabe mencionar que, en esta ocasión, la muestra⁽²⁾ realizada es muy superior a la llevada a cabo en las dos ocasiones mencionadas (casi 9.000 cuestionarios, frente a los 3.500 realizados, respectivamente, en 2007 y 2009). Además, se ha llevado a cabo un proceso de ajuste metodológico⁽³⁾ que supone una revisión del

(2) Para ampliar esta idea consultar: TRUJILLO CARMONA, M. (2014): Diseño muestral de la Encuesta sobre integración social y necesidades sociales, Documento de trabajo 3.10. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe/Capítulo_3

(3) Para ampliar esta idea consultar: LAPARRA NAVARRO, M. y GARCÍA GARCÍA, A. (2014): Reflexiones metodológicas en el análisis de la exclusión social, Documento de trabajo 3.11. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe/Capítulo_3

conjunto de los indicadores utilizados (en las tres ediciones) para la medición de la exclusión social.

Gracias a la valiosísima aportación que supone esta encuesta, se han podido estudiar temas como la distribución y características de los hogares dentro de las cuatro categorías de análisis propuestas (integración plena, integración precaria, exclusión moderada y exclusión severa), el análisis del perfil de la exclusión y de algunos colectivos o ámbitos específicos, y la erosión experimentada por el papel amortiguador de las políticas sociales a lo largo del *capítulo 3, «La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años»*.

Por lo mencionado en las páginas anteriores, resulta evidente la necesidad de plantear un *capítulo «Trabajo y cualificación»* dirigido a ofrecer una visión del funcionamiento del mercado de trabajo español en el largo plazo. Esto permite detectar tendencias que conducen al deterioro de los resultados laborales y a la exclusión laboral de grupos relativamente numerosos. Por otra parte, este capítulo también analiza qué está sucediendo en la recesión actual, en la que se ha producido un bloqueo del mercado de trabajo que sufren algunos grupos (jóvenes, no cualificados, inmigrantes extranjeros...).

Si entendemos esta como una crisis que no solo está modificando las condiciones de vida de las personas, sino que está teniendo una incidencia directa sobre la estructura de oportunidades y sobre las propias instituciones, es necesario analizar lo que está ocurriendo con los cambios institucionales e impactos sociales en el Estado de bienestar en España, las tendencias de cambio en el régimen de bienestar, el papel del tercer sector de acción social...; es decir, con cómo está afectando la crisis a los Estados europeos de bienestar y al Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión. Así, *el quinto capítulo de este informe, que lleva por título «Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea»*, se adentra en los cambios que se están llevando a cabo con relación al pacto social que sustentaba la «apuesta» denominada Estado de bienestar y en sus consecuencias sobre ámbitos concretos (el impacto de la consolidación fiscal en las políticas de educación y sanidad, los servicios sociales públicos, el impacto de la crisis en el sistema de atención a la dependencia, el papel de la garantía de mínimos frente a la crisis...).

Otro elemento clave a la hora de comprender los cambios producidos en los últimos años, y a la hora de explicar determinadas realidades en términos de exclusión y desarrollo social, tiene que ver con el capital social y los valores; o, dicho de otra forma, con las redes relacionales, con el capital cultural y con la necesidad de remoralizarnos como sociedad y de reactivar procesos sociales que apuesten por la construcción colectiva de iniciativas.

«¿Qué sociedad saldrá de la actual crisis? ¿Qué salida de la crisis impulsará esta sociedad?» (Capítulo 6) y «Capital social y cultural en España» (capítulo 7) suponen una aportación tanto analítica como propositiva dentro de este Informe. El primero de ellos, centrándose en abordar la crisis como relato moral o desde la perspectiva de las víctimas y analizando el bienestar como responsabilidad colectiva en la que se detectan ciertas debilidades (nuestra cultura fiscal y la percepción crítica del sector público, por ejemplo). Pero proponiendo también sobre qué pilares se puede construir la economía moral del mañana. Por su parte, el capítulo 7 continúa la propuesta de análisis del anterior Informe FOESSA, pero da un paso más allá. Los análisis (basados en parte en la tercera oleada de la encuesta realizada en 2013) abordan las relaciones sociales (su cantidad y su calidad), así como el capital asociativo en nuestro país. Se adentran en el capital cultural de las personas en situación de pobreza o exclusión social, y –en coherencia con el capítulo anterior– se concluye con la necesidad de recrear redes, de redescubrir valores y de regenerar las instituciones públicas.

El VI Informe FOESSA ya tuvo en cuenta que el mundo globalizado nos demanda mayor amplitud de miras. Así, es imposible comprender nuestra realidad sin comprender nuestro contexto, pues estamos sujetos a procesos, tendencias, relaciones y condicionantes que nos piden un análisis de la dimensión internacional del desarrollo. Por ello, el capítulo 8, «España en el entorno internacional», aborda los mecanismos a través de los cuales la economía mundial y particularmente la de la Europa comunitaria han condicionado la marcha de la economía española desde el inicio del siglo XXI. A lo largo de sus páginas encontramos también la caracterización de la contribución que ha realizado España en los últimos años a la gobernanza global de nuestro mundo desde el prisma de la equidad y la sostenibilidad. Por último, pone sobre la mesa algunos aprendizajes procedentes de los países del Sur, así como un análisis de las propuestas recogidas en los distintos movimientos sociales actuales.

Para concluir, no cabría pensar en un VII Informe FOESSA que no se adentrara en la elaboración de un sistema de indicadores de desarrollo que solventara las limitaciones que constatamos en el informe anterior. Un sistema que no contenga únicamente una aportación teórica, sino que nos permita explorar un nuevo ejercicio de medición y de diagnóstico (ahora sí, más analítico y descriptivo que los elaborados a partir de los macroindicadores como el PIB). En el Anexo se realiza «Una aproximación a la evolución del bienestar social en España durante el auge y la recesión. El Índice FOESSA de Bienestar Social (IFBS)». En él encontramos un primer planteamiento a este respecto que, además, marca una de las líneas de trabajo a desarrollar a partir de 2015 por parte de la Fundación.



En resumen, el *VII Informe FOESSA* aborda en mayor profundidad las consecuencias de un modelo social, aquel que fue revelado en el anterior informe y que requiere de una perspectiva estructural (no solo económica, social o ni siquiera cultural), de una mirada amplia que nos permita desmenuzar nuestro proyecto social actual, las fragilidades que este encierra y las oportunidades de un nuevo modelo social que pueda hacer frente a estas situaciones.

2 CONCLUSIONES

A continuación presentamos las conclusiones principales de cada uno de los capítulos del Informe:

Capítulo 1: Hacia un nuevo modelo social: ¿la privatización del vivir social?

1	El largo ciclo neoliberal que, a nivel mundial, comienza con la crisis de los años 70, y que resolvió que los problemas de rentabilidad del sistema económico se resolverían por la vía del crédito y la deuda, ha prevalecido sobre el modelo de bienestar.	Los procesos de desigualdad, pobreza, privación material y exclusión social, a los que pretende hacer frente el Estado del bienestar (al que España se incorpora tardíamente), desvelan una misma tendencia a lo largo del ciclo neoliberal: la de su mantenimiento «a pesar del crecimiento», y esto tuvo como consecuencia la consolidación de la precariedad como rasgo de la estructura social.
2	La profundización en la desigualdad en el acceso a las rentas primarias se está convirtiendo en el signo del nuevo modelo social.	La inaccesibilidad, entendida como falta de oportunidades para muchos sectores de población en diferentes dimensiones, es la clave para comprender la convulsión del cambio de modelo. En relación a nuestro modelo de bienestar lo que se está erosionando es el ámbito de los derechos como ámbito definitorio y de estructuración de nuestro modelo social. Se ha roto el contrato social que se mantenía como la base de la estructura del bienestar. Fundamentalmente por lo que podríamos denominar la «secesión moral de los ricos».
3	Estamos transitando de un modelo de «integración precaria» a un modelo de «privatización del vivir social».	La principal consecuencia de esta crisis es el creciente proceso de dualización social. La agenda reformista que se viene produciendo desde hace años está transformando, de forma simbólica, «nuestro contrato social» en un «contrato mercantil».

Capítulo 2: Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas

5	Las debilidades en relación a la desigualdad del modelo distributivo español, un modelo muy vulnerable desde hace muchos años, no han variado sustancialmente en el largo plazo.	Nuestro modelo de distribución de la renta no reduce sustancialmente la desigualdad en épocas de bonanza y, por el contrario, hace que aumente en períodos recesivos.
6	El veloz crecimiento de la incidencia e intensidad de la pobreza monetaria cuestiona la protección social existente en España en comparación con su nivel de riqueza.	La experiencia de recesiones anteriores muestra que sin una alta inversión en recursos sociales, los aumentos de la pobreza que suceden a los cambios de ciclo pueden convertirse en estructurales y además, no tener vuelta atrás en el corto plazo.
7	Aumento simultáneo de la privación material y de la baja renta.	El porcentaje de hogares afectados simultáneamente por problemas de privación material y de pobreza monetaria ha aumentado en la crisis casi un 50%.
8	La dinámica de los ingresos en los hogares ha trastocado la movilidad social.	La crisis ha invertido la movilidad ascendente. Mientras en la parte alta de la distribución de la renta no se ha notado apenas, la caída hacia niveles más bajos se ha dado, especialmente, en la parte baja de la distribución de hogares.
9	El análisis de la desigualdad y de la pobreza confirman la debilidad de nuestro modelo distributivo: alta desigualdad en las rentas primarias y capacidad de redistribución decreciente.	Destacan como raíces de esa debilidad los altos niveles de desigualdad salarial, la limitada capacidad redistributiva del sistema de impuestos y un modelo de prestaciones pequeño, excesivamente ligado a lo contributivo, poco protector en el tiempo y que no se adecua a las necesidades de los hogares en función de sus características.
10	La convergencia territorial entre Comunidades Autónomas se ha ralentizado.	Las diferentes estructuras productivas, junto con las diferencias en las tasas de paro y los rasgos institucionales, determinarán una gran disparidad en términos de renta en los próximos años además de una continuidad en el aumento de las diferencias en términos de desigualdad y bienestar social.
11	El crecimiento económico no asegura la reducción de la pobreza. La pobreza puede ser un freno para el crecimiento económico.	El crecimiento económico presenta limitaciones para reducir la desigualdad y pobreza por sí solo, pero ambas realidades se convierten en un límite para que el crecimiento pueda alcanzarse de forma sostenida y significativa. El crecimiento económico no resuelve la pobreza, las causas estructurales son los elementos definitorios (estructura productiva, educación...) que son los que deben variar.



Capítulo 3: La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años

12	La fractura social se ensancha.	El núcleo central de la sociedad española, que llamamos integración plena, es ya una estricta minoría. La población excluida en España representa ya el 25%: más de 11,7 millones de personas. Y lo que es más grave, de ellas, 5 millones se encuentran en exclusión severa.
13	No solo la economía de los hogares ha empeorado, el deterioro social se extiende a otros ámbitos, como la vivienda y la salud, entre otros.	Ya no es suficiente preservar sino que necesitamos la recuperación del capital humano que hemos destruido. De los 11.746.000 excluidos, el 77,1% sufren exclusión del empleo, el 61,7% exclusión de la vivienda y el 46% exclusión de la salud.
14	La crisis no nos ha afectado a todos por igual.	Son las familias de mayor tamaño las que más afectadas se han visto. Familias excluidas en las que hay muchos niños y muchos jóvenes. Se multiplica de forma generalizada la vulnerabilidad del colectivo juvenil: jóvenes recién emancipados, jóvenes que viven en hogares excluidos, jóvenes desocupados que están fuera del sistema educativo. En cierto sentido podemos hablar de una «generación hipotecada». La creciente asociación de los procesos de exclusión social con la diferencia étnica pone en el punto de mira un modelo de integración que había sido puesto como ejemplo en Europa.
15	La exclusión social en las Comunidades Autónomas no se distribuye de la misma forma que la producción y la distribución de la riqueza.	Hay diferencias sustanciales en la incidencia de la exclusión social en territorios con niveles de riqueza similar.
16	La solidaridad familiar y las redes de ayuda resisten... pero comienzan a debilitarse.	Estamos a tiempo para una reacción colectiva que invierta las tendencias hacia la fractura social en la medida que existe un marco solidario que aún se mantiene en la sociedad española.
17	El efecto amortiguador de las políticas sociales en España se está erosionando, teniendo en cuenta, además, que dos tercios de la exclusión provienen de antes de la crisis.	Es necesario priorizar la atención a los fenómenos de exclusión y pobreza severa en las políticas públicas de protección social: porque primero los que están peor, por dignidad y por sostenibilidad social.

Capítulo 4: Trabajo y cualificación

18	Nuestra economía participa de la tendencia general de las economías desarrolladas observada en las últimas décadas de una demanda creciente de mano de obra más cualificada, aunque con matices.	España sigue manteniendo un peso en el empleo total inferior al europeo en las categorías que agrupan a las ocupaciones no manuales más cualificadas («Técnicos de apoyo») y un peso mayor en categorías relacionadas con puestos manuales (tanto cualificados como no cualificados) y en ocupaciones de servicios de baja cualificación. La estructura sectorial solo explica en parte las diferencias con la media de la Unión Europea.
19	En la Unión Europea se está produciendo un fenómeno de polarización del trabajo.	La situación diferencial en España es que nuestra economía se ha ido especializando durante décadas en actividades de servicios de bajo valor añadido y en actividades industriales donde predominan las labores fabriles frente a las profesionales y técnicas. En España el fenómeno de la sobrecualificación de los trabajadores o el de los infrarequerimientos de los puestos de trabajo, no es tanto un problema transitorio como de carácter más permanente en las carreras laborales de las personas.
20	En la recesión se ha producido una crisis del empleo caracterizada por un bloqueo de entrada en el mercado de trabajo cuyos efectos podrán sentirse durante muchos años.	Para las cohortes de hombres más jóvenes la pérdida de empleo es tal que no llegan a alcanzar las tasas de empleo de generaciones previas a sus mismas edades. En las mujeres se ha notado menos la reducción de las tasas de empleo pero ha supuesto un freno a su incremento en el tiempo. Existe una «generación expulsada» de trabajadores para los que ha mermado en gran medida el tipo de puesto que desempeñaban y cuya cualificación (si hubieran acumulado alguna a lo largo del tiempo) es escasamente aplicable en otros sectores.
21	No hay grandes cambios en la tasa de empleo de bajos salarios (ronda entre el 15 y el 20 por ciento de la población asalariada antes y durante la crisis).	Esta estabilidad se debe a la evolución de los flujos de creación y destrucción de empleo de baja calidad. En tiempos de crisis la importante destrucción de empleo de bajos salarios explica que los indicadores de incidencia no se hayan disparado, como cabría sin embargo esperar.



Capítulo 5: Estado de Bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea

22	Las políticas de inclusión social de la Unión Europea han demostrado su debilidad estructural y su subordinación a las políticas de austeridad. Su eficacia ha sido limitada y abren un campo de incertidumbre sobre su futuro.	Esa debilidad es uno de los resultados de la tensión entre el Parlamento Europeo y la Troika. De las tensiones entre el modelo social europeo y el tipo de neoliberalismo a desarrollar. La crisis del euro es también, y sobre todo, una crisis de los valores europeos.
		Las políticas de austeridad, con sus recortes en servicios sociales y bienestar, así como su impacto deflacionario en la economía, son incompatibles con la consecución del objetivo de reducción de la pobreza de la Estrategia Europea 2020.
23	La reforma del Estado de bienestar español vive de la tensión del paso de un modelo bismarkiano a uno socialdemócrata y de este a uno neoliberal.	El periodo 2000-2013 para el conjunto del Estado de bienestar español, puede definirse como una combinación de contención del gasto social (sobre todo, entre 2000 y 2004) y reestructuración institucional (la denominada por los expertos como recalibración o reequilibrio entre políticas y funciones de gasto social entre 2005 y 2010) que han abocado finalmente a la regresión iniciada en mayo de 2010 y, sobre todo, profundizada desde diciembre de 2011 hasta la actualidad sin soporte en el diálogo social.
24	Las reformas en el sistema de bienestar social en España han supuesto una regresión en las políticas sociales.	El apoyo de los mayores al resto de su familia se ha convertido en fuente de seguridad, por la pensión, la vivienda en propiedad y la conservación de las relaciones familiares. Todo aquello que mine estos tres elementos pondrá en peligro una de las principales mallas de seguridad.
		La reforma sanitaria está desplazando el gasto sanitario a los hogares y a las organizaciones sociales y penalizando a colectivos muy vulnerables.
		Mientras no se solucionen las causas de abandono escolar vinculadas a factores socioeconómicos la inequidad estará presente en los resultados de las evaluaciones finales que desarrolla la LOMCE.
		Las reducciones de la oferta, tanto en la gestión como en las leyes de Servicios Sociales y la desigualdad de la acción del sector público en las diferentes Comunidades Autónomas, son una muestra más de la debilidad del sistema de protección social.
		La estructura de nuestro sistema de protección de mínimos es dispersa, basada en lógicas protectoras diferentes y trata de forma incoherente situaciones de necesidad similar.

1 El VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España

25	La crisis actual es estructural; supone un cambio de época, un rumbo nuevo en el curso histórico de la reforma social.	El asunto central es si la respuesta a la cuestión social, es decir, la reforma social, se orientará de manera predominante hacia la privatización e individualización de los riesgos sociales o hacia nuevas formas de institucionalización y socialización de riesgos.
26	La necesidad de un nuevo contrato social a medio plazo reside en el interés de la mayoría de ciudadanos para las que un trabajo decente y una protección social eficaz son la garantía de una vida social digna.	La construcción de un nuevo pacto social necesita incorporar el diálogo civil a través de las organizaciones de la economía social, de voluntariado y a los nuevos movimientos sociales.

Capítulo 6: ¿Qué sociedad saldrá de la actual crisis? ¿Qué salida de la crisis impulsará esta sociedad?

27	Es la idea de comunidad, de cómo queremos vivir juntos y su diseño institucional, la que ha entrado en crisis, debido a la reconfiguración de las relaciones de fuerza entre los diferentes grupos sociales.	Contra toda evidencia empírica, ha sido la austeridad el mecanismo elegido para ese cambio de fuerzas, a pesar de que la opción porque el Estado desarrolle un papel importante en la economía esté muy extendida entre los españoles.
28	La ambivalencia de la cultura cívica en España está derivando, peligrosamente, hacia el abandono de cualquier fundamento normativo, en términos de justicia social, del Estado de bienestar y de las exigencias prácticas que su sostenimiento demandan de la ciudadanía.	Es preocupante que se está consolidando la idea que las clases medias son las grandes perjudicadas de la crisis, cuando sabemos que las más afectadas son las clases bajas. Esto construye un imaginario que puede excluir de las «soluciones» a estos últimos. Esa ambivalencia de la cultura cívica a la que nos referimos vendría determinada, entre otras cosas, por una cultura fiscal cada vez más alejada de criterios de protección mutua, y de pensar que la clave del éxito se encuentra en tener una extensa red de contactos y relaciones, algo contraproducente para la consolidación de una comunidad universalista.
29	La única posibilidad de consolidar un Estado de bienestar redistributivo consiste en el fortalecimiento de los valores cívicos y el reforzamiento de las instituciones reguladoras.	Las clases medias, «ese votante decisivo» es una de las claves del futuro de nuestro Estado de bienestar, en la medida que defiendan o no el universalismo y la igualdad que ha caracterizado su opinión a lo largo de décadas.



30	Necesitamos transformar el sentido de la tensión entre capitalismo y democracia a través de la implicación activa de la ciudadanía en la gestión de los recursos públicos.	Aunque todavía no es posible presentar un modelo alternativo de vida colectiva, existen múltiples prácticas que nos permiten cuestionar y vivir de forma real lejos de las lógicas de la privatización, la individualización y la mercantilización. Pero no hay garantía que ese modelo alternativo acabe conectando con lo normativo y lo institucional, en definitiva que se traslade al conjunto de la sociedad.
----	--	---

Capítulo 7: Capital social y cultural en España

31	El refuerzo de la sociedad comunitaria durante la crisis no ha impedido que la baja densidad de la sociedad civil siga siendo una de las carencias en España.	Parte del capital social y cultural se ha destruido y otro está evolucionando con un triple movimiento: recreando redes, redescubriendo valores y regenerando las instituciones. La baja participación ciudadana no ayuda a la recuperación y no reduce la desigualdad.
32	La familia se refortalece como respuesta a la retirada de los mecanismos de apoyo social con base en las políticas públicas.	Este refortalecimiento está basado, entre otras cosas, en un cambio en el papel de las personas mayores dentro del sistema familiar, que han debilitado su posición de ser cuidados en beneficio de reforzar su papel de personas cuidadoras.
33	Constatamos que, en el momento actual, se está produciendo una transformación profunda del modelo cívico-asociativo.	Por un lado se produce una desvinculación intensa de la ciudadanía respecto a muchas las formas asociativas tradicionales. Otras formas, especialmente las que tienen que ver con el mundo de la acción voluntaria se fortalecen. Por último emergen una gran cantidad de iniciativas de acción colectiva, de experiencias de intercambio y colaboración recíproca, que recanalizan las energías asociativas. Estas nuevas iniciativas se apoyan en dinámicas de capital digital.
34	Una gran parte de la sociedad tiene esperanza en que las cosas puedan cambiar, sin embargo, paradójicamente, también una mayoría social está al margen de las iniciativas con capacidad de generar estas dinámicas de cambio.	Cómo se gestione esa esperanza desmovilizada será uno de los retos de la gestión política que realicemos los ciudadanos en los próximos años.
35	Las políticas públicas, de modo especial las políticas sociales, tienen ante sí retos y condicionantes que van más allá de la estricta sostenibilidad económica de las mismas. La gestión de los bienes comunes constituye el reto de un nuevo enfoque de las políticas públicas.	Garantía de derechos, cohesión social, participación y corresponsabilidad emergen como entramado de nodos sobre los que armar las prácticas que permitan el desarrollo de una nueva agenda de política pública.

Capítulo 8: España en el entorno internacional

36	Ninguna de las interpretaciones de la crisis en Europa y su repercusión en España puede obviar el papel de la Unión Europea y de Alemania y la necesaria autocrítica que en nuestro país es necesario acometer de aquellas cuestiones que sí han estado bajo el influjo de nuestros gobiernos y agentes sociales.	Alguno de los elementos de autocrítica serían: la tendencia a crear empleo precario y mal remunerado, la brecha en educación e investigación con Europa, la corrupción, el fraude fiscal, la economía sumergida, el aumento de la regresividad fiscal...
37	La pluralidad en los datos en relación a la pobreza y la desigualdad en la Unión Europea son reflejo no solo de la gravedad de la recesión sino también de las particularidades nacionales, de sus instituciones y de las políticas adoptadas para enfrentarla.	Empíricamente se observa que países que han experimentado una profunda crisis no han empeorado en términos de pobreza y de desigualdad.
38	Se está produciendo un cambio de modelo en los sistemas de bienestar social europeos.	Del conjunto de reformas que están acometiendo los países de la OCDE, tres se relacionan directamente con los Estados de Bienestar: la reforma de las pensiones, la reforma de los sistemas sanitarios, y la marginalización de la protección social. El análisis de los derechos económicos, sociales y culturales en la Unión Europea indica también los cambios que se están produciendo en los sistemas de bienestar social.
39	La política exterior española, en su conjunto, no está potenciando un cosmopolitismo solidario ni la coherencia entre sus políticas.	Especialmente en el ámbito de las políticas de cooperación internacional al desarrollo, que han pasado a ocupar un lugar marginal en la estrategia internacional de España, y un carácter defensivo en la inmigración.
40	Una parte de la sociedad global se ha puesto en movimiento, aunque no se ha despejado la duda sobre si podrá traducirse en un programa positivo de cambio sociopolítico.	Es posible que sus logros tangibles sean limitados, pero resulta indudable que han dinamizado a una parte de la sociedad.

Anexo: Una aproximación a la evolución del bienestar social en España durante el auge y la recesión. El índice FOESSA de Bienestar Social (IFBS)

41	Sigue siendo necesario recordar, que ya desde hace mucho tiempo, sabemos que el Producto Interior Bruto (PIB) nos ofrece una falsa medida de la economía y que no refleja el bienestar económico de una sociedad.	El bienestar de una sociedad no depende solo del producto que obtiene a partir de sus recursos económicos, sino también de su riqueza material, humana y financiera, que completarían la dimensión económica, y del resto de dimensiones no económicas, como el stock de capital natural, cultural y social y el conjunto de condiciones de vida, sobre todo las laborales, que tan definitorias son en la satisfacción de la vida de los personas.
42	El Índice FOESSA de Bienestar Social (IFBS) pretende alimentar el debate necesario sobre la medición del bienestar, elemento imprescindible para vivir una sociedad que no sea «solo economía». Para ello, junto con una dimensión que refleja el acceso a bienes y servicios materiales, ya públicos o privados se añade una dimensión centrada en la distribución de la renta, otra que atiende a la seguridad económica y una última dedicada al capital social o los bienes relacionales.	La evolución del IFBS muestra como gran parte del crecimiento económico, no se traduce en aumento del bienestar, y ello a pesar del fuerte aumento del empleo experimentado durante el auge. De esta forma, bastan apenas dos años de crisis para volver a situar al IFBS en valores próximos a los de partida. Por otra parte, el estudio de los componentes del IFBS muestra el importante y creciente papel amortiguador del consumo de bienes públicos, al margen de los vaivenes del mercado, en el mantenimiento del bienestar de las personas en los momentos de crisis.

3 PROPUESTAS: LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO MODELO SOCIAL

A lo largo del VII Informe FOESSA, y de los más de 50 trabajos de investigación realizados dentro de este proyecto se presentan propuestas concretas referidas a cada uno de los ámbitos abordados. Si bien, estas propuestas son plurales y diversas, propias de cada autor, la Fundación FOESSA recoge la preocupación de fondo que revelan dichos trabajos y del porqué de sus propuestas. Desde esta multiplicidad de aportaciones, la visión integradora del Comité Técnico y del Consejo Científico (órganos de los que la Fundación se ha dotado para la elaboración de este Informe) quiere ofrecer una síntesis de aquellos aspectos prioritarios y comunes que han de tenerse en cuenta para construir un nuevo modelo social.

Un elemento enriquecedor que queremos considerar es la aportación que hace Cáritas en este sentido. Su presencia cotidiana y cercana a la realidad de las personas ofrece una información veraz e independiente de la situación de exclusión social en nuestro país, que complementa los datos que aparecen

en este Informe y avala las conclusiones de la Encuesta sobre integración y necesidades sociales de la Fundación FOESSA. Además, su acción y su compromiso son, sin duda alguna, señas de identidad que ponen de relevancia (con nombres e historias concretas) el constante trabajo realizado para conocer y transformar esta realidad hacia una sociedad más justa y accesible para todas las personas.

A) El desarrollo social y de las personas no es el crecimiento económico

Ya en el VI Informe publicado en 2008 quedó constancia de que, en función de los indicadores de crecimiento económico elegidos, obtendríamos una imagen parcial (o incluso distorsionada) de la sociedad.

Acercarnos a la realidad social, únicamente a través de indicadores ajenos a las personas nos lleva además, a desentendernos de quienes más sufren. A ocultar e invisibilizar (y en ocasiones incluso a culpabilizar) a los más desfavorecidos. Pero la sociedad no puede crecer sin las personas. El verdadero desarrollo se construye dando prioridad a la vida digna de todos, pero las cifras actuales de desigualdad, pobreza, privación material y exclusión social están configurando un devenir social que excluye a muchos. Por este motivo, proponemos:

- Considerar los indicadores de desigualdad, pobreza, exclusión social y privación material como indicadores privilegiados a efectos de elaborar un diagnóstico riguroso de desarrollo social.
- Evaluar la acción política, teniendo en cuenta el impacto sobre estos indicadores, prestando especial atención a aquellas políticas que contribuyen al auténtico desarrollo: sanidad, educación, empleo, redistribución de la riqueza, garantía de ingresos (pensiones, rentas mínimas),...

B) Afrontar las consecuencias estructurales de la pobreza

La pobreza y la exclusión social son fenómenos estructurales. Hemos constatado que no se deben exclusivamente a la crisis aunque con esta se hayan acentuado sus consecuencias), sino que nos acompañaban incluso en épocas de crecimiento económico.

El carácter estructural requiere por tanto la puesta en marcha de políticas redistributivas concretas:

- Conseguir que la protección social alcance estándares básicos en todo el territorio y que se haga operativa a través de un sistema de «garantía de mínimos».

- Desarrollar una protección social desde el fortalecimiento de los servicios sociales públicos, que facilite la promoción y el empoderamiento de las personas, para que no quede reducida a la gestión de las prestaciones económicas.

Para la puesta en marcha de medidas eficaces, realmente transformadoras, se requiere de la existencia de mecanismos que garanticen la sostenibilidad de estas iniciativas. Por tanto existe la necesidad de:

- Construir un compromiso redistributivo ético que nos acerque a la media europea. Los impuestos no pueden quedar al margen de la obligada y necesaria cohesión social, ni se puede poner en peligro la suficiencia de recursos para asumir los riesgos colectivos. No es posible mantener un sistema de servicios públicos equitativo y de calidad sin la aportación de todos los ciudadanos al mismo, a través de los impuestos, cada uno en función de sus ingresos y su patrimonio. Necesitamos mejorar nuestra pedagogía fiscal para romper la contradicción de valorar muy positivamente la universalidad de nuestro sistema de bienestar y, por otro lado, querer pagar cada vez menos impuestos.

c) Una sociedad que apuesta firmemente por el bien común

Consideramos que el bien común debe ser provechoso para todos, salvo que por razón de justicia y equidad haya de favorecer a los más débiles, por ser los principales destinatarios de un proceso estructural que les arrincona. Para ello partimos de dos premisas como referencia:

- Construir una sociedad basada en derechos universales y no en privilegios individuales.
- Priorizar a aquellos que están en una situación de mayor vulnerabilidad, tanto en España como fuera de nuestras fronteras.

La propuesta actual de contrato social apoya a aquellos a los que «les va bien», bajo el supuesto (que se ha demostrado fallido), de que esto genera un efecto contagio que termina por mejorar también las condiciones de vida de los más vulnerables. Pero queda demostrado que esta lógica está creando estructuras de desigualdad y pobreza. Por ello, este nuevo contrato social se asienta sobre diferentes aspectos:

- Es un contrato redistributivo basado en derechos, lo que implica superar la discrecionalidad del asistencialismo y asumir la cohesión social como principio fundamental.

- Conlleva la necesidad de una mayor coordinación entre instituciones, administraciones y territorios, que debe racionalizar las ineficiencias del sistema y que debe ser dotado de recursos adecuados.
- Es un contrato intergeneracional en el que los jóvenes asumen un papel activo participante y en plenitud en la sociedad.
- Es un contrato de regeneración institucional y de regeneración social pues se trata de que contribuyamos a asumir los riesgos colectivamente, con responsabilidad de todos.
- En este nuevo contexto, es necesario un mayor papel de la sociedad civil que conllevará un fortalecimiento de «lo público». Ambos espacios se complementan y se configuran como constructores del bien común desde los principios de la solidaridad y la subsidiariedad.

Así, proponemos:

- Considerar el gasto social como «inversión social», priorizando aquellos ámbitos que son más correctores en términos de desigualdad (inversión en sanidad y en educación, en pensiones y rentas mínimas).
- Eliminar la sobrecarga que recae sobre los hogares, tanto por el debilitamiento de los servicios públicos, como por el impacto de la crisis.
- Implementar políticas familiares eficaces y con recursos suficientes que contrarresten, entre otras cosas, el riesgo actual que conlleva la presencia de menores en el hogar.
- En concreto, la puesta en marcha de una política eficaz que evite la transmisión intergeneracional de la pobreza que es uno de los peligros latentes en el presente y de especial gravedad para el futuro.

D) En síntesis: una nueva agenda de políticas públicas que prioricen a los más excluidos

Consideramos que no es cierto (ni asumible) que no se pueda hacer nada más que lo que se está haciendo. Son muchas las personas y los estudios rigurosos que confirman que existen nuevas formas de organizar nuestro proyecto social, y que no están cerrados los abanicos de oportunidades.

En esta nueva forma de gestión, la sociedad civil debe tener mayor peso (en el diseño, organización y en la gestión). Debemos replantear la relación entre lo público, lo privado (el mercado) y lo social (lo voluntario, sin fin lucrativo...). Una agenda donde no participen únicamente los actores tradicionales (Gobierno, empresarios y sindicatos) sino abierta a los nuevos movimientos



sociales, expresión de enriquecedoras formas de ciudadanía, y a las organizaciones del Tercer Sector, especialistas en crear puentes y mantener la cohesión social de nuestro país. Esto no es posible sin el fortalecimiento de los valores cívicos de la sociedad civil, capaz de construir y reivindicar unas instituciones verdaderamente éticas y democráticas, que se hagan cargo de los más vulnerables como prioridad para construir un verdadero desarrollo desde el bien común:

- Tomar decisiones políticas concretas (diseño y planificación, puesta en marcha de ajustes presupuestarios...) evaluadas en términos de equidad.
- Priorizar aquellas medidas políticas que suponen una mejora en las condiciones de vida de los más pobres.

Reseñas biblográficas

- 1** Territorios en democracia. El municipalismo a debate.
José Luis Fernández Casadevante **241**
- 2** El *Mapa Fantova* para diseñar políticas sociales.
Fernando Vidal **244**
- 3** La realidad de la ayuda 2014.
Leonardo Pérez-Aranda **249**





Reseñas bibliográficas

TERRITORIOS EN DEMOCRACIA. EL MUNICIPALISMO A DEBATE

ANGEL CALLE y RICARD VILAREGUT (Eds.)

Editorial Icaria.



Los debates sobre la cuestión electoral están con efervescencia en las calles y plazas, se recupera la historia de viejas candidaturas municipales durante la transición en municipios pequeños, el reciente experimento de las CUP en Cataluña, la propuesta de los diversos *Ganemos*, el apoyo exponencial cosechado por Podemos desde las pasadas elecciones europeas... suponen una ocasión perfecta para pensar sobre el municipalismo y la democracia a escala local.

Uno de los aciertos de este libro, así como de *La apuesta municipalista* del Observatorio Metropolitano, es hablar cuando los oídos están dispuestos a escuchar. Ofrecer reflexiones que permitan introducir referentes históricos, así como ensanchar y complejizar debates que interpelen más allá de las coyunturas cortoplacistas. Y todo esto mediante publicaciones que no sean excesivamente grandes o sesudas, textos pequeños con capacidad de incidir en un debate muy grande.



Territorios en democracia se abre con dos textos teóricos, al que acompaña un segundo apartado de debates, elaborado a partir de una selección de reflexiones realizadas en torno a tres grupos de discusión en distintas ciudades, y un par de breves epílogos. Un libro que ha logrado ser polifónico, dentro de las limitaciones que plantea su breve extensión. Páginas usadas como un ágora de papel que invita al diálogo y la deliberación sobre las potencialidades que encierra radicalizar la democracia desde lo local.

El primer texto de Ángel Calle aborda el municipalismo como un proceso que debe estar arraigado en las diversas singularidades del territorio y de las comunidades locales que lo impulsan. Una tarea inspirada en las 3D: *Decidir* que implica descentralizar y democratizar satisfactores de necesidades. *Dignidad* que apunta fundamentalmente a reconsiderar el consumo y el productivismo como motor de la economía. *Desglobalizar* que supone ir realizando una transición hacia la sostenibilidad social y ambiental de relocalizando las bases de la actividad económica y política.

El municipalismo es concebido como una forma de garantizar el protagonismo social y la apertura de las instituciones a que se den innovaciones en sus formas de gestión: *reinterpretando leyes, acompañando técnicamente, garantizando el acceso a infraestructuras, en régimen de autogestión o cogestión, apoyando industrias locales...* Apostando por modelos económicos alternativos que se apoyen en el fortalecimiento del cooperativismo, dando lugar a una suerte de *economía municipalista*: servicios públicos de gestión directa o cooperativa, canalizar consumo municipal hacia la economía solidaria, crear logística de bajo impacto, desarrollar ordenanzas que favorezcan el cooperativismo, fomento de circuitos cortos de comercialización, bancos de tierras periurbanas orientadas a la producción alimentaria local... Las instituciones como aliadas que ayuden a que las experimentaciones de los movimientos sociales puedan dar un salto de escala.

El segundo artículo de Pablo Carmona realiza un recorrido histórico por algunos episodios históricos donde luchas sociales y alternativas institucionales de base local se dieron la mano. Un trayecto que arranca con las revueltas campesinas desde el siglo XIV en defensa de los bienes comunes y sus derechos tradicionales, pasando por las comunidades urbanas medievales descritas por Kropotkin hasta desembocar en el federalismo y las propuestas del municipio libre planteadas desde el anarquismo. Una mirada inspiradora hacia momentos del pasado donde las demandas de autogobierno se cruzaban con las de justicia social. Reivindicaciones que apuntaban hacia la reinención de la economía y de los asentamientos humanos con una fuerte sensibilidad protoecologista. El municipio como la base y no como el último eslabón a la hora de concebir la democracia como un proceso permanente de democratización.



El segundo bloque rescata, como decíamos, fragmentos de conversaciones mantenidas en tres grupos de discusión por personas pertenecientes a candidaturas municipalistas y por otras que se aproximan al municipalismo desde los movimientos sociales. Estas reflexiones se han agrupado en torno a tres grandes líneas de debate: los antecedentes y referencias, el territorio y las articulaciones, así como las amenazas y desafíos. Una pluralidad de voces que permite aproximarnos a las principales tensiones que encara cualquier proyecto de trabajar desde las instituciones.

Y por último, encontramos el texto de Merce Cortina y Ricard Vilaregut donde se realiza un recorrido del ciclo largo de los movimientos sociales, abordando sus dinámicas como un proceso de sedimentación iniciado a finales de la transición y que llega hasta nuestros días. Planteando en primer plano la cuestión de la confianza: entre movimientos sociales, de estos con la ciudadanía a través de una apertura en las prácticas, así como de las personas provenientes de estos como gente confiable para romper la profunda desconfianza entre sociedad civil e instituciones.

Un libro que transmite la latente preocupación por concebir las discusiones en torno a lo electoral como la lógica continuación del ciclo de movilización social más intenso de las últimas décadas, siempre y cuando permita alargar su onda expansiva. Una mirada al municipalismo como el punto de partida más sólido para quienes se interrogan sobre la forma en la que el plano institucional puede prolongar, relanzar y fortalecer este ciclo de innovación social sin taponarlo.

JOSÉ LUIS FERNÁNDEZ CASADEVANTE

EL MAPA FANTOVA PARA DISEÑAR POLÍTICAS SOCIALES

FANTOVA, FERNANDO.

Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas.

Madrid: Editorial CCS. 436 páginas.



Cualquiera de los que trabajamos en la elaboración de políticas sociales, coincidiríamos con este libro cuando afirma que carecemos de una metodología asentada para el *policy making*. Se suman además insuficiencias en la gobernanza, la transparencia, la calidad de recursos humanos, la información disponible (por ejemplo, el análisis coste/beneficio), los apresurados tiempos adjudicados o la cooperación interdepartamental que limitan la racionalidad y hasta la legitimidad del diseño de políticas sociales. Este libro pretende aportar un mapa de conceptos, debates y categorías básicas para solventar dicha carencia. La primera parte del libro (hasta la p. 113) expone un mapa de conceptos y principales contextos y debates a los que se enfrenta un *policy maker*. La segunda parte del libro es un mapa en el que se recorre una taxonomía de políticas sociales y sus dimensiones internas.

Fantova reconstruye el diseño de políticas sociales partiendo de los conceptos elementales, hasta desplegar un amplio mapa de las tipologías. Al contemplar el fenómeno, el autor reconoce que una política social es (o debería ser) una estrategia y un proceso, pero también es sistema y red y, finalmente, toda política social es también un relato. Efectivamente, *una política es un marco cognitivo (framing) que intenta orientar y legitimar los cursos de acción* (p. 41).

La amplitud de competencias y perspectivas necesarias para diseñar tales políticas hace que sea algo inabarcable desde una única disciplina. La compartimentalización de las disciplinas conduce la irrelevancia ante quienes toman decisiones. Más que interdisciplinar, es obligatorio un *enfoque transdisciplinar*. Yendo más lejos, *es necesario que se produzca una hibridación o mestizaje entre las diferentes formas de conocimiento* (p. 32). El diseño de políticas sociales tiene un carácter prudencial o praxiológico porque, como dice Demetrio casado, «la ciencia no revela el deber ser de las cosas».

El libro expone doce debates clave por las que cualquier diseñador pasa al realizar una política social. En cada uno de esos debates plantea las principales referencias, extiende el mapa de categorías y autores clave.

Los 12 debates son:

- El debate de la **Big Society** generado por David Cameron que transfiere el poder agencial del Estado a otras organizaciones de la sociedad.
- La **gestión social del riesgo**, que entiende la política social como reducción y management del riesgo, con un enfoque epidemiológico y dinamizado por las urgencias.
- La **inclusión activa** –idea lanzada por la Unión Europea desde 2008– que busca sustituir el «welfare» por el «workfare» para que las ayudas de protección social no desincentiven sino fomenten la búsqueda de empleo y la participación social. Apoyado en marcos de reciprocidad y virtud republicana, el Estado activador (Enabling state) apela a marcos de empoderamiento y la potenciación de las disposiciones y adaptabilidad de los sujetos.
- La **inversión social** –asociada a Nuevo Laborismo británico– quiere *sustituir el imaginario del gasto social corriente por el de la inversión social de futuro* (99).
- El **enfoque de las capacidades** de Amartya Sen, sustentado también en Nussbaum y Rawls, es el quinto debate. Comienza por el reconocimiento de los recursos internos de las personas y su derecho a gobernar la calidad de vida de sus proyectos vitales.
- La **política social centrada en la persona** es un modelo de gestión que pone a la persona en el centro y reorganiza todo el conjunto de servicios de forma integral y adaptada a sus necesidades a lo largo del tiempo.
- El debate sobre el **Secondo Welfare y la gobernanza mixta** de la política social es el séptimo debate. Dan por buena la tesis de la insostenibilidad financiera del Estado de bienestar tradicional y la necesidad de desestatalizar y desmercantilizar el bienestar para regenerarlo desde instancias comunitarias, locales y societarias. Daría lugar a lo que Mendoza y Vernis denominaron el Estado relacional.
- El octavo debate versa sobre la **atención comunitaria** que no desincentivan los recursos y solidaridades de carácter primario o natural, en clave de proximidad. Pese a las críticas que ha recibido su identitariedad, su fragilidad y su hermetismo en las redes y familias locales, continúa siendo un polo imprescindible para pensar cualquier política social.



- La **innovación social** es un debate progresivamente presente y de una gran heterogeneidad de propuestas que lo llevan desde planteamientos metodológicos a liderar la regeneración y progreso de las políticas sociales.
- Las **aportaciones feministas** constituyen un décimo debate insoslayable. «Como crítica al pensamiento feminista en materia de bienestar, cabría hacer referencia a su carácter, en ocasiones refractario al enfoque familiar y comunitario», afirma el autor (p. 110).
- La **propuesta de la renta básica** tiene una ambición más global de carácter emancipatorio que busca retornar poder a los miembros de la ciudadanía.
- Finalmente, el autor señala el debate de las **políticas del buen vivir** surgidas en buena medida en Latinoamérica, en el curso del pensamiento de los bienes públicos globales y relacionados con las políticas de la simplificación de los estilos de vida y el decrecimiento.

Las políticas sociales son de cuatro tipos: general, sectoriales, transversales o intersectoriales. Las políticas sectoriales promueven o protegen seis tipos de bienes: (1) política sanitaria (el bien que protege es la salud), (2) política educativa (aprendizaje), (3) política de servicios sociales (fomenta las interacciones sociales), (4) política laboral (empleo), (5) política de vivienda (hogar y alojamiento) y (6) política de garantía de ingresos (el bien es la subsistencia). A su vez, las políticas transversales enfocan cuatro planos o niveles de intervención: (1) política de igualdad y atención a la diversidad (el plano es el individuo), (2) política familiar (familia), (3) política comunitaria (comunidad local) y (4) política de fomento de la iniciativa social (el plano es el formado por el entramado de organizaciones solidarias de la sociedad civil).

A continuación, Fantova analiza cada una de las políticas sectoriales y transversales a la luz de sus dimensiones internas, que son ocho. Previamente debate desplegando de nuevo un mapa para comprender cada una de esas ocho dimensiones:

- 1) Alcance (destinatarios). El debate oscila entre políticas más universales, políticas focalizadas o soluciones mixtas como las políticas universalmente focalizadas de Colombo. Fantova apuesta por políticas universales o inclusivas pero que se hagan cargo de la diversidad y desigualdades preexistentes.
- 2) Objetivos o efectos deseados, que son de cuatro tipos: (a) redistribución, (b) asistencia, (c) promoción y (d) transformación. De igual modo,

señala los objetivos perversos como el *free-rider*, la dependencia, el fraude o los agravios comparativos.

- 3) Articulación (reparto de papeles entre agentes) de los catorce papeles que se dan en un servicio (entre los que están la planificación, relación con los trabajadores o la imagen del servicio). El autor prefiere la *combinación de agentes o mix de bienestar* porque hay una dosis de contributividad, refuerza la especialización, establece compensaciones o equilibrios entre unas y otras políticas, e introduce dinamismos de cambio e innovación.
- 4) Recursos.
- 5) Operativa (actividades y estructuras micro) preventiva, personalizada y normativa.
- 6) Gestión (nivel meso de actividad y estructura) de los diez principales procesos (planificación, interlocución, evaluación, recursos humanos, finanzas, información, infraestructuras, relaciones, estructuración y aprendizaje o gestión de conocimiento).
- 7) Gobierno y gobernanza (nivel macro).
- 8) Relato, que *se refiere a los aspectos cognoscitivos, emocionales y culturales* (p. 137).

A continuación, el autor despliega una matriz en la que analiza cada política sectorial y transversal a la luz de esas ocho dimensiones, lo cual crea un amplio cuerpo muy bien ordenado de debates, énfasis y dilemas. Así, con una clara sistematicidad, el libro forma una gran matriz o un mapa útil para el diseño, implementación y evaluación del conjunto de políticas sociales, en diálogo con algunas de las principales referencias y autores. En todo el libro subyacen cinco énfasis que el autor considera estratégicos para la mejora integral de las políticas sociales: (1) la gobernanza del bienestar basada en la evidencia, (2) el desarrollo territorial para un empleo de calidad, (3) la erradicación de la pobreza y disminución de la desigualdad económica, (4) la innovación sociosanitaria y convivencia comunitaria y, finalmente, (5) las sinergias entre lo público y lo común para un renovado contrato social.

Fantova ha trazado un exhaustivo mapa con las categorías y debates, muy útil para introducirse en la crucial labor del diseño de políticas sociales. Sabe de lo que habla pues él mismo ha diseñado políticas sociales desde el ejercicio del servicio público en el conjunto del País Vasco y previa y posteriormente ha estado en los lugares donde más intensamente se han debatido dichas políticas. Quizás echo de menos en el libro la dinámica de conflictos de intereses



y los procesos propios del poder (como, por ejemplo, las relaciones entre los técnicos-expertos y los políticos que no lo son pero tienen responsabilidades en sus campos). En su conjunto, el libro es un buen mapa, el Mapa Fantova, para el buen *policy making*. Uno intuye que no sólo es un mapa para diseñar políticas sino la agenda que va a guiar buena parte de su reflexión y acción en los próximos años.

FERNANDO VIDAL



LA REALIDAD DE LA AYUDA 2014

OXFAM INTERMÓN

www.realidadayuda.org



Coincidiendo con el **20º aniversario** de la primera edición de «La Realidad de la Ayuda» (RdA), Oxfam Intermón lanzó el pasado 14 de enero de 2015 la plataforma digital www.realidadayuda.org. Con esta web, el informe de referencia sobre la cooperación española se moderniza y pasa del papel al ciberespacio, ahondando en las líneas de trabajo tradicionales: análisis anual de las cifras de AOD, valoración política de la actuación de España y la UE, y evaluación del contexto global en cooperación. Todo ello sin abandonar en ningún momento los dos atributos que, durante dos décadas, se han convertido en seña de identidad de la RdA: rigor y objetividad.

La presente reseña se divide en tres breves apartados. En primer lugar, se describen los cambios acometidos en la publicación, y las motivaciones detrás de los mismos; a continuación, se realiza un análisis sucinto de la ayuda española en 2013, a partir del contenido publicado en la web; concluye el documento con una valoración de los retos a los que se enfrenta la cooperación en 2015 y los años inmediatamente posteriores.

La nueva Realidad de la Ayuda

La transformación de «La Realidad de la Ayuda» se articula sobre los ejes siguientes:

- a. **Un formato más visual:** la sección *Analizar la Ayuda* se despliega mediante innovadores formatos gráficos que permiten al usuario extraer rápidas conclusiones sobre la evolución y el desempeño actual de la cooperación española, con el complemento de comentarios de síntesis que valoran lo que se ha hecho bien, mal o regular durante el último año.
- b. **Nuevos análisis y contenidos:** Las visualizaciones dinámicas permiten una fácil comparación entre años, siempre bajo criterios homogéneos. En este sentido, uno de los apartados más interesantes es el de *Recortes*, que muestra la caída del desembolso en las distintas partidas de AOD desde el inicio de la crisis en 2008.



- c. **Una publicación apta para todos los públicos:** La nueva RdA aspira a formar además de informar, para trascender de su tradicional público objetivo (actores de cooperación) y abrirse a la ciudadanía en sentido amplio y, en particular, a estudiantes, periodistas, activistas online, analistas de datos, diseñadores gráficos, etc. Por todo ello, nace con un perfil marcadamente didáctico, con útiles herramientas como un completo Glosario de términos relacionados con la cooperación, tutoriales en texto y en vídeo para aprender a interpretar los datos de manera autónoma, un repositorio de más de 200 documentos bibliográficos para quien desee profundizar en algún área concreta, etc.
- d. **Una plataforma para la incidencia y vigilancia ciudadanas:** La apertura de la RdA a todos los públicos tiene como objetivo crear una comunidad online que, apoyada en el conocimiento, defienda la política de cooperación al desarrollo, denuncie que ésta ha sido la política pública más recortada durante la crisis, reclame el compromiso de los partidos políticos con la misma (empezando por este año 2015, marcado por las múltiples citas electorales) y vigile los compromisos asumidos. Las secciones *Vigilar Compromisos* y *Exigir Mejor Ayuda* serán la palanca para promover el cambio que todas y todos deseamos en la política de cooperación española.

La cooperación española, anclada en mínimos históricos

En 2013 España desembolsó una Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de 1.789 millones de Euros, lo que representa el 0,17% de su renta nacional bruta (RNB). Aunque el volumen de ejecución mejora en 200 millones los datos de 2012, en términos de esfuerzo (AOD/RNB) la cooperación española sigue en niveles que no se veían desde los años 80 del pasado siglo. Asimismo, España sigue a la cola de los donantes internacionales, ocupando el puesto 21 entre los 28 donantes del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE), resultado más pobre si cabe teniendo en cuenta que seis de estos donantes se han incorporado a la organización en el último lustro.

A pesar del pequeño repunte de 2013, los recortes acumulados de AOD desde 2009 son del 62%; en el mismo período, otras economías rescatadas de la Zona Euro han castigado muchísimo menos la política de cooperación, con recortes del -0% en el caso de Portugal y del -12% en el de Irlanda. Resulta igualmente muy preocupante que la mejora en las cifras macroeconómicas durante la segunda mitad de la legislatura no se haya acompañado del necesario rebote en el presupuesto de cooperación, con una planificación de AOD Neta en 2014 y 2015 en el entorno de los 1.800 millones de euros, con lo que aún en



caso de ejecutarse el 100% del presupuesto **se terminará la legislatura sin salir de los actuales mínimos históricos.**

Atendiendo a las vías de canalización, los últimos años se está asistiendo a un incremento del peso relativo de los instrumentos multilaterales en detrimento de los bilaterales: en 2013, la ayuda multilateral representó el 60% del total de ayuda, frente al 37% de la ayuda bilateral; el 3% restante se canalizó por vía multilateral. Como nota positiva de 2013 destaca una leve recuperación en las aportaciones a las agencias de las Naciones Unidas y a los bancos regionales de desarrollo, insuficientes en cualquier caso para recobrar el papel mínimo que se le debe exigir a **España en la escena global.**

El desmantelamiento de la ayuda bilateral española ha venido acompañado de un cada vez menor protagonismo del **MAEC** en la política de cooperación, tanto a nivel de dirección como de recursos. En 2013, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación canalizó solo 504 Mill. € de AOD, por los 1.043 Mill. € que salieron de las carteras económicas del Gobierno. Es incomprensible el ahogo financiero al que el Gobierno está sometiendo a la AECID, particularmente dramático en el caso de la Oficina de Ayuda Humanitaria.

La **acción humanitaria** es, precisamente, uno de los sectores de AOD más recortados durante la crisis, cayendo su desembolso en un 87% desde 2009. Los 42 Mill. € destinados a acción humanitaria en 2013 son claramente insuficientes para hacer frente al actual momento histórico, con el mayor número de desplazados a nivel global desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Lamentablemente, no se atisba recuperación en el presupuesto de acción humanitaria ni en 2014 ni para 2015, y ello a pesar del objetivo marcado en el Plan Director de destinar el 10% de la AOD a acción humanitaria.

Unas de las visualizaciones más potentes de que se puede disfrutar en la nueva web de «La Realidad de la Ayuda» son las relacionadas con el **destino geográfico de la ayuda**. A este respecto, 2013 significó el arranque del IV Plan Director, que define nuevas prioridades geográficas y apuesta por concentrar la cooperación española en un grupo único de 23 países prioritarios denominados «Países Asociación». Estos países concentraron en 2013 el 50% de la AOD bilateral bruta especificada geográficamente por países, muy lejos del objetivo fijado en el Plan (75%); aunque este dato está sesgado por la condonación de deuda a Costa de Marfil, acordada en el marco del Club de París, el crecimiento en el número de países socios (116, frente a los 103 de 2012) indica que aún falta mucho trabajo por hacer en el ámbito de la concentración de la ayuda.

Precisamente esta operación de condonación de deuda explica el fuerte incremento de lo que *Concord Europa* denomina «**ayuda inflada**»: según la



confederación europea de ONGD en 2013 el 44% de la ayuda bilateral española fue inflada, frente al 17% de 2012. De acuerdo con este indicador, la ayuda bilateral española fue de las de peor calidad de la Unión Europea.

Un indicador internacional en el que España mejora notablemente su desempeño es el de **transparencia de la ayuda**. Según el índice anual de PWYF, el MAEC ocupó el puesto 9º entre 50 agencias bilaterales analizadas, mejorando 17 puestos respecto al año anterior. La puesta en marcha del portal web info@od ha hecho posible esta mejora.

Otro aspecto que se analiza con detalle en «La Realidad de la Ayuda 2014» es la **caída de la cooperación autonómica a mínimos históricos**, como consecuencia del desmantelamiento de la AOD en Comunidades Autónomas como Madrid, Valencia o Navarra. Euskadi continúa siendo la autonomía que mayor esfuerzo presupuestario realiza, aunque en 2013 fue superada por Andalucía en el ranking de volumen.

2015: Año Cero

Bajo este título se presentó el anexo de valoración política que complementa los análisis de la web, evocando de ese modo el deseado arranque de la recuperación de la política española de cooperación al desarrollo. Los múltiples **procesos electorales** que viviremos en 2015 deben de servir como punto de inflexión para renovar y reactivar el compromiso de todas las administraciones públicas con la protección de los más desfavorecidos del planeta, empezando en mayo con las elecciones autonómicas y locales y siguiendo en otoño con las generales.

Algunas de las **propuestas** que plantea Oxfam Intermón para este proceso de reconstrucción son:

- Recuperar la Cooperación como política de Estado, blindándola a los vaivenes políticos.
- Que las principales fuerzas políticas se comprometan a una senda de recuperación para la AOD, de modo que al final de la próxima legislatura se destine, como mínimo, el 0,4% de la RNB (promedio UE).
- Mejorar la capacidad de influencia de España en la agenda internacional y su contribución a los organismos multilaterales de desarrollo.
- Hacer de la ayuda humanitaria y de emergencia una prioridad, dedicando al menos el 10% de los fondos de AOD a este fin.
- Crecimiento y liderazgo de la AECID en la acción y en la innovación y gestión del conocimiento dentro del sistema de Cooperación,



aumentando su presupuesto, de forma inmediata, hasta los 500 millones de euros.

- Mejorar la asignación de recursos, la calidad y el impacto de la ayuda. En particular, limitar la ayuda reembolsable, aumentar la ayuda destinada a los países menos adelantados, profundizar las alianzas con las ONGD y transversalizar el enfoque de género a toda la cooperación española.
- Recuperar la cooperación descentralizada, potenciando el valor diferencial y complementario de las comunidades autónomas y los ayuntamientos.
- Otorgar un papel influyente y no rutinario al Consejo de Cooperación, superando las negativas experiencias de los últimos años.
- Involucrar a todos los actores administrativos en el enfoque de coherencia de políticas, asegurando que los avances en la lucha contra la pobreza y la desigualdad globales que se consiguen desde la Cooperación, no se pierdan por las externalidades que generan otras políticas públicas.

LEONARDO PÉREZ-ARANDA

normas

Normas de presentación de originales

Tribuna Abierta es un espacio abierto a la publicación de artículos de los analistas e investigadores que así lo deseen. Se incluirán en cada número tres o cuatro de los artículos recibidos. Los artículos deberán estar referidos a los ejes temáticos de la revista.

Los artículos deberán seguir las siguientes pautas:

- 1.º Todos los trabajos deberán ser inéditos y una vez presentados serán evaluados de forma anónima por dos expertos, miembros del Consejo Asesor de acuerdo con criterios de calidad científica y de oportunidad editorial.
- 2.º La extensión del contenido será máximo de **6.500 palabras** (aproximadamente entre 16/17 páginas de treinta líneas, con interlineado 1,5, en letra Times New Roman 12p y 70 caracteres por línea), contando las posibles tablas, cuadros, gráficos y bibliografía.
- 3.º Se ha de hacer constar en una página aparte el título del artículo; el cargo, profesión o titulación que ha de aparecer junto al nombre del autor en la publicación; el sumario o índice del texto y un resumen del mismo, como **máximo de 150 palabras**, y su traducción al inglés (no siendo esta obligatoria).
- 4.º Las citas o notas irán a pie de página. Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán la siguiente estructura:

Libros: CARBONERO, M.A. (1997): *Estrategias laborales de las familias en España*. Madrid: CES.

En caso de autores múltiples: primer autor, apellido/nombre; restantes autores: nombre/apellido. Si no son más de tres autores, hay que mencionarlos a todos; si son más de tres autores, hay que poner el primero y luego (et al.).

AUBERT, A. et al. (2008): *Aprendizaje dialógico en la Sociedad de la Información*, Barcelona: Hipatia Editorial.

Contribuciones: URIBARRI, I. (1982): «Cooperativas de vivienda», en: *Primeras Jornadas de Cooperativas de Euskadi*, Vitoria: Gobierno Vasco, pp. 129-137.

Capítulos de libros: ASTELARRA, J. (1990): «Las mujeres y la política», en J. Astellarra (comp.), *Participación política de las mujeres*, Madrid: CIS-Siglo XXI.

Artículos de revistas: NAREDO, J.M. (2000): «Ciudades y crisis de civilización», *Documentación Social*, abril-junio, nº 119, pp. 13-37.

Referencias de Internet: AINSWORTH, M. (2011): *La inclusión no es acerca de grupos concretos de estudiantes, es reestructurar el sistema educativo* (en línea). <http://www.euskadinnova.net/es/innovacion-social/entrevistas/inclusion-no-acerca-grupos-concretos-estudiantes-reestructurar-sistema-educativo/492.aspx>, acceso 24 de noviembre de 2011.

- 5.º Los artículos deberán ser enviados en formato electrónico a la redacción de la revista (documentacionsocial@caritas.es). Teléfono 91 444 13 35).

- 6.º Una vez aceptados los artículos para su publicación la dirección de la revista se reserva el derecho de modificar el título y epígrafes de los mismos, de acuerdo con las normas de estilo de la revista. La aceptación de un trabajo para su publicación supone que los derechos de autor (en lo que se refiere a los derechos de explotación) quedan transferidos a la institución editora de la revista.

Últimos títulos publicados

	Euros
N.º 149-150 50 Aniversario de Documentación Social: análisis, acción, desarrollo ..	16,00
N.º 151 Identidad y procesos de cambio	12,20
N.º 152 Sociedad civil y nuevos movimientos sociales	12,20
N.º 153 Acciones para un futuro sostenible	12,70
N.º 154 Dilemas de la Política Social	12,70
N.º 155 Crisis del medio rural: procesos sustentables y participativos	12,70
N.º 156 Ciudadanía del consumo: hacia un consumo más responsable	12,80
N.º 157 Nueva estrategia Europea: ¿Hacia qué modelo social?	12,80
N.º 158 Consecuencias económicas y sociales de la crisis mundial	12,80
N.º 159 Ciudadanía Universal y Democracia a Escala Humana	13,10
N.º 160 Voluntariado: presencia y transformación social	13,10
N.º 161 Miedo, inseguridad y control social	13,10
N.º 162 La discriminación étnica hacia la población inmigrante: un reto para la cohesión social	13,10
N.º 163 La educación formal y los procesos de inclusión social	13,10
N.º 164 Los valores culturales ¿factores de desarrollo humano?	13,10
N.º 165 Los bienes comunes: cultura y práctica de lo común	13,10
N.º 166 De la coyuntura a la estructura: los efectos permanentes de la crisis	13,10
N.º 167 Vivir sencillamente para que otros, sencillamente, puedan vivir: Teorías	13,10
N.º 168 Vivir sencillamente para que otros, sencillamente, puedan vivir: Propuestas y experiencias	13,10
N.º 169 Transformaciones del mercado laboral en el tercer milenio	13,10
N.º 170 Reflexiones para una agenda política: debates estructurales y desigualdad social	13,10
N.º 171 Reflexiones para una agenda política: algunas propuestas	13,10
N.º 172 La agenda internacional del desarrollo tras el año 2015	13,10
N.º 173 El malestar de la democracia: la desafección política	13,10
N.º 174 Innovación Social	13,10
N.º 175 Servicios Sociales: incertidumbres y retos	13,10

Próximo título

N.º 177 La protección social de la Dependencia: revisión y propuestas de futuro.	13,10
---	-------

“La vivienda se constituye como uno de los grandes problemas españoles, pero esta vez como un derecho definido como tal en el artículo 47 de la Constitución Española, que no solo aparece como inalcanzable sino como algo que se arrebató a aquellos que más sufren las consecuencias de una crisis económica que el propio sistema de producción de viviendas ha desencadenado. Junto a su valor patrimonial, la vivienda es un objeto de identidad familiar y personal de los individuos, un espacio que al definirlo supone un calificativo de la persona que lo ocupa, y que afecta notablemente a su desarrollo personal y social. Eso es algo que va más allá de su función de cobijo, siendo la base para una integración social en el medio en el que se habita. Por ello, y frente a un cambio sustancial del sistema de provisión de viviendas que ha dejado detrás de sí la crisis, se hace necesario revisar a fondo las políticas de vivienda social que puedan solucionar algunos de los graves problemas que hoy en día padecen muchas personas”.

 **Cáritas
Española**
Editores

ISBN 978-84-8440-605-1



9 788484 406051