



Políticas Públicas y Sociales: Tiempos de ruptura y oportunidad

Jesús Carreras Aguerri
Juan David Gómez-Quintero
Chaime Marcuello Servós (eds.)

*Políticas Públicas y Sociales: Tiempos de Ruptura y
oportunidad*

Políticas Públicas y Sociales: Tiempos de Ruptura y oportunidad

Jesús Carreras Aguerri
Juan David Gómez-Quintero
Chaime Marcuello Servós
(eds.)

POLÍTICAS públicas y sociales : tiempos de ruptura y oportunidad / Jesús Carreras Aguerri, Juan David Gómez-Quintero, Chaime Marcuello Servós (eds.). — Zaragoza : Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2016

204 p. ; 23 cm

ISBN 978-84-16723-04-1

1. Políticas públicas. 2. España—Política y gobierno. 3. España—Política social

CARRERAS AGUERRI, Jesús

GÓMEZ-QUINTERO, Juan David

MARCUELLO SERVÓS, Chaime

351.84(460

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© Jesús Carreras Aguerri, Juan David Gómez-Quintero y Chaime Marcuello Servós

© De la presente edición, Universidad de Zaragoza

1.ª edición, 2016

Impreso en España

Imprime: Servicio de Publicaciones. Universidad de Zaragoza

D.L.: Z 397-2016

cantamos porque el grito no es bastante
y no es bastante el llanto ni la bronca
cantamos porque creemos en la gente
y porque venceremos la derrota

MARIO BENEDETTI
Por qué cantamos

Índice

Prólogo

Jesús Carreras Aguerri, Juan D. Gómez Quintero, Chaime Marcuelo Servós11

POLÍTICAS MIGRATORIAS: *RETORNO, CONVIVENCIA Y CIUDADANÍA*.15

1. Evaluación del programa español de retorno voluntario mediante el modelo CIPP. Aplicación para el caso de los inmigrantes brasileños residentes en España que regresan a Brasil.16

2. Logros y dificultades en el desarrollo y ejecución del Plan de Convivencia y Ciudadanía de Aragón 2008-2011.29

3. Ciudadanía y convivencia: una aproximación a la intervención comunitaria intercultural en el casco histórico de Zaragoza.43

POLÍTICAS URBANAS: *PARTICIPACIÓN Y EXCLUSIÓN*59

4. Marginalidad Urbana Avanzada en la España contemporánea60

5. Intervención colectiva en la ciudad consolidada: la cabida de la participación ciudadana en los procesos actuales de regeneración y renovación urbana72

PARTICIPACIÓN POLÍTICA: *MOVIMIENTOS SOCIALES, PARTIDOS Y NUEVOS ACTIVISMOS*85

6. Política instituida y socialidades instituyentes en América Latina: articulaciones y tensiones a partir del análisis de las interrelaciones entre partidos, gobiernos y movimientos sociales86

7. Configuración histórica de la Participación ciudadana en América Latina y Colombia: Entre la efervescencia participativa y la indignación ciudadana97

8. Nuevos activismos en la era digital. El *crowdfunding* como herramienta de análisis.115

9. De la indignación a la acción. Nuevas formas de expresión de lo político: el caso de Ganemos Zaragoza125

10. Comportamiento electoral en primarias abiertas para la elección de candidatos. El caso de Zaragoza en Común.....	138
POLÍTICAS DE ENVEJECIMIENTO: <i>VIDA, SALUD Y BIENESTAR</i>	159
11. Vivir más y mejor desde las estrategias de mediación	160
12. Envejecimiento positivo y activo en salud	171
13. Aproximación al bienestar en la tercera edad desde el voluntariado senior	181
14. ¿Esos gitanos viejos? Estereotipos y realidades de las condiciones de vida de los mayores entre la población gitana.	191

Prólogo

Los procesos electorales experimentados en la sociedad española durante el año 2015 han modificado el panorama político y social. El sistema de partidos se ha fragmentado generando un escenario donde los grupos que han conseguido representación han entrado en una dimensión distinta a la que venía siendo habitual, aquella que se había convertido en la alternancia en el gobierno de presidentes del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP). Ahora es otra cosa. No hay una fuerza con votos suficientes por sí misma. Son pocos los ámbitos y lugares donde no es necesario pactar.

Los resultados salidos de las urnas han dibujado un nuevo mapa político tanto en lo que respecta al ámbito municipal, al autonómico como al que corresponde al gobierno central. Parece que llegan tiempos distintos a lo que parecía ser un sistema bipartidista. Las políticas de pactos se han hecho necesarias para gobernar en este período. Los discursos sobre la realidad política también han entrado en un proceso de mutación. Aunque algunos intentos de controlar el marco de conformidad y sus contenidos tienden a ser tan efímeros como la propaganda política. Se quieren enfrentar la casta con la gente en un eje vertical, la nueva política con la vieja, en un eje temporal... y en cuanto se recupera el aliento, reaparece la clásica dicotomía izquierda y derecha, poética y maniquea, que se despliega en un plano horizontal respecto de ya no se sabe qué observador

Estamos, pues, en tiempo distinto con incertidumbres sin resolver, en el momento de concluir la edición de este libro, todavía no se ha concluido el proceso arrancado con las elecciones del 20 de diciembre de 2015. Los escaños del Congreso de los Diputados están distribuidos de tal manera que la aritmética simple de otras legislaturas ahora no funciona. Y hemos asistido a la primera ‘desinvestidura’ de un candidato en la democracia nacida con la Constitución de 1978. El candidato del PSOE ha salido derrotado, su pacto no sumaba la mayoría necesaria y el panorama parece apuntar a un escenario de nuevas elecciones en unos meses. Pero nada está decidido y nada se puede asegurar en este momento.

Así las cosas, el tempo político discurre a un ritmo distinto del tempo social y económico. La “cronificación” de la crisis está produciendo movimientos profundos en lo social instituido que todavía no se alcanzan a vislumbrar. La ciudadanía reclama respuestas políticas eficaces, pero también que sean representativas del cambio de mentalidad ya producido en amplias capas de la población.

El análisis en detalle de las actuales demandas de cambio político y social se hace cada vez más necesario. La corrupción y la consiguiente crisis de credibilidad del sistema político muestran una dimensión obvia del problema. Sin embargo, otros aspectos, siendo menos estridentes, son igualmente merecedores de análisis y discusión.

Es preciso comprender las renovadas demandas de participación ciudadana en la esfera pública. Los procesos de decisión y de gestión de las políticas públicas exigen un grado de

conocimiento técnico innegable pero este argumento ya no se acepta como justificación de una creciente auto-referencialidad que ignora a los ciudadanos. La sociedad ya no confía en sus expertos.

Los destinatarios de las políticas quieren ser también sus inspiradores: esto supone un reto para el sistema pero también una oportunidad para la revitalización de la democracia. Se exige transparencia de los partidos políticos, de los movimientos sociales y de los nuevos cauces de participación que están surgiendo en el mundo digital. Los temas de debate se amplían y los foros de discusión se mezclan con las tertulias cotidianas de los medios de comunicación, con las redes sociales y las nuevas formas de interacción mediante las tecnologías de la información y la comunicación. Las ideas para nuevas políticas surgen y es importante ser capaces de escucharlas, valorarlas y aprovecharlas. En este libro mostramos una aproximación al análisis y la propuesta de nuevas políticas públicas y sociales.

Esta obra es el resultado de las jornadas con el mismo título celebradas en mayo de 2015 y auspiciadas por la Universidad de Zaragoza, contando con el apoyo del Vicerrectorado de Política Científica y los programas de Master y Doctorado en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales, así como con el de la Asociación Aragonesa de Sociología.

Cada vez son más los estudiantes de master y doctorado que se interesan por el análisis de las políticas públicas y sociales. En los últimos años han surgido en universidades españolas nuevos programas de postgrado que abordan, desde múltiples perspectivas, las distintas dimensiones de las políticas. Este libro es una manifestación de esa tendencia, en la que doctorandos y jóvenes investigadores junto con otros autores de trayectoria consolidada realizan diversas contribuciones en ámbitos tales como las políticas migratorias, urbanas, de participación política y de envejecimiento.

Estos trabajos abordan asuntos que están de plena actualidad y tienen un directo y claro interés social. Respecto a las políticas migratorias hay tres contribuciones relevantes que analizan, por una parte, las políticas de retorno voluntario de inmigrantes sudamericanos que decidieron poner fin a su estancia en España; de otro lado, se describen los resultados del plan autonómico de convivencia de la comunidad autónoma aragonesa y se profundiza en los pormenores de la convivencia intercultural del centro histórico de la ciudad.

De forma análoga, las políticas urbanas suelen suscitar la elaboración de trabajos que abordan los cambios de las ciudades. En este caso nos encontramos con un capítulo que aborda el concepto de marginalidad urbana avanzada y con otro que analiza el papel de la participación ciudadana en los procesos de regeneración y renovación urbanas.

El bloque que más contribuciones recoge es el de la participación ciudadana y política. Nos encontramos con dos capítulos que abordan los cambios de la participación y de los movimientos sociales en América Latina, un trabajo sobre el activismo bajo de figuras recientes como el crowdfunding y dos trabajos sobre los fenómenos de “ganemos” o “en común” en las últimas elecciones locales. Este último hecho refleja en la obra que presentamos, una parte de los cambios en las estructuras de partidos políticos en la España contemporánea y la ampliación del espectro de las opciones hasta ahora presentes en la democracia representativa.

El último apartado recoge las políticas sobre el envejecimiento. Se presentan lecturas novedosas como las que abordan la cuestión de la mediación intergeneracional, el enfoque salutogénico de la vejez y el voluntariado senior, para finalizar con un análisis que cuestiona los estereotipos en torno al envejecimiento de la población mayor gitana.

Para concluir estas palabras preliminares, que sirven de prólogo a los trabajos seleccionados del conjunto de los que fueron presentados, cabe recordar que “los tiempos de ruptura y oportunidad” que sirvieron de referencia, en el momento de plantear el debate, siguen abiertos y posiblemente mucho más que en los últimos casi cuarenta años de democratización de la sociedad española. Hoy estamos a mucho más de cuatro décadas en el modo de concebir la vida social, el orden político e incluso las propias condiciones de posibilidad de nuestra sociedad. Son varias las generaciones que han ido dejando sus aportaciones por el camino. Las circunstancias nos enfrentan a un momento de escisión, pero también de oportunidad. En este libro, de forma modesta se proponen unos estudios y reflexiones que quieren contribuir a entender mejor lo que vivimos y lo que nos pasa. Con ello no se resuelve ninguna de las dificultades, ni tampoco se dan recetas para encontrar las posibles soluciones. Pero si que estamos convencidos de que su utilidad es contribuir a una mejor comprensión de los problemas a considerar y las posibles vías de actuación. Quien se anime a leer, encontrará en estas piezas separadas y autocontenidas —porque cada una de ellas es autónoma y completa— vías para seguir haciendo y pensando. Este es un modo de entrar en el extenso campo de las políticas públicas y sociales donde siempre conviene llevar una guía para perderse, al menos, con una brújula y un posible mapa.

Si se anima a seguir leyendo, esperamos que disfrute de las aportaciones que aquí se publican, como segundo peldaño en una escalera que seguiremos construyendo.

Jesús Carreras Aguerri, Juan D. Gómez-Quintero y Chaume Marcuello Servós
Marzo de 2016

POLÍTICAS MIGRATORIAS:
Retorno, convivencia y ciudadanía.

1. Evaluación del programa español de retorno voluntario mediante el modelo CIPP. Aplicación para el caso de los inmigrantes brasileños residentes en España que regresan a Brasil.

María de la Paz Olaciregui Rodriguez
Universidad de Zaragoza
Doctoranda en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales
mpolaciregui@hotmail.com

1.1. Introducción

La crisis financiera desatada en 2007 en Estados Unidos que se extendió en los años posteriores por el mundo, alteró las dinámicas políticas y socioeconómicas mundiales.

Las consecuencias de la crisis rápidamente se hicieron notar especialmente en los colectivos más vulnerables, entre ellos el colectivo inmigrante. La combinación de políticas de migración cada vez más duras con altas tasas de desempleo, deudas y restricción de ciertos beneficios sociales auguraban un posible retorno masivo a sus países de origen.

Las agendas gubernamentales, como consecuencia, debieron hacer frente a nuevas demandas, retos y exigencias. La cuestión migratoria ocupó un papel especialmente relevante, hecho comprensible, teniendo en cuenta que según los datos del INE (2011) en 2011 vivían en España 5.730.667 extranjeros.

El Gobierno español no podía ignorar esta cuestión, y en consonancia con la Directiva, ya elaborada por la Unión Europea, elaboró un Programa de retorno voluntario que entró en vigor en noviembre de 2008 y que pretende dar soporte a aquellos inmigrantes que deciden emprender el difícil camino de retorno hacia su país de origen.

Según la OCDE¹ entre el 20% y el 50% de los migrantes que residen en países de la OCDE los abandonan en los cinco primeros años de su estancia, ya sea para regresar a sus lugares de origen, ya sea para continuar su proyecto migratorio hacia otros lugares (OCDE, 2008: 171 ss.).

Con las reservas que corresponde tener al utilizar los datos cuyo grado de sub-registro aún están sin evaluar, la estimación realizada por el INE, a través de los datos de la Estadística de Variación Residencial, indica que el retorno de los últimos 5 años (2007-2011) ha supuesto la salida de al menos 1.226.016 extranjeros² y que esta ha sido la corriente predominante dentro de la emigración internacional (75% de la emigración entre 2007 y 2011).

¹Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Datos disponibles en González Ferrer (2013).

²Solo durante 2011 descendió la población extranjera (-40.447 personas) debido al descenso de población Latinoamericana (-127.866). El stock de población latinoamericana lleva descendiendo desde 2009 (-284.024 personas entre 2009 y 2011).

Sin embargo, en general las cifras de retorno resultan escasas y opacas. No se sabe con precisión si los migrantes latinoamericanos que regresan a sus países tras residir por un periodo más o menos largo en Europa son muchos o pocos, no se conocen las causas que motivan esa decisión, ni el perfil sociodemográfico de quien regresa.

Un Programa social que pretende dar soporte, de una forma adecuada y eficaz, a aquellos migrantes que deciden regresar a su país de origen, debería atender a las particularidades del fenómeno y de los beneficiarios.

El interés en esa relación entre el fenómeno social y la respuesta política es lo que motivó este trabajo. A pesar de que la temática ha sido analizada en reiteradas ocasiones, la complejidad que la caracteriza permite abordarla desde múltiples disciplinas y enfoques teóricos.

En este caso, nos aproximarnos desde la triada Retorno de inmigrantes – Políticas Públicas – Evaluación.

Las ventajas que supone la implementación de un plan de seguimiento y evaluación para cada programa social son innumerables e implican cuestiones relevantes para cualquier Gobierno u organización, entre ellas, la transparencia, la rendición de cuentas, en definitiva, el ejercicio de la democracia.

La evaluación proporciona, o debería proporcionar, información útil y práctica para la toma de decisiones, la retroalimentación, la mejora de la gestión y el cumplimiento de los objetivos. Es sin duda, una herramienta imprescindible de cualquier política pública y especialmente importante si hablamos de políticas públicas de carácter social.

Por esta razón decidimos elaborar un proyecto de evaluación sobre el Programa de Retorno Voluntario del Gobierno Español, con todas las limitaciones que la escasez de tiempo y de recursos suponen. Hemos tomado como muestra el caso de los inmigrantes brasileños que regresan a Brasil.

Las razones que justifican el estudio radican, en primer lugar, en la relevancia de un fenómeno social que afecta las estructuras (socioculturales, económicas y políticas) de dos sociedades, que exige la atención y actuación de dos Gobiernos, tanto en origen como en destino, y que implica consecuencias, no solo en el contexto actual sino también en el futuro.

En segundo lugar, la relevancia del colectivo en particular. Los inmigrantes brasileños no tienen un perfil sociodemográfico *tipo* y se caracterizan por proyectos migratorios heterogéneos. Se trata de un colectivo numéricamente significativo, tanto en el proceso de inmigración (ha llegado a España “con retraso”, pero de forma constante y creciente)³ como en el de retorno, según los datos del Gobierno⁴ es el que más regresa, y retorna. Lo hacen, además, a un país que es hoy en día uno de los “nuevos destinos de inmigrantes”. Brasil será, según las proyecciones del Banco Mundial, la quinta economía del mundo en 2017.

³ Según los datos ofrecidos en el 27 informe del Observatorio de Inmigración dedicado al colectivo brasileño, elaborado por Solé Parellá y Cavalcanti (2009) para el Ministerio de Trabajo e Inmigración del Gobierno Español.

⁴ En términos absolutos el colectivo brasileño es el que más cantidad de solicitudes de retorno voluntario ha tramitado. Datos del Ministerio de empleo y seguridad social disponibles en <http://goo.gl/Lc1GHE>

Estas características hacen que el viaje de regreso hacia Brasil de los inmigrantes brasileños que residían en España no sea comparable con el de otros colectivos y requiera un análisis no totalizador que manifieste las posibles particularidades que lo definen.

La tercera razón que justifica el estudio es la relevancia de las conclusiones que este trabajo puede aportar. Ante la falta de informes de evaluación sobre el Programa de retorno voluntario, el material producido en este trabajo puede ofrecer información nueva y relevante, o bien complementar los trabajos de tipo más general, que ya están en curso.

1.2. Marco teórico. El modelo CIPP de Stufflebeam

El Modelo CIPP (acrónimo en inglés de Context, Input, Process, Product) aparece a finales de 1960 como una nueva propuesta de evaluación que se contraponen al paradigma imperante hasta el momento, la evaluación clásica por objetivos de R. Tyler.

El propósito subyacente del modelo, según Stufflebeam (2003), es brindar información útil y actualizada, ampliando el contenido de la evaluación hacia una doble dimensión.

Una vertical compuesta por tres escalones básicos *delineating, obtaining, providing* (delineación, obtención y proporción), y una horizontal compuesta por *context, input, process, product* (contexto, entrada, proceso y producto), que interactúan entre sí.

De acuerdo con el autor, la evaluación es un proceso cíclico, continuo, y sistemático, que debe estar ligado a la toma de decisiones. Conducida en forma individual, secuencial o paralelamente por el evaluador, quien cumplirá dos funciones claves: por un lado, proporcionar información útil y, por el otro, ayudar a tomar decisiones racionales y abiertas.

La evaluación debe proporcionar información útil para juzgar decisiones alternativas. Brindar asistencia a las organizaciones para liberar recursos y tiempo, desviándolos hacia programas y soluciones que valgan la pena.

Los cuatro tipos de decisiones incluyen:

Planificación/contexto: Tras el análisis de las necesidades del contexto se deberán determinar las necesidades de elaboración o selección del programa, con una clara definición de sus propósitos o de sus objetivos, para atender a las necesidades detectadas. Contribuye a la toma de decisiones de planificación.

Estructuración/entrada: Deberá indicar los recursos disponibles y los recursos necesarios, así como también las diferentes estrategias alternativas para mejorar la aplicación del programa y los planes que aporten un mayor potencial para diseñar la planificación. Contribuye a las decisiones estructurales de organización.

Implementación/proceso: Deberá informar acerca de cómo se está realizando el plan previsto y las revisiones necesarias para mejorar la aplicación del Programa. Contribuye a las decisiones de implementación.

Reciclaje/producto: Aportará información sobre los resultados obtenidos, cómo han sido reducidas las necesidades en intensidad, adecuación y calidad, y de acuerdo con esos resultados orientará sobre qué se debe hacer con el programa después de su aplicación. Contribuye en las decisiones de reciclaje.

Autores como Guerra López (2007) destacan, entre las fortalezas del modelo, su adaptabilidad a múltiples situaciones evaluativas, ya que se trata de un modelo que no fue diseñado con un programa o solución específica. Además, brinda una perspectiva

comprensiva de la evaluación, la cual puede ser aplicada desde la planificación de un programa hasta los resultados. Finalmente menciona el hecho de que se trata de un modelo bien establecido con una larga historia de aplicabilidad.

En cuanto a las limitaciones, en ocasiones la colaboración entre el evaluador y el decisor puede conducir a una distorsión de resultados y a su vez la aplicación del modelo puede empañar la línea existente entre la evaluación y otros procesos investigativos, como la detección de necesidades. Se intentarán tener en cuenta ambas cuestiones para que tales aspectos no interfieran en la calidad de la tarea.

1.3. Metodología

Las características del objeto de estudio, así como la disponibilidad de tiempo y recursos nos han llevado a escoger el modelo CIPP de Daniel Stufflebeam (1965) para llevar a cabo el proceso evaluador. A través de la aplicación del modelo CIPP de evaluación se pretenden perfilar las necesidades de información y obtenerla para poder evaluar el programa.

La utilización de este modelo está avalada por investigaciones evaluativas previas sobre programas públicos de distinta naturaleza, orientación psicológica, en informes institucionales sobre educación (MEC/MTIC, 2006) o de formación (Rodríguez y Miguel, 2005; Pascual, 2007; Soldevila i Benet, 2007).

El objetivo general del presente trabajo es analizar cómo se está llevando a cabo el Programa de retorno voluntario de inmigrantes que el Gobierno Español diseñó y puso en marcha en noviembre de 2008.

Para el desarrollo del trabajo hemos planteado una serie de objetivos específicos vinculados con cada una de las dimensiones que el modelo CIPP pretende evaluar, contexto, entrada, proceso y producto. Podrían resumirse del siguiente modo:

1. Conocer y definir las características del contexto (situación socioeconómica, población objetivo, necesidades) en el que el Programa fue gestado, así como las características del mismo.
2. Analizar la relación entre necesidades/objetivos planteados y el diseño y recursos empleados.
3. Detectar posibles fallos en el diseño
4. Analizar cómo se ha llevado a cabo la implantación del Programa
5. Valorar los primeros resultados de la aplicación tomando como referencia el caso brasileño.

4. Realizar juicios acerca del impacto y mérito del Programa.

Vinculadas directamente a cada etapa del proceso de evaluación hemos diseñado las siguientes preguntas de evaluación:

- Contexto: ¿Bajo qué presupuestos se ha llevado a cabo la identificación de deficiencias y necesidades, y el diagnóstico del problema?
- Insumo/Entrada: ¿Las estrategias establecidas atienden a las particularidades de cada colectivo inmigrante?
- Proceso: ¿Se está llevando a cabo el Programa según lo previsto?

• Resultados: ¿Cuál es la congruencia entre los resultados y los objetivos declarados? El nivel de satisfacción de los usuarios, ¿supone un éxito del programa?

Respecto a la muestra, dentro de esta investigación, es fruto de la aplicación del método de muestreo no probabilístico (asumiendo que se trata de un procedimiento de selección informal y un tanto arbitrario) a través del muestreo por conveniencia intencional y premeditada.

Hemos escogido las unidades a entrevistar siguiendo nuestros criterios de conveniencia, que resumimos en: riqueza de información en el caso, posición que ocupa en relación a la migración de retorno, veracidad de la información, posibles futuros contactos y, sobre todo siguiendo un criterio estratégico, contactar con aquellas personas interesadas en la temática que nos ocupa, que será la vía para la obtención de una buena cantidad y calidad de la información.

Se estableció un primer contacto con la responsable del SEPE (Servicio de Empleo Público Estatal) para el Programa de retorno.

Posteriormente con el personal (funcionarios) y alto cargo del Consulado General de España en São Paulo, quien gestiona en Brasil la segunda fase del Programa.

Y finalmente contactamos con el actual director de la Fundación ACSAR (Asociación Catalana de Solidaridad y Ayuda a los Refugiados), quien colaboró en 2011 con la Secretaría de Estado de Inmigración en temas de retorno voluntario.

Ambas forman parte de las fuentes primarias “oficiales”. Para complementar este punto de vista, hemos contactado con un total de 10 personas beneficiarias del Programa de retorno Voluntario, inmigrantes brasileños que residían en alguna región española y han regresado a Brasil.

A través de los datos ofrecidos por la Secretaria General de Inmigración y Emigración dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social del Gobierno de España, podremos dimensionar el fenómeno de retorno en el periodo 2009-2013; conocer cuántos inmigrantes han retornado a sus países de origen; cuántos de ellos lo han hecho a Brasil; desde qué provincias españolas han retornado.

Las condiciones en las que se ha dado el retorno, las características del proceso o las experiencias concretas de los beneficiarios del Programa resultan datos especialmente relevantes. Para la recolección y producción de esta información utilizamos las dos técnicas conversacionales que consideramos más pertinentes según el tipo de estudio y nuestros objetivos: entrevista y grupo de discusión.

Se han llevado a cabo tres entrevistas semiestructuradas con las personas que de alguna manera han estado o están vinculados a la gestión del Proyecto.

El grupo de discusión sirvió para conocer el punto de vista “extra-oficial”. Se llevó a cabo un encuentro, mediado por la propia autora del proyecto de investigación, con ocho personas a quienes se contactó a través del Consulado General de España.

Participaron de manera voluntaria cuatro hombres y cuatro mujeres de características diversas respecto a edad, estado civil, nivel educativo y situación socioeconómica, todos ellos beneficiarios del Programa de retorno voluntario del Gobierno Español

1.4. Objeto de estudio

1.4.1. El retorno como concepto

La conceptualización del retorno es una tarea compleja. Se trata de un fenómeno heterogéneo, definido y estudiado desde múltiples disciplinas y enfoques, y presente en la historia de las migraciones internacionales desde hace mucho tiempo, aunque no se lo haya estudiado en profundidad.

En un sentido amplio, la OIM⁵ define el retorno como el acto o proceso de regresar, dentro de los límites territoriales desde el país receptor (tránsito o destino) al país de origen. Existen subcategorías de retorno que describen la forma en que se organiza: voluntario, forzoso, asistido y espontáneo.

En esta línea la propia Comisión Europea⁶ alerta sobre la dificultad de comparar y analizar los programas públicos de retorno implementados por los diversos países de la Unión por la dificultad epistemológica que supone la no utilización de un campo semántico común.

Por otra parte, y en un contexto en que los esfuerzos por definir este movimiento migratorio van creciendo, la ONU define en 1986 a los retornados como aquellas personas que tienen la nacionalidad del país del que llegan, han pasado al menos un año en el extranjero y han retornado con la intención de permanecer al menos un año en el país de su nacionalidad⁷.

El retorno es un evento único dentro de un proceso circular, que acarrea la circulación de emigrantes o antiguos emigrantes entre el país de origen y el antiguo país de residencia y que afecta las estructuras sociales, económicas y políticas de, al menos, dos Gobiernos, dos Estados, dos sistemas políticos.

1.4.2. El programa

La Directiva de la UE 2008/115/EC⁸ conocida como "Directiva de retorno" fue el marco general desde el cual el Gobierno Español elaboró su propio Programa de retorno voluntario. Esta directiva estipula que “con objeto de fomentar el retorno voluntario, los Estados miembros deben facilitar una mayor asistencia y asesoramiento para el retorno y deben hacer el mejor uso posible de las posibilidades de financiación pertinentes ofrecidas en el marco del Fondo Europeo para el Retorno”, remarcando la importancia de que exista para los inmigrantes la posibilidad de retornar voluntariamente a sus países de origen.

El objetivo general declarado por el Fondo Europeo para el Retorno era apoyar los esfuerzos realizados por los Estados miembro para mejorar la gestión del retorno en todas sus dimensiones, mediante el uso del concepto de gestión integrada, teniendo en cuenta la legislación comunitaria en materia de migración y asilo. Dispuso de un presupuesto total de

⁵ Organización Internacional para las Migraciones.

⁶ Conclusiones presentes en el Informe sobre las respuestas a las presiones migratorias de la Red Europea de Migraciones de 2011. Disponible en <http://goo.gl/UqgNSI>

⁷ Idea presente en Egea, Nieto, Jiménez Bautista (2002: 141-168)

⁸ Directiva 2008/115/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

676 millones de euros para el periodo 2008-2013, a través del cual todos los Estados miembro financian (parte de) sus acciones en relación con el retorno asistido.

En España, la Ley Orgánica 4/2000⁹ sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece que el Gobierno contemplará anualmente la financiación de programas de retorno voluntario de las personas que así lo soliciten y planteen proyectos que supongan su reasentamiento en la sociedad de la que partieron, siempre que los mismos sean de interés para aquella comunidad.

El Programa se implementó en 2003. A través de este, se garantizaba la asistencia gratuita durante todo el proceso y se prestaba la ayuda necesaria para facilitar la reintegración en la sociedad de origen (tramitaciones, formación del retorno, billetes, dinero para el viaje, gastos imprevistos para medicamentos y una asignación para la reintegración en su país, según el caso particular).

La intención era que el inmigrante fuese el actor principal en el proyecto de retorno y que este se llevase a cabo con el menor coste emocional y económico. A cambio de esto el inmigrante se comprometía a no regresar a España de forma irregular, aunque sí podía hacerlo de forma regular. A pesar de que esta parecía una oferta tentadora, según la OIM entre 2003 y 2008 solo se beneficiaron del Programa 2054 personas.

Pero la coyuntura cambió, y en 2008 el tratamiento que se estaba dando al retorno se modifica exponencialmente. El Ministerio de la Presidencia aprueba el Real Decreto 1800/2008 de 3 de noviembre¹⁰ abriendo las bases para un nuevo Plan de Retorno Voluntario. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, Dirección General de Migraciones, financia programas de retorno voluntario de extranjeros, en parte cofinanciados a través del Fondo Europeo para el Retorno. La gestión de estos programas está encomendada a organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales especializadas en la atención de inmigrantes.

El programa de retorno voluntario ofrece la posibilidad de retornar a aquellas personas extranjeras, (inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, personas con estatuto de protección de subsidiaria) que manifiesten su deseo de volver a su país de origen y que cumplan los requisitos establecidos. Lo hace a través de tres vías¹¹:

a. *Programa de retorno voluntario de atención social.* Dirigido a inmigrantes extracomunitarios que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad contrastable a través de los Servicios Sociales de su zona de residencia o ONG especializada.

b. *Programa de retorno voluntario productivo.* Dirigido a inmigrantes extracomunitarios no sujetos a la obligación de retornar que deseen emprender un proyecto empresarial asociado al retorno.

⁹ Datos obtenidos a partir del informe de la Naciones Unidas "World Population Policies International Migration 2013", United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. United Nations Publication, No. E.06.XIII.6, 2013

¹⁰ Por medio del cual se desarrolla el Real Decreto-Ley de 19 de septiembre sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen.

¹¹ Serán utilizadas las denominaciones que el propio Gobierno de España ha concedido a cada línea de acción, sin entrar a valorar (dado que no es el objetivo del trabajo) la pertinencia de llamarlas programas, subprogramas o planes.

c. Programa de ayudas complementarias al abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros extracomunitarios que retornen voluntariamente a sus países de procedencia (APRE). Tiene como objetivo proporcionar ayudas al viaje de retorno a sus países de origen a aquellos extranjeros extracomunitarios que tengan reconocido el derecho a percibir la prestación contributiva por desempleo de forma anticipada y acumulada.

1.5. Aplicación del modelo

1.5.1. Evaluación de contexto

La evaluación de contexto juzga si los objetivos propuestos son suficientemente coherentes respecto a las necesidades valoradas. El análisis de esta dimensión pretendió servir de referente a las etapas posteriores a partir de la explicitación de las condiciones en que se desarrolla el Programa, así como las actitudes y expectativas de la población respecto al mismo.

Los objetivos declarados del Programa de retorno voluntario del Gobierno Español son: atender las necesidades de retorno a sus países de origen de las personas inmigrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad, carencia y precariedad social, que deseen regresar de manera voluntaria y carezcan de recursos económicos para hacerlo y garantizar el retorno digno de las personas y favorecer su asentamiento en la sociedad de la que partieron.

Para definir el contexto hemos analizado, través de una revisión diacrónica de datos estadísticos el número, origen y principales características del colectivo inmigrante en España y las principales consecuencias del fin del boom económico a partir del año 2008 (tasa de desempleo del colectivo inmigrante, solicitud de ayuda de social vía Cáritas, etc.)

En ese marco temporal la UE implementa la Directiva de Retorno, mientras por su parte el Gobierno de España introduce un artículo¹² concediendo un plazo para la partida voluntaria que no existía y desarrolla el Programa de retorno voluntario.

De esta forma se define un contexto en el que parecen estar claras las necesidades del Gobierno Español a la hora de definir el Programa, y no las necesidades de los supuestos beneficiarios del mismo.

Durante los encuentros se pudieron definir algunas de las necesidades que estos inmigrantes brasileños que decidían regresar consideraban más relevantes. Se detectó que no se trataba estrictamente de cuestiones económicas, sino más bien afectivas, ligadas a una integración incompleta en la sociedad y cultura española que “la crisis” y el empeoramiento en la situación socio laboral evidenciaron.

La información clara y precisa, sobre todo en relación al protocolo a seguir una vez en Brasil, la orientación legal y, en tercer lugar, la ayuda económica, fueron las principales necesidades del colectivo a la hora de emprender el retorno que los participantes mencionaron.

¹² Artículo 63(bis) del Proyecto de Ley Orgánica de reforma de Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, Boletín Oficial de las Cortes Generales, 1 de Julio de 2009. Disponible en <http://goo.gl/FamBhr>

1.5.2. Evaluación de insumo/ entrada

En este caso analizamos la estructuración del proceso y el sistema de decisiones que definieron el diseño, uso de recursos, procedimientos o presupuestos, destinados al cumplimiento de las metas.

La resolución inicial del Gobierno consignaba una cuantía máxima de 2,4 millones de euros con la posibilidad de obtener cofinanciación europea en un porcentaje máximo del 75 por ciento y con la reserva de una "financiación suplementaria" de 4,5 millones de euros, que se incorporaría en el caso de obtenerse nuevos fondos, como ha sido el caso. Finalmente, la Dirección General de Migraciones, dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social¹³ aportó 1,4 millones de euros en concepto de ayudas al retorno. El resto del presupuesto salió del citado fondo cofinanciado. Por lo tanto, el presupuesto total ascendió a 6,9 millones, tras constatar la disponibilidad de 5,4 millones de euros del Fondo de Retorno que cofinancia la UE.

El Programa ofrece servicio de información, apoyo psicosocial y orientación legal (recursos humanos) y se contempla el pago del billete, las tasas y un monto para facilitar la manutención (recursos económicos). No se prevén recursos para la aplicación del Programa en los países de origen.

Embajadas y Consulados de España en el exterior fueron los encargados de la implementación, sin formación previa, ni conocimiento específico del Programa, ejerciendo solo funciones de ventanilla única.

En el caso del CG de España en Sao Paulo, Brasil, en el año 2013 y debido al alto volumen de reclamaciones en lo que a los cobros del APRE¹⁴ se refería, se habilitó un servicio vía email, dependiente directamente del SEPE (Servicio Público de Empleo) que gestionaba directamente los reclamos y daba seguimiento a los casos particulares.

1.5.3. Evaluación del proceso

Pretendimos a través del análisis de esta dimensión conocer cómo se ejecutan las actividades diseñadas. Nos servimos de la valoración de los beneficiarios del programa y de quiénes lo implementan en origen (Brasil).

En general la implementación no comporta grandes dificultades en su primera fase (trámites en España), las solicitudes se llevan a cabo con normalidad, el tratamiento de la información es claro y las campañas de difusión del Programa han resultado de utilidad.

Sí se presentan complicaciones en la segunda fase (Brasil). Los usuarios reclaman por la desinformación o información errónea con la que había salido desde España, por el retraso de los pagos, la dificultad que supone viajar en ocasiones más de 500 km hasta el Consulado y la completa inexistencia de centros u organismos españoles que contribuyan a la reintegración satisfactoria en Brasil, tal y como rezaban los objetivos del Programa.

¹³ BOE n. 78 Sección 3 p. 24859 de 1 de abril de 2013. Disponible en <http://goo.gl/ZX58Hp>

¹⁴ Se trata de una de las modalidades del programa de retorno, en la que el abono del pago acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo se realiza una parte en España y otra en el país de origen, recibiendo el beneficiario 60 y 40%, respectivamente

1.5.4. Evaluación del producto

En este apartado se toman en cuenta los resultados obtenidos hasta el momento y se los relaciona con los objetivos del Programa y los criterios de la evaluación.

En relación al criterio oportunidad: El programa es diseñado e implementado en una circunstancia espacial y temporal que parece adecuada, si atendemos al contexto de crisis económica y a las consecuencias que esta implicaría, sobre todo en los colectivos más vulnerables.

En relación al criterio pertinencia: Claramente los objetivos del programa están dirigidos a atender las necesidades de los inmigrantes que deciden retornar, a pesar de esto no es posible conocer qué contempla el Gobierno como necesidad. Si hablamos de una cuestión puramente económica podríamos decir que las estrategias diseñadas e implementadas parecen adecuadas, pero de acuerdo al levantamiento de información cualitativa que realizamos la cuestión económica es solo una de las muchas necesidades que enfrentan los inmigrantes que deciden retornar. En este caso las estrategias no resultan pertinentes para hacer frente a las demás necesidades no-económicas.

En relación al criterio eficacia, la valoración no es positiva. Los objetivos han sido definidos de una forma muy general, y a pesar de esto (o quizás por esto), los resultados no demuestran el cumplimiento de los mismos. Al margen de las estadísticas (en cuatro años ningún inmigrante brasileño ha sido beneficiario de la modalidad de retorno productivo), el Programa no ha servido como herramienta de reintegración en la sociedad de origen, ni ha favorecido el asentamiento.

En relación al criterio eficiencia, juzgar la óptima utilización de los recursos para el cumplimiento de las metas resulta una tarea compleja cuando los recursos de los que se dispone no están claros. El Programa cuenta con una serie de recursos (económicos, presupuestarios) que han sido empleados de forma eficiente hasta ahora, pero carece de otros (humanos, servicios de orientación en el país de origen) que hubieran contribuido de forma clara al cumplimiento de objetivos.

En relación al criterio impacto, los efectos de las distintas modalidades del programa para el caso brasileño han sido desiguales. Los inmigrantes no han retornado en masa como se esperaba, ni el programa ha tenido la incidencia que se pretendía. Se habla incluso de fracaso¹⁵.

El retorno productivo no ha tenido incidencia; la modalidad de retorno de atención social (en menor medida) y el programa APRE han sido solicitados e implementados, con ciertas dificultades, lo que ha generado quejas, insatisfacción, dudas y una cierta desconfianza entre usuarios y posibles beneficiarios tanto del colectivo de inmigrantes brasileños como del resto de nacionalidades.

1.6. Conclusiones y recomendaciones

Al finalizar la implementación del modelo CIPP para evaluar el Programa de retorno voluntario del Gobierno español, podemos exponer las siguientes conclusiones:

¹⁵ “El fracaso del retorno voluntario de inmigrantes”, El País, 25 de julio de 2009. Disponible en <http://goo.gl/qIF0JZ>

Los objetivos del Programa no responden a las necesidades de los beneficiarios. Tomando la coyuntura económica como punto de partida, se atribuyen una serie de necesidades (casi en su totalidad de tipo económico) para los inmigrantes que deciden regresar, y que no se corresponden con la realidad.

Proponemos revisar la definición de objetivos, ampliando el modo de concebir la cuestión del retorno más allá del aspecto económico.

La definición de objetivos del Programa resulta vaga y amplia. Una sola estrategia para tres sub-programas con destinatarios, requisitos y finalidades diferentes, difícilmente pueden ser considerados como diseño y estructuración óptimos.

En la misma línea, debemos destacar el hecho de que el Programa fue diseñado para atender a un colectivo absolutamente heterogéneo y esa diversidad no es tenida en cuenta en ningún momento. Claramente las características personales y del proyecto migratorio de un marroquí no son comparables con las de un brasileño, no lo son las necesidades y no debería serlo el modo contribuir en su proceso de retorno.

El programa fue diseñado y estructurado desde una óptica totalizadora que no atiende a particularidades (y a la vez exige los mismos requisitos) de los distintos colectivos inmigrantes radicados en España¹⁶

Proponemos modificar la idea de Programa único hacia un Programa diversificado en varias ramas (por tipo de proyecto de retorno, nacionalidad, o situación socio laboral) que resulte una herramienta más útil en el proceso y que esté dirigido, no solo a quien ya decide regresar, sino también a los potenciales retornados, ampliando la cobertura y trabajando desde una etapa más temprana que permita mayor conocimiento de la realidad de cada individuo o familia.

Puede apreciarse una cierta flexibilidad del Programa para redefinir, modificar o incorporar cuestiones que no habían sido tenidas en cuenta en un comienzo o fallos que se manifiestan a la hora de implementarlo.

Consideramos esa característica de vital importancia, ya que las circunstancias de cada país al que se regresa, de cada Comunidad Autónoma desde donde sale y de cada inmigrante retornado son diferentes. Consideramos que existen cuestiones que han sido previstas, pero que dificultan la implementación. Atribuimos el fallo al diseño y destacamos la gestión adecuada de las dificultades, el seguimiento y la resolución (a veces dilatada en el tiempo) de cada caso particular.

Hasta ahora el servicio que gestiona las reclamaciones de los APRE está centralizado, depende del MRE y se localiza en Madrid. Proponemos una relación más directa con los afectados, un servicio que dé atención (tanto de los APRE como de los otros sub-programas) directamente en el Consulado y que tenga cierto margen de acción como para agilizar la tramitación de reclamos.

¹⁶ El diseño de políticas sociales homogeneizadoras y el perjuicio que esto supone de cara a la efectividad del Programa es una idea que encontramos presente en algunas evaluaciones de políticas sociales mexicanas, llevadas a cabo por Mercedes de la Rocha, quien hace hincapié en la tendencia hacia la reducción de la diversidad en los programas sociales, a través de herramientas como la burocracia. Encontramos en la idea de “colonización del mundo de la vida” trabajada por Habermas, un marco teórico que puede servir de referente para profundizar en la cuestión de la evaluación de políticas.

La incorporación de los cambios que el Programa ha experimentado han dado buenos resultados. Tanto para garantizar su continuidad como para mejorar el nivel de satisfacción de los usuarios, al punto de considerar la intervención como un éxito, algunas cuestiones han de ser tenidas en cuenta.

Los números de solicitudes tramitadas ponen de manifiesto la distancia entre los objetivos y los resultados del programa en general. Los resultados que el programa arroja hasta la fecha son dispares, por ejemplo, en el caso brasileño el programa de retorno productivo no ha tenido ninguna solicitud.

El hecho de presuponer desde el inicio, un inmigrante en situación de vulnerabilidad y sin recursos se contrapone con la estrategia del Programa de Retorno Productivo, y explica en parte el bajo número de solicitudes.

Además de los datos estadísticos, hay cuestiones presentes en los objetivos del Programa que no han tenido resultados positivos.

La fase del programa que en España parece llevarse a cabo con cierta eficacia, pero cuando los sujetos llegan a Brasil se produce un quiebre. La coordinación entre Ministerios implicados, Secretarías y Consulado, es deficiente, así como también la coordinación entre los Gobierno brasileño y español.

La reintegración de los retornados está teniendo lugar sin la mediación, ni la contribución del programa de retorno voluntario español. No existe ninguna estrategia contemplada para cuando los beneficiarios del programa llegan a Brasil, de hecho, en algunos casos falta información básica.

Proponemos un trabajo conjunto entre ambos Gobiernos implicados. La existencia de un Programa homólogo en el país de destino facilita el proceso de retorno y contribuye a un mejor funcionamiento de la intervención¹⁷.

1.7. Bibliografía

- BALLART, X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- BASCHERINI, G. (2008). Las políticas migratorias en Europa, una visión comparada. *Revista de Derecho Constitucional Europeo* (10): pp.49-100
- DURAND, J. (2004). “Ensayo teórico sobre la migración de retorno. El principio del rendimiento decreciente”. *Cuadernos Geográficos* (35): pp. 103-116.
- DURAND RUIZ, F. (2011) *El retorno voluntario y forzado de los migrantes en el contexto de la crisis económica, de la política migratoria común y de la construcción de la Unión Europea*. Granada: Universidad de Granada.
- ESPAÑA. Agencia de Evaluación y Calidad de los Servicios <http://goo.gl/vAGHIL> [Consulta: 06 de mayo de 2014]

¹⁷ Es el caso del programa “Bienvenidos a casa” impulsado por el Gobierno colombiano en 2009, o “Volver a casa” del Gobierno ecuatoriano (2008). El Gobierno brasileño tiene un proyecto aún incipiente denominado “Portal do retorno”, donde los inmigrantes retornados pueden encontrar información de su interés. Disponible en <http://retorno.itamaraty.gov.br/pt-br/News.xml>

- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. (2012). “Impacto en las medidas de retorno”. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales* (7): pp. 239-252.
- EUROPEAN COMMISSION - Home Affairs. <http://goo.gl/YdszN> (última consulta: 12 de mayo de 2014)
- GARDE ROCA, J. (2006) “La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España”. *Auditoria y gestión de los fondos públicos* (39): pp.17-26.
- GONZÁLEZ FERRER, A. (2013). *Retorno y reintegración de los migrantes latinoamericanos en Europa*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, en <http://goo.gl/r12oY6>
- GONZÁLEZ ENRIQUE, C. (2012). *La emigración desde España, una migración de retorno*. Real Instituto Elcano. Disponible en <http://goo.gl/NXJwyt>
- GUERRA LOPEZ, I. (2007). *Evaluación y mejora continua. Conceptos y herramientas para la medición y mejora del desempeño*. Indiana: AuthorHouse.
- IOM, International Organization for Migration. (2004). *Return Migration: Policies and Practices in Europe*. Disponible en <http://goo.gl/25qd0C>
- OIT, Oficina Internacional del Trabajo. VI Informe (2004). 92ª Conferencia Internacional del Trabajo: En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada. Disponible en <http://goo.gl/T1Srvv>
- OECD, Organización para la cooperación y el desarrollo económico (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. OECD Publications, Francia. www.oecd.org/dac/evaluation
- RED EUROPEA DE MIGRACIONES (2011). *Estrategias de fomento y programas de retorno asistido y reintegración de nacionales de terceros países*. Disponible en <http://goo.gl/YcGA8c>
- Sitio oficial SEPE <http://goo.gl/IFtT58> (última consulta 12 de mayo 2014)
- Sitio oficial Secretaria de Inmigración y Emigración <http://goo.gl/1JcYC6> (última consulta 12 de mayo 2014)
- STUFFLEBEAM, DANIEL L. (2007). *CIPP Evaluation Model Check-List. A Tool For Applying The CIPP Model to Assess Long-Term Enterprises*. Michigan, Western Michigan University.
- STUFFLEBEAM, DANIEL L. (2000). “The CIPP Model For Evaluation” in *Evaluation Models*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

2. Logros y dificultades en el desarrollo y ejecución del Plan de Convivencia y Ciudadanía de Aragón 2008-2011.

Carlos Gómez Bahillo
Universidad de Zaragoza
cgomez@unizar.es

Ana Cristina Romea Martínez
Universidad de Zaragoza
romea@unizar.es

2.1. Introducción

En este capítulo se hace un breve análisis descriptivo de los principales cambios normativos que se han producido en España en relación con la cuestión migratoria, hasta el desarrollo de los planes de convivencia y ciudadanía, cuyo objetivo prioritario es favorecer la convivencia intercultural de todos los ciudadanos residentes en una comunidad autónoma o ciudad.

El diseño y ejecución de las políticas migratorias debe realizarse desde la perspectiva del tiempo y en función de los resultados obtenidos en estrategias e intervenciones anteriores, por lo que es necesario evaluar si realmente se han cumplido los objetivos previstos y, en caso contrario, analizar las causas que no lo han permitido.

Aragón ha tenido ya dos planes, y se encuentra en proceso de elaboración un tercero, centrado principalmente en la inclusión a partir de la convivencia intercultural, como sucede en otras comunidades autónomas. En este texto se analizan los resultados del Plan de Convivencia y Ciudadanía de Aragón 2008-2011, sus logros y dificultades.

2.2. El reto de las políticas migratorias. Ciudadanía y convivencia intercultural.

La diversidad cultural es una realidad en la mayoría de los países desarrollados y los niveles de convivencia existentes, así como el proceso de inclusión en la sociedad de acogida, dependen de las actitudes que se tengan ante el fenómeno inmigratorio. La inmigración en la sociedad global debe ser considerada como una oportunidad para ampliar nuestra visión del mundo y conocer formas de organización económica, político, social, y cultural de otros pueblos con ideas, creencias, costumbres, tradiciones muy diferentes a las nuestras.

Los países occidentales intentan combinar la integración social y el reconocimiento cultural. Gran Bretaña, por ejemplo, realiza una política de integración nacional del inmigrante procedente de países de la *Commonwealth* mediante el reconocimiento de la nacionalidad británica y el mantenimiento de comunidades específicas. Francia, por el

contrario, no sólo no reconoce la especificidad de los grupos inmigrantes, sino que su integración se produce únicamente de forma individual a través de la obtención de la nacionalidad francesa. Ninguna de estas dos alternativas responde a un modelo de sociedad intercultural inclusiva, propia de un contexto globalizado (Gómez Bahillo et al 2004: 33-34).

La separación entre peculiaridades socioculturales del inmigrante y la falta de participación en la vida política, económica y social del país receptor condiciona, en la práctica, las posibilidades de integración social. Una integración sin participación dificulta la integración real del inmigrante, al carecer éste de los derechos que disfrutaban el conjunto de los ciudadanos. Como señala Touraine (1997: 262), reunificar diferentes culturas en la experiencia vivida y en el proyecto vital de cada persona sólo es posible en una sociedad multicultural en la que se combina la participación con el mantenimiento de la identidad cultural del inmigrante. Y como añade Giddens (1999:161-162)

Una perspectiva cosmopolita es condición necesaria para una sociedad multicultural en un orden globalizador. (...). Pero una nación cosmopolita necesita valores con los que todos estén comprometidos, y una identidad con la que los ciudadanos se sientan cómodos, pero también ha de aceptar la ambigüedad y la diversidad cultural.

Hay que dejar atrás los viejos modelos de integración basados en la asimilación y pérdida de identidad de las minorías, dado que no tienen razón de ser en un contexto globalizado.

En una sociedad democrática todos los ciudadanos deben tener las mismas posibilidades para acceder al conocimiento y las mismas oportunidades de inserción social y laboral, y para ello el estado debe proporcionar los instrumentos necesarios para que sea posible. La atención a la diversidad intercultural requiere de políticas públicas inclusivas dirigidas al conjunto de la población, independientemente de su lugar de nacimiento.

Las políticas de inmigración en España son relativamente recientes, dado que la incorporación española al sistema migratorio europeo se produjo a lo largo de la década de los ochenta (Arango y Baldwin-Edwards, 1999), y es uno de los fenómenos sociológicos que más ha contribuido a los procesos de cambio económico y social en estas dos últimas décadas (Aja y Arango, 2006). De manera que la cuestión migratoria se ha convertido en un tema político que requiere de estrategias e intervenciones públicas específicas dirigidas al conjunto de la ciudadanía.

El *Primer Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*, aprobado por el Gobierno el 2 de diciembre de 1994, constituye una referencia en la política migratoria española, ya que durante esa década,

La inmigración se consolida como un fenómeno social con un profundo impacto en la administración pública, como fuente de transformación institucional en todos los niveles de gobierno, impregnando la acción de los técnicos, absorbiendo recursos y convirtiéndose, en muchos casos, en una materia transversal. Esto es especialmente significativo en el desarrollo de medidas de acceso a esferas como la educación, la vivienda o los servicios sociales (López Sala 2007: 31).

La *Ley Orgánica 4/2000* reconoce derechos a los extranjeros asentados en España, independientemente de su situación administrativa y fija un procedimiento permanente para regularizar a todos los que demostrasen estar residiendo de manera continuada durante dos años y desarrollar una actividad económica. Se trataba con ello de evitar la irregularidad administrativa sobrevenida, muy habitual en aquellos años. Pero con el cambio político y de gobierno que se produce con la llegada al poder del Partido Popular, esta ley es sustituida por la *Ley Orgánica 8/2000*, que introduce un cambio de perspectiva y el inicio de políticas restrictivas respecto a permisos de entrada de nuevos pobladores y a la regulación de los ya residentes. La *Ley Orgánica 14/2003* establece nuevas medidas de seguridad y permite la expulsión del país, por vía de urgencia, a los extranjeros sospechosos de terrorismo. Estas dos últimas leyes introducen medidas de endurecimiento respecto al tratamiento del hecho migratorio.

El *Reglamento*, aprobado por Real Decreto 2393/2004, incorpora importantes novedades respecto a la autorización para que un extranjero pueda residir y trabajar en España, y se agiliza los procesos de autorización para la contratación en puestos de trabajo no cubiertos por trabajadores autóctonos.

En 2004, y ante el continuo aumento de los asentamientos que se producen por el reclamo de una economía creciente y un mercado laboral en proceso de expansión, el gobierno comienza a plantearse la necesidad de realizar una *Política Integral de Inmigración*, a partir de los principios reguladores de integración, lucha contra la inmigración ilegal, vincular los permisos y el acceso de nuevos pobladores a las necesidades del mercado laboral, y propone establecer acuerdos de cooperación al desarrollo con los países expulsores, cuestión esta última muy poco desarrollada. Esto supone un cambio de perspectiva importante en la consideración y tratamiento del fenómeno migratorio.

El *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*, aprobado por el Consejo de Ministros el 16 de febrero de 2007, continúa con en esta línea de integración, y propone como objetivo prioritario potenciar la cohesión social entre autóctonos e inmigrantes, favoreciendo la diversidad cultural, la interculturalidad y la convivencia entre todos los ciudadanos.

El *Reglamento*, aprobado por Decreto 557/2011, recoge esta tendencia, y en el mismo se promueve la ordenación de los flujos migratorios laborales y la promoción de la cultura de la regularidad, y fomentar la integración y la igualdad de derechos y deberes, fortaleciendo la integración y la cohesión social en un contexto de diversidad cultural, desde la lógica de la igualdad de derechos y deberes.

La *Ley Orgánica 2/2009*, en su artículo 2 bis 2, establece que todas las administraciones públicas deberán, en el ejercicio de sus competencias en el tema de inmigración, respetar los siguientes principios:

- a) la coordinación con las políticas definidas por la Unión Europea; b) la ordenación de los flujos migratorios laborales, de acuerdo con las necesidades de la situación nacional del empleo; c) la integración social de los inmigrantes mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía; d) la igualdad efectiva entre mujeres y hombres; e) la efectividad del principio de no discriminación y, consecuentemente, el reconocimiento de iguales derechos y obligaciones para todos aquellos que vivan o trabajen legalmente en España, en los términos previstos en la Ley; f) la garantía del ejercicio de los derechos

que la Constitución, los tratados internacionales y las leyes reconocen a todas las personas; g) la lucha contra la inmigración irregular y la persecución del tráfico ilícito de personas; h) la persecución de la trata de seres humanos; la igualdad de trato en las condiciones laborales y de Seguridad Social; j) la promoción del diálogo y la colaboración con los países de origen y tránsito de inmigración, mediante acuerdos marco dirigidos a ordenar de manera efectiva los flujos migratorios, así como a fomentar y coordinar las iniciativas de cooperación al desarrollo y codesarrollo.

Y en su artículo 2 ter. señala que:

1. Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley; 2. Las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato.

Las políticas migratorias, a nivel del estado, han estado condicionadas por las directrices y normativas europeas, y las perspectivas en su aplicación han dependido de la alternativa política existente en cada momento, siendo más restrictivas en cuanto a asignación de recursos durante los gobiernos de Partido Popular. Pero en los últimos años se ha ido avanzando desde la mera regulación de los flujos de entrada, condicionándolos a las necesidades del mercado, al desarrollo de políticas de inclusión e integración destinadas a favorecer la convivencia intercultural entre todos los ciudadanos, reconociendo a todos ellos los mismos derechos y obligaciones, independientemente de su nacionalidad.

2.3. Tratamiento de la multiculturalidad desde el ámbito de lo público

La política migratoria en Aragón hay que analizarla dentro de las tendencias y formas como este hecho social se está considerando dentro del estado, y teniendo en cuenta que los asentamientos masivos de población extranjera en la comunidad aragonesa son recientes, y comienzan a producirse de una manera cuantitativamente significativa en los últimos años del siglo pasado y durante la primera década de éste.

A lo largo del 2003 se elaboró el *Plan Integral para la inmigración en Aragón para 2004-2007*, a través del cual el Gobierno de Aragón asumió “su competencia en la prestación de servicios básicos a los ciudadanos, así como en la elaboración, gestión, coordinación y evaluación de las distintas políticas que inciden en el fenómeno de la inmigración”. El Plan tuvo como objetivo “facilitar la integración y el acceso de los inmigrantes a los sistemas y servicios a los que tienen acceso todos los ciudadanos”, y pretendió ser una herramienta de planificación con las aportaciones de las diferentes organizaciones y agentes sociales, tanto de acogida como de las propias asociaciones de

inmigrantes, a través del Foro de la Inmigración¹⁸. Dicho Plan fue aprobado por el Gobierno de Aragón el 13 de abril de 2004 y por las Cortes aragonesas el 4 de noviembre de 2004.

El Plan recogía siete áreas de intervención: Empleo y formación, Atención Jurídica, Educación, Servicios Sociales, Vivienda, Salud y Sensibilización; 49 programas, 201 medidas y 347 indicadores de evaluación. El grado de ejecución del Plan, teniendo en cuenta los indicadores de evaluación, fue del 81,1%, existiendo diferencias importantes entre las áreas de actuación.

<i>Áreas de actuación</i>	<i>% ejecución 2007</i>
Empleo y formación	86,3%
Atención jurídica	77,8%
Educación	92,2%
Servicios Sociales	83,7%
Vivienda	66,6%
Salud	77,3%
Sensibilización	84,0%
TOTAL	81,1%

Tabla 1. Plan Integral para la inmigración en Aragón para 2004-2007

Fuente. Evaluación Plan Integral para la Inmigración en Aragón, 2004-2007, p.258

Los resultados del Plan aparecen recogidos en el documento de *Evaluación del Plan integral para la Inmigración en Aragón 2004-2007*¹⁹. Para la recogida de información se optó por un modelo de evaluación participativa en el que intervinieron profesionales de las diferentes administraciones, expertos en materia de inmigración, representantes de entidades sociales y de asociaciones de inmigrantes. La metodología participativa, a través de técnicas cualitativas como entrevistas en profundidad a informantes claves (representantes de la administración y expertos) y grupos focalizados (trabajadores sociales de los Servicios Sociales Comarcales, entidades sin ánimo de lucro y asociaciones de inmigrantes), permitió recoger información y, posteriormente, extraer conclusiones valorativas respecto al desarrollo del plan y a la ejecución de las medidas establecidas para el cumplimiento de los programas y objetivos.

El *Plan Integral para la Convivencia intercultural en Aragón 2008-2011* se elaboró desde una perspectiva distinta, y teniendo presente el planteamiento establecido entre los principales agentes económicos y sociales de la comunidad autónoma, en el *Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón 2008-2011*.

Se pretendía que fuera un Plan para la convivencia y ciudadanía, dirigida a toda la población, a fin de contribuir a transformar la sociedad aragonesa en una sociedad multicultural inclusiva. Su objetivo prioritario fue potenciar la cohesión social entre la población autóctona y los nuevos residentes. Y para ello, se propusieron estrategias y actuaciones orientadas al desarrollo de los derechos ciudadanos para favorecer la

¹⁸ El *Foro de la Inmigración en Aragón* se aprobó por Decreto 113/2001 de 22 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para la Inmigración y el Foro de la Inmigración en Aragón.

¹⁹ Dicha Evaluación fue realizada, en noviembre de 2008, por Jaime Minguijón Pablo y Eva Tomás del Río, de Milenium 3, Servicios de Gestión del Conocimiento, S.L., por encargo de la Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo.

integración de la población en un nuevo contexto de interculturalidad, mediante el desarrollo de políticas públicas, basadas en los principios de igualdad de derechos, deberes, oportunidades y respeto a la diversidad. La principal aportación de este II Plan respecto al anterior consistió en que la integración se considera a partir de la convivencia intercultural.

Como paso previo a la elaboración de dicho *Plan*, el Departamento de Asuntos Sociales y Familia del Gobierno de Aragón, a través de la Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo, realizó un *Estudio Diagnóstico sobre la Inmigración en Aragón 2007*²⁰ con la colaboración de la Universidad de Zaragoza y de profesionales de distintas áreas de intervención y entidades de carácter social. En dicho *Estudio*, se presentó el estado actual de la inmigración aragonesa desde diferentes ámbitos: demografía, economía, mercado laboral, educación, formación e inserción laboral, infancia y juventud, servicios sociales, inserción de colectivos con dificultades, salud, vivienda y juventud, mujer, derechos civiles y participación ciudadana, medios de comunicación y percepción social.

A partir del Diagnóstico se diseñó un plan, transversal y ambicioso, con una doble finalidad: 1ª) Garantizar a la población de origen extranjero el acceso en igualdad de condiciones a los servicios públicos, la práctica de sus derechos y el respeto a su diversidad cultural en el marco de los derechos humanos y los valores y principios democráticos; 2ª) Comprometer a la población autóctona aragonesa con los nuevos aragoneses manifestándoles comprensión y respeto. Para ello, se propusieron 154 medidas prácticas para desarrollar tres líneas estratégicas: Acogida, Inclusión y Convivencia, y se dio una atención prioritaria a tres tipos de población, de especial atención: menores, juventud y mujer.

Para la elaboración del II Plan se inició un proceso participativo²¹, amplio y profundo, con la sociedad civil (agentes sociales, organizaciones sociales, asociaciones de inmigrantes, entidades sin ánimo de lucro) y administraciones públicas.

El presupuesto fue minucioso y detallado y contemplaba las partidas económicas necesarias para la ejecución de cada una de las medidas establecidas, si bien no se recogió la cuantía de los gastos derivados de la atención sanitaria de las aproximadamente 160.000 personas de origen extranjero asentadas en Aragón, ni el coste de la escolarización de los más de 20.000 alumnos de origen extranjero, ni el coste de la prestación por desempleo de los trabajadores inmigrantes, al considerar que son derechos de ciudadanía comunes a todos

²⁰ Dicho estudio fue coordinado por Carlos Gómez Bahillo, del Departamento de Psicología y Sociología de la Universidad de Zaragoza.

²¹ Se crearon once Comisiones de Trabajo en las que participaron personas expertas, organizaciones de derechos humanos, organizaciones de emigrantes, grupos culturales y religiosos, profesionales de la salud, la educación, la economía y la comunicación, asociaciones juveniles y de infancia, ayuntamientos, comarcas, universidades, entidades sociales que trabajan en diversos ámbitos, agentes sociales y colegios profesionales. A partir del Informe elaborado por estas Comisiones se constituyeron nueve Comisiones Temáticas: Garantía de derechos, Servicios y Recursos Sociales, Salud, Educación, Sensibilización y Comunicación Social, Participación y Gestión de la Diversidad, Empleo y Formación, Vivienda y Codesarrollo. Además de otras dos comisiones transversales: una de Administraciones Locales y otra de personas expertas en el ámbito de las migraciones en Aragón. En conjunto participaron más de 150 personas representantes de 87 organismos y entidades sociales.

los residentes, independientemente de su lugar de nacimiento. Se consigna el coste económico de las tres líneas estratégicas y su distribución departamental.

<i>Línea estratégica</i>	<i>Cuántia Global</i>
Acogida	6.289.000 €
Inclusión	47.702.495 €
Convivencia	20.885.428 €
<i>Departamento responsable</i>	
Economía, Hacienda y Empleo	12.907.208 €
Educación, Cultura y Deporte	32.250.623 €
Obras Públicas, Urbanismo y Transporte	6.484.600 €
Política Territorial, Justicia e Interior	971.080 €
Salud y Consumo	4.188.912 €
Servicios Sociales y Familia	18.074.500 €
Total	74.876.923 €

Tabla 2. Estimación presupuestaria del Plan

Fuente. Plan Integral para la Convivencia Intercultural en Aragón 2008-2011, p. 51.

Para la evaluación y seguimiento del Plan se estableció una metodología participativa entre todos los Departamentos del Gobierno implicados y las administraciones públicas, las entidades privadas y las organizaciones no gubernamentales que intervinieron en su desarrollo. Se contemplaba un calendario de evaluación que incluía un informe anual de seguimiento, un Informe de Evaluación Intermedio y un Informe Final.

Como se señala en el *Informe de Evaluación Final del Plan Integral de Convivencia Intercultural en Aragón* (2012: 10-11), los principales logros del mismo fueron, entre otros:

- La denominación y finalidad: de la integración a la convivencia intercultural
- El proceso de elaboración y el establecimiento de un marco común de cooperación entre organismos, agentes y entidades en el proceso de diagnóstico, planificación, implementación y evaluación.
- El diseño y estructura: desde un enfoque integral en el que la normalización y ciudadanía inclusiva sustituyen a la idea de integración asimilacionista. Y una estrategia de coordinación a tres niveles: entre los departamentos del Gobierno de Aragón: entre la administración estatal, autonómica, comarcal y local; y, con los agentes y entidades sociales.
- Los procesos de seguimiento y evaluación para racionalizar y optimizar los recursos. Se incorporó un sistema de indicadores de evaluación para medir el cumplimiento de las medidas propuestas y conocer el grado de ejecución de las actuaciones y un sistema de indicadores de seguimiento para determinar el impacto de las medidas desarrolladas.
- La priorización de los tres colectivos de intervención preferente.
- La aportación de una planificación y cuantificación económica anual y por medidas, habiéndose ejecutado el 99,7% del presupuesto.

<i>Líneas estratégicas</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Medidas previstas</i>	<i>Medidas ejecutadas</i>	<i>% Medias ejecutadas</i>	<i>Presupuesto ejecutado sobre lo previsto</i>
Acogida	4	15	14	93,3%	98%
Inclusión	11	67	64	95,5%	105,5%
Convivencia	12	75	69	92%	86,9%
Total	27	157	147	93,6%	99,5%

Tabla 3. Grado de ejecución de las medidas del Plan

Fuente. Evaluación Final del Plan Integral de Convivencia Intercultural en Aragón 2008-2011, pp. 44, 45, 54

Las líneas estratégicas se desarrollaron a través de unos objetivos específicos que incluían medidas concretas de intervención que venían acompañadas de su correspondiente partida presupuestaria y del órgano administrativo responsable de su ejecución.

2.3.1. Acogida

La estrategia de acogida incluía la puesta en funcionamiento de una serie de servicios y acciones destinadas a los nuevos pobladores y que fueron promovidas desde las administraciones públicas, principalmente a través de los servicios sociales, desde las redes sociales y desde las mismas asociaciones de inmigrantes.

Los objetivos que se desarrollaron fueron:

Objetivo ACO 1. Garantizar el derecho de acceso a los Servicios Públicos

Objetivo ACO 2. Informar a las personas inmigradas sobre sus derechos y deberes y sobre recursos existentes

Objetivo ACO 3: Facilitar la autonomía personal y familiar de las personas inmigradas.

Objetivo ACO 4: Promover una atención integral a menores extranjeros no acompañados.

Se ejecutaron todas las Medidas establecidas, excepto la 3 del Objetivo 1, asignada al Departamento de Salud y Consumo, destinada a “facilitar un documento que permitiera el acceso al Sistema de Salud de Aragón de forma temporal a las personas inmigrantes a fin de garantizar la asistencia sanitaria a los que no se encuentran empadronados”. La ejecución presupuestaria fue del 98%.

Del *Informe de Evaluación* puede deducirse que esta línea estratégica se desarrolló positivamente en el entorno de las capitales y principales ciudades aragonesas mientras que en el medio rural resultaron más necesarias medidas de acogida relacionada con los “temporeros” (infraviviendas, atención a necesidades educativas específicas, etc.). Las diferencias territoriales se manifiestan nuevamente en la atención a este colectivo.

2.3.2. Inclusión

La línea estratégica de inclusión pretendía hacer extensiva a toda la ciudadanía, haya nacido o no en Aragón o España, los niveles de bienestar colectivo y seguridad personal respecto a la salud, el empleo, la educación y formación, protección social y los derechos civiles propios de una sociedad democrática. Incluyó 67 medidas de las que se han desarrollado 64, con una ejecución presupuestarias del 105,5%.

Los objetivos que se desarrollaron fueron:

Objetivo INC.1: Garantizar el derecho de acceso a los Servicios Públicos.

Objetivo INC.2: Informar a las personas inmigrantes sobre sus derechos y deberes y sobre recursos existentes.

Objetivo INC.3: Prevenir y actuar ante situaciones de riesgo o desprotección en familias y menores.

Objetivo INC.4: Facilitar la autonomía personal y familiar de las personas inmigradas.

Objetivo INC.5: Promover una atención integral a menores extranjeros no acompañados.

Objetivo INC.6: Seleccionar y formar en origen a trabajadores y trabajadoras de origen extranjero en función de la evolución del mercado laboral.

Objetivo INC.7: Facilitar la inserción en el mercado laboral de inmigrantes con dificultades especiales.

Objetivo INC.8: Contribuir a la mejora de las campañas agrícolas.

Objetivo INC.9: Mejorar la seguridad y la salud de trabajadores y trabajadoras inmigrantes.

Objetivo INC.10: Promover el éxito escolar del alumnado de origen extranjero.

Objetivo INC.11: Mejorar el acceso a una vivienda digna para la población inmigrante.

Por el contrario, hubo una serie de medidas que no pudieron desarrollarse por diferentes razones:

Medida 36 (Objetivo 3) referente al establecimiento de un protocolo de derivación/coordiación entre el Gobierno de Aragón, ayuntamientos y entidades que prestan servicios en las comarcas, incluyendo los servicios sociales de base.

Medida 46 (Objetivo 4) sobre la necesidad de adecuar los Servicios de Ayuda a Domicilio con atención socio-educativa a las necesidades de familias de origen extranjero.

Medida 49 (Objetivo 6) consistente en el establecimiento de programas de contratación en origen para aquellas ocupaciones incluidas en el Catálogo de Dificil Cobertura o con certificación acreditativa negativa emitida por el INAEM.

También hubo otras medidas que únicamente se realizaron parcialmente, como:

Medida 28 (Objetivo 2): Identificar y debatir los problemas surgidos en cuestión de homologación de títulos a través de la Comisión de Educación del Foro de la Inmigración en Aragón, que se debía reunir al menos una vez al año con este objetivo y que realizará una Jornada Técnica al respecto.

Medidas 39 (objetivo 3): Estudiar las claves multiculturales de la violencia de género para adecuar los programas de sensibilización, prevención y atención a las víctimas.

Medida 52bis (Objetivo 7): Planificar y desarrollar acciones formativas, tanto ocupacionales como continuas, que permitan adecuar las capacidades de las personas inmigrantes para su incorporación al mercado de trabajo, tendiendo a equiparar la presencia de trabajadores inmigrantes con los nacionales en función de su presencia laboral en los diferentes sectores.

Medida 60 (Objetivo 8): Regular la contratación de trabajadores y trabajadoras de temporada y conseguir contrataciones sucesivas a través de convenios de

colaboración con cooperativas y organizaciones agrarias para estabilizar la temporalidad.

Del *Informe de Evaluación* puede deducirse que la situación económica mundial y los efectos que la crisis ha provocado en la comunidad aragonesa han tenido una repercusión en el cumplimiento de los objetivos previstos para esta línea estratégica dado que la pérdida de empleo en algunos casos, la carencia de recursos para hacer frente a los compromisos adquiridos, como es en caso de las hipotecas entre otros, ha dificultado el proceso de inclusión, e incluso se ha producido situaciones de personas y familias que teniendo consolidada su residencia en la comunidad autónoma, han pasado, al carecer de empleo, a una situación de irregularidad administrativa con las consecuencias no sólo económicas sino también psicológicas que ello conlleva. No obstante, y a pesar de ello, se ha producido importantes avances respecto al acceso y utilización de los servicios públicos y privados existentes y de los sistemas de protección social por parte de la población inmigrante. Por tanto, debe considerarse que la línea estratégica, a pesar de todo, se ha desarrollado muy satisfactoriamente.

La crisis ha afectado también a la población autóctona, y ello ha contribuido a que un sector minoritario de aragoneses consideren que la reducción de sus niveles de protección social es consecuencia de los recursos que se destinan para atender a las necesidades de la población inmigrante, dado que en estos momentos su situación de indefensión puede ser mayor que la de ellos, y ello provoca un cierto malestar que se traduce en una relativa hostilidad respecto al uso que los extranjeros hacen de los servicios públicos que se sufragan con el dinero de todos. Esta predisposición también se manifiesta, aunque con menor intensidad que en otras comunidades autónomas, respecto a las posibilidades de acceso al empleo de baja cualificación, ya que en momentos regresivos del ciclo económico los nichos laborales que tradicionalmente se reservaban y accedían los que venían de fuera, ahora también son demandados por la población nacida española.

En el *Informe de Evaluación* también se hace mención a la situación de algunos colectivos de mujeres que a pesar de llevar residiendo tiempo en la comunidad apenas se relacionan con el entorno en el que viven. Se trata principalmente de mujeres de procedencia árabe. Y también a la situación de los menores no acompañados (MENAS) residentes en la comunidad, destacando la positiva intervención de los servicios sociales especializados para su atención e inclusión durante su minoría de edad, y el contraste con la situación de indefensión con la que se encuentran cuando alcanzan los 18 años. Mencionar la necesidad de continuar e incrementar las medidas establecidas en el Plan relacionadas con la atención educativa y formativa de los jóvenes oriundos de otros países, que tienen un porcentaje de abandono y fracaso escolar muy superior al de la población autóctona, a fin de facilitar su posterior inserción laboral y social.

2.3.3. Convivencia

La convivencia intercultural persigue la culminación del proceso de inclusión en la sociedad de acogida, a través del reconocimiento mutuo y asunción de las diferencias culturales y étnicas existentes dentro de la comunidad autónoma como algo positivo, y la consolidación de un sentimiento identitario de pertenencia a Aragón de todos sus residentes, independientemente de su lugar de nacimiento.

Esta línea estratégica ha tenido una ejecución menor de las medidas establecidas, a pesar de tener unas previsiones mayores a las de las otras dos. Se han realizado 69 medidas de las 75 programadas, con una ejecución presupuestaria del 86,9%.

Los objetivos realizados para favorecer la convivencia intercultural han sido:

Objetivo CONV.1: Luchar contra la discriminación

Objetivo CONV.2: Fomentar la participación comunitaria y vecinal

Objetivo CONV.3: Promover valores, imágenes y actitudes que favorezcan la convivencia

Objetivo CONV.4: Dotar a los y las profesionales de conocimientos necesarios para favorecer la Convivencia.

Objetivo CONV.5: Hacer de la escuela un lugar de encuentro intercultural

Objetivo CONV.6: Promover el asociacionismo.

Objetivo CONV.7: Promover un sistema de Salud con competencia intercultural.

Objetivos CONV.8: Adecuar el sistema sanitario a las necesidades emergentes como consecuencia de la incorporación de usuarios y usuarias inmigrantes.

Objetivo CONV.9: Integrar a la población inmigrante en programas de promoción de salud y prevención de enfermedades.

Objetivo CONV.10: Promover, difundir y transmitir conocimientos sobre las diferentes culturas que conviven en Aragón.

Objetivo CONV.11: Apoyar proyectos de codesarrollo.

Objetivo CONV.12: Desarrollar un sistema de información permanente que detecte los cambios en las tendencias y las necesidades emergentes.

Como se ha señalado anteriormente seis de las medidas programadas no se realizaron, concretamente:

Medida 96 (objetivo 3): Elaborar un estudio sobre el tratamiento informativo de la inmigración que analice la tendencia y haga propuestas de mejora.

Medida 97 (Objetivo 3): Elaborar y difundir un código ético, dirigido a los profesionales de los medios de comunicación aragoneses, sobre el adecuado tratamiento informativo de la inmigración.

Medida 101 (Objetivo 3): Abrir un buzón de sugerencias mediante formulario en la web de inmigración, que recoja el uso inadecuado del lenguaje y la utilización de imágenes discriminatorias y editar anualmente un Dossier.

Medida 102 (Objetivo 3): Implicar a destacados deportistas y a Federaciones Deportivas profesionales en actividades de sensibilización para que actúen como modelo positivo fomentando los valores asociados al deporte.

Medida 138 (objetivo 8): Elaborar un informe bienal en el Departamento de Salud del Gobierno de Aragón en el que se analicen los determinantes de salud, estado de salud y dificultades de la población extranjera en relación con el sistema sanitario.

Medida 150 (Objetivo 12): Crear el Observatorio Permanente de la Inmigración en Aragón.

Esta línea estratégica a pesar de haber desarrollado medidas que han tenido un impacto positivo en la mejora de las relaciones de convivencia entre autóctonos y nuevos residentes, principalmente en el ámbito comarcal y local, sus efectos no han sido suficientemente

satisfactorios, principalmente a causa de las consecuencias que la crisis económica está teniendo entre la población y al aumento de una cierta hostilidad hacia los inmigrantes, por motivo laboral o por el uso común de los servicios y prestaciones sociales, que se han visto afectadas directamente por los recortes que se han producido en política social.

Algunos sectores de la sociedad aragonesa, a pesar de tener una imagen positiva de la inmigración y hacia los nuevos pobladores, sigue sin reconocer la aportación social y cultural que ello supone, y sus opiniones se centran en la importante aportación que hacen para el mantenimiento del tejido productivo, para la ordenación territorial y para paliar el envejecimiento de la población, sin tener en cuenta el enriquecimiento que supone la multiculturalidad.

El desarrollo de las medidas de esta línea estratégica ha contribuido sin duda a favorecer la participación y el asociacionismo, si bien todavía queda mucho camino por hacer, principalmente en el ámbito vecinal y de asociaciones de padres y madres de los centros educativos, en donde la presencia de población no autóctona suele ser muy reducida, a pesar del elevado número de residentes en el barrio o de alumnos de origen extranjera que hay en sus aulas.

2.4. Conclusión

Además de las evidencias que avalan estos aspectos positivos que se han mencionado, existe una valoración muy positiva por parte de todos aquellos que participaron en el diagnóstico previo del *II Plan Integral de Convivencia Intercultural*, en su elaboración y diseño, en su aplicación, seguimiento y evaluación, y se reconoce que se desarrolló un modelo de trabajo que puede ser referencia de funcionamiento para otras políticas públicas, en las que administración, agentes y ciudadanos se involucran solidariamente. Fue un modelo de gobernanza que fue posible por el liderazgo de la Dirección General de Inmigración y Cooperación al desarrollo del Gobierno de Aragón, en su planteamiento, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación.

Entre las dificultades que se presentaron a lo largo de su desarrollo, la más importante tiene un carácter coyuntural consecuencia del contexto socioeconómico regresivo ocasionado por la crisis económica, y la falta de flexibilidad del plan para modificar las medidas aprobadas y adaptarles a las necesidades que se iban generando en cada momento. Otro aspecto no logrado es que, aunque la filosofía del plan era la bidireccionalidad y que el destinatarios de las acciones públicas era el conjunto de la ciudadanía aragonesa, en la práctica la mayoría de las medidas y acciones aprobadas y ejecutadas iban dirigidas a la población inmigrante.

También han existido problemas puntuales de coordinación lo que ha afectado a la eficacia y al logro de las medidas desarrolladas. Y esta situación se ha producido a nivel del propio Gobierno de Aragón, entre sus Departamentos, a veces por la falta de involucración activa en el desarrollo del Plan; entre las distintas administraciones (central –Delegación del Gobierno-, autonómica, comarcal y local), a efectos de no repetir o duplicar intervenciones; y, entre administración y tejido social y entre las mismas asociaciones y organizaciones no gubernamentales, a pesar de que el Plan ha servido para incrementar el conocimiento mutuo y favorecer el desarrollo de acciones comunes.

El Foro de la Inmigración, creado por Decreto 113/2001, de 22 de mayo, desempeñó un papel importante a lo largo del período de ejecución del Plan, a través de sus diferentes comisiones, como órgano de participación, reflexión y encuentro entre administración y entidades y asociaciones sociales, si bien hubiera sido necesario un cierto carácter vinculante y compromiso por parte de la administración para asumir y responder a las cuestiones que se plantean.

La convivencia intercultural sigue siendo el reto pendiente que debería asumir el nuevo plan, desde una perspectiva transversal, con el objetivo de cambiar en el imaginario colectivo la idea del inmigrante, y de pensar en medidas destinadas al conjunto de la población aragonesa, independientemente de su lugar de origen, a fin de favorecer el conocimiento, respeto y aceptación mutua, teniendo en cuenta la diversidad y la riqueza que supone para el conjunto de la población una sociedad inclusiva multi e intercultural.

2.5. Bibliografía

- AJA, E. Y ARANGO, J. (ed.) (2006). *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica*. Barcelona. Fundación CIDOB.
- ARANGO, J. y BALDWIN EDWARDS, M. (ed.) (1999). *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*. Londres. Frank Cass.
- GIDDENS, A. (1999), *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*: Madrid. Taurus.
- GOBIERNO DE ARAGON (2008). *Diagnóstico de situación de la inmigración en Aragón 2007*. Zaragoza. Departamento de Servicios Sociales y Familia, Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo.
- GOBIERNO DE ARAGON (2008). *Evaluación del Plan integral para la Inmigración en Aragón 2004-2007*. Zaragoza. Departamento de Servicios Sociales y Familia, Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo.
- GOBIERNO DE ARAGON (2012). *Evaluación final del Plan Integral de Convivencia Intercultural en Aragón 2008-2011*. Zaragoza. Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia.
- GOBIERNO DE ARAGON. *Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón, 2004-2007*. Página <http://www.aragon.ccoo.es/doc/Aespa04-07.pdf>
- GOMEZ BAHILLO, C. y otros (2004). *La inmigración en Aragón. Hacia su inclusión educativa, social y laboral en un mundo globalizado*. Zaragoza. Gobierno de Aragón.
- JEFATURA DEL ESTADO (2000). Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, *sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. (BOE de 12 de enero).
- JEFATURA DEL ESTADO (2000). Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, *de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. (BOE de 23 de diciembre).
- JEFATURA DEL ESTADO (2003). Ley orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, *de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros*. (BOE de 30 septiembre).
- JEFATURA DEL ESTADO (2003). Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, *de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de*

- los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.*(BOE de 21 de noviembre).
- JEFATURA DEL ESTADO (2009). *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.* (BOE de 12 de diciembre).
- LOPEZ SALA, A.M. (2007). “La política española de inmigración en las dos últimas décadas. Del asombro migratorio a la política en frontera e integración” en *Inmigración en Canarias. Contexto, tendencias y retos*. Las Palmas de Gran Canaria, Fundación Pedro García Cabrera, pp. 23-37.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2005). Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, *por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (Vigente hasta el 16 de Marzo de 2014). (BOE de 7 de enero).
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2011). Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, *por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.* (BOE de 30 de abril).
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* (2011-14). Madrid. Dirección General de Integración de los Inmigrantes.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007). *Plan Estratégico. Ciudadanía e Integración* (2007-2010).
- TOURAINÉ, A. (1997). *¿Podremos vivir juntos? Igales y diferentes*. Madrid. PPC.

3. Ciudadanía y convivencia: una aproximación a la intervención comunitaria intercultural en el casco histórico de Zaragoza.

Chabier Gimeno Monterde
Universidad de La Rioja
chabier.gimeno@unirioja.es

3.1. Introducción

El proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural (ICI) es la experiencia de mediación comunitaria con mayor impacto en la historia reciente de España. Aúna la metodología de Marco Marchioni, con el análisis de la interculturalidad del antropólogo Carlos Giménez.

La aplicación local que aquí estudiamos, ubicada en el Casco Histórico de Zaragoza, se inició en 2010, un momento de quiebra económica y en el que se vislumbraba la posibilidad de un deterioro de la convivencia. El ICI trata de facilitar a las comunidades herramientas endógenas para afrontar los riesgos de su alta diversidad, tanto étnica como socioeconómica. El análisis de esta gubernamentalidad, aparentemente exclusiva del Estado, señala ahora un nuevo rol de los gestores privados del Estado del Bienestar.

Este texto parte de las entrevistas a técnicos municipales y representantes del Tercer Sector; así como del análisis de las memorias, encuestas y otros documentos del proyecto; y de las observaciones urbanas y derivas, con las que cartografiamos los cambios sociourbanísticos.

Entre los primeros resultados, identificamos varios logros y retos. Por un lado, se ha consolidado un proceso comunitario, con los técnicos y profesionales, tanto públicos como privados, a través de los Espacios Técnicos de Relación, como foros clave.

Por otro, los resultados del diagnóstico comunitario se han incorporado en forma de líneas estratégicas al Plan Integral del Casco Histórico, promovido desde el Ayuntamiento de Zaragoza. Por lo que el proyecto ICI no tiene aquí líneas de actuación autónomas, sino que se ha imbricado en el proceso institucional.

3.2. Intervención Comunitaria Intercultural.

El proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural (ICI), gestionada desde 2010 por la entidad privada Obra Social La Caixa y con la dirección científica del antropólogo Carlos Giménez (Universidad Autónoma de Madrid), aúna el análisis de la interculturalidad de este académico y la metodología implementada por Marco Marchioni desde finales del siglo pasado en diversos municipios españoles.

Este proyecto se inició en 15 municipios, y actualmente afecta a un total de 40 territorios. En todos ellos hay comunidades locales con zonas de alta diversidad cultural. La apuesta del equipo promotor de este innovador modelo, con el fin de promover la

convivencia intercultural y el desarrollo social, es implicar a las administraciones públicas, los recursos técnico-profesionales y la ciudadanía de estos territorios, mediante su participación activa (Decaf, 2014: 3).

Este modelo de intervención social integra así dos estrategias de intervención social, complementarias entre sí: la intervención comunitaria y la mediación intercultural. Ambas se enfocan a las relaciones sociales que se producen en los territorios entre personas, colectivos, organizaciones sociales, profesionales e instituciones. Y buscan transformarlas en interacciones positivas, que permitan la adaptación mutua, la cooperación en la construcción de un proyecto común de comunidad, y la adecuación normativa e institucional a la diversidad social y cultural. Esta modificación de las relaciones sociales existentes en los territorios implica, por tanto, una adecuación de los recursos y las instituciones a los retos de la diversidad y de la situación de crisis económica actual (Decaf, 2013: 7).

Ambas estrategias son definidas por los promotores como mediadoras: mediando entre ciudadanía, instituciones y recursos para transformar el contexto social, institucional y normativo, facilitando así la adecuación a una realidad diversa y en cambio continuo.

Para abordar esta intervención, se recurre, por tanto, a la definición operativa de comunidad planteada por Marco Marchioni (2002: 459), como el conjunto de cuatro elementos, con referencia directa en un municipio o ayuntamiento: el territorio, la población, los recursos y las demandas. Tal y como viene planteando hace décadas este experto, el territorio sitúa en el mapa a la comunidad concreta, con sus características urbanísticas, paisajísticas, etc. La población, por su parte, cuenta con especificidades sociológicas y demográficas; pero también con sus personas relevantes (líderes, etc), sus organizaciones y asociaciones, sus grupos informales, etc. Los recursos, que abarcan lo público y lo privado, deben ser analizados también, al menos, en el ámbito educativo, sanitario, cultural, deportivo, etc. Y, finalmente, las demandas, nos remiten a las necesidades, aspiraciones, ... de esas personas y ese territorio concretos.

Estas demandas, a menudo, se vienen expresando, ante el nuevo contexto de crisis económica y alta diversidad cultural, en forma de conflictos. Si bien los mecanismos de la acción social se basan en una tendencia a la integración, ésta no está exenta de actividades de oposición, que identificamos como dichos conflictos. Para este modelo de intervención, el conflicto es básico en el desarrollo social, pues permite resolver divergencias entre grupos o colectividades para alcanzar un nuevo modelo de integración social (Buades y Giménez, 2013: 18). Asumen así la definición de Lewis A. Coser (1956: 8), en la que el conflicto es la “lucha por los valores y por el status, el poder y los recursos escasos, en el curso de la cual los oponentes desean neutralizar, dañar o eliminar a sus rivales”. Aunque no aceptan una lectura negativa de esta lucha. En la concepción del conflicto como problema, este necesita ser “solucionado”, pues produce consecuencias destructivas: aprensión y ansiedad, depresión, evitación, confrontación e imposibilidad de enfrentar conflictos futuros. Mientras que desde esta concepción positiva del conflicto, éste es “inevitable”, por lo que debe ser gestionado. En torno al conflicto, por tanto, este modelo encuentra valores positivos, pues evita estancamientos, al estimular el interés y la curiosidad. Es también la raíz del cambio personal y social. Ayuda a establecer las identidades, tanto personales como

grupales. Así como al aprendizaje de respuestas ante conflictos futuros y a construir relaciones más duraderas y conocerse mejor (Entrevistado 2)²².

El conflicto al que este proyecto de intervención se enfrenta es la crisis de cohesión social en España. Entendiendo la cohesión como el funcionamiento de la sociedad dentro del marco regulado por el Estado de derecho y el sistema democrático; que se ve puesta en cuestión tanto por las desigualdades sociales como por una mala gestión de los procesos de diversificación. Bajo este prisma, las comunidades sociales nunca han sido homogéneas, pero con frecuencia (tanto desde las Ciencias Sociales como en los programas de intervención) se las ha considerado uniformes, sin rupturas ni fragmentaciones, cohesionadas. Para el equipo que impulsa el ICI, las comunidades hoy son menos homogéneas que nunca. Por lo que cualquier intervención comunitaria debe plantearse una *comunidad diversa*, estructural y procesualmente (Giménez, 2012: 16).

¿Cómo se operativiza esta cohesión? Este proyecto ha realizado varias encuestas en los territorios sobre los que interviene. Tanto en 2010, como en 2012, la matriz de estas encuestas se basó en las categorías convivencia, coexistencia y hostilidad en las comunidades observadas (Buades y Giménez, 2013: 41).

La convivencia, desde este análisis operativo, es una relación positiva, esto es, de respeto y de comunicación, pero no exenta de conflictividad. Es una relación pacífica. Pero no porque en ella no haya tensiones y problemas, sino porque estos se abordan de forma dialogada, negociada o medida; en cualquier caso con respeto activo y sin agresión (ya sea esta una agresión verbal, simbólica o física) y menos aún con violencia. Por tanto, se trata de una relación bastante exigente, que va mucho más allá de la mera coexistencia (Giménez, 2012: 17).

Esta diferencia entre convivencia y coexistencia incide en que en esta última las personas, grupos, instituciones o comunidades comparten un determinado espacio en un momento dado, o cohabitan en dicho espacio y tiempo. Pero, si la convivencia constituye una relación positiva de respeto activo, en la coexistencia apenas hay relación, o no la hay en ningún sentido; y si hay respeto, lo es pasivo. Si la convivencia aborda el conflicto de forma dialogada, pacífica y positiva; en la coexistencia el conflicto permanece latente, larvado, sin ser abordado las más de las veces. En definitiva, si la convivencia es profundamente dinámica, la coexistencia es más bien estática.

Esto no quiere decir que la convivencia sea positiva y la coexistencia algo negativo. Más bien, el modo de sociabilidad encarnado por la coexistencia tiene las indudables ventajas de que se goza de cierta paz, aunque frágil, pues en ella (además de una escasa o nula relación) tampoco suele haber agresión, insulto, hostilidad manifiesta. Ese es, sin embargo el tercer modo de sociabilidad que propone el modelo de estos expertos. La hostilidad, para Giménez y Marchioni, constituye el polo negativo del esquema conceptual, puesto que, cuando predomina, sí existe relación, pero mala. Una relación interpersonal y social cargada de recelo, aversión, desconfianza, rechazo u odio; y por lo tanto, de violencia, latente o manifiesta, estructural, física o simbólica. La hostilidad se manifiesta de múltiples formas: discursos que culpabilizan al extranjero y a cualquier persona recién llegada de todos los “males de la zona”; evitación del diferente; carteles o grafitis en contra de la

²² En adelante, las personas entrevistadas en esta investigación serán codificadas como E1, E2, etc.

inmigración o de determinado espacio de culto, expresión de rechazo hacia el Otro cuando participa en las actividades públicas del barrio como mercadillos o fiestas, etc (Giménez, 2013: 41).

Con el fin de promover la cohesión social, se han puesto en marcha en España numerosas iniciativas durante este comienzo de siglo, en el que la diversidad interna ha aumentado notablemente. El modelo más extendido, hasta la aparición del ICI, ha sido el de la mediación comunitaria. Ejercida, mayoritariamente, a iniciativa de los ayuntamientos (Puntes, 2005). Este modelo de mediación comunitaria implica al ciudadano como un miembro activo más en la búsqueda de soluciones sociales y lo corresponsabiliza en la resolución de sus problemas. Busca, por tanto, que los ciudadanos no recurran al juez o al alcalde cuando tienen un problema, y fomenta que sean lo suficientemente flexibles para reconocer las razones de la otra parte en conflicto, y que participen activamente en la búsqueda de soluciones. La mediación, entendida entonces como un sistema de gestión de conflictos, permite que los costes se minimicen, gracias a que todos los implicados colaboran en la solución. Por lo que la institución municipal se convierte en una proveedora del proceso, pero no en la responsable de buscar acuerdos, de solucionar diferencias.

Por el contrario, y partiendo del concepto de comunidad de Marchioni, la mediación comunitaria del proyecto ICI se plantea como una intervención desde la comunidad (entendida como una tríada de actores). Para sus promotores, la Intervención Comunitaria es una propuesta política de interés general, no limitada a comunidades particulares con grandes necesidades o en situaciones críticas. Antes bien, pretende implementar mejoras de las políticas sociales existentes, en las que prevalecen las visiones asistenciales, de atención a usuarios y que excluyen, de facto, la posibilidad de un papel activo de la ciudadanía (Buades y Giménez, 2013: 54).

El contenido concreto de estas mejoras dependerá de la realidad social de cada comunidad. Este elemento es una apuesta claramente diferencial del proyecto ICI frente a la mediación emanada de los ayuntamientos. Pues asume el principio de que cualquier situación (individual o colectiva) es mejorable. Con lo que evita vincular el trabajo comunitario a las comunidades marginales o a situaciones sociales extremadamente deficitarias.

Como ya hemos señalado, la comunidad, retomando la conceptualización de Marchioni de finales del siglo pasado, cuenta con tres actores. Por lo que las Administraciones públicas, las instituciones, son parte también de la misma. Esta apuesta teórica, atiende a la necesidad de asumir que la democracia no es posible sin participación (Marchioni, 2002: 457). Además, se asumen que son los ayuntamientos quienes tienen las competencias legales: en materia de participación comunitaria, pero también en mucho de lo que afecta a la cohesión social (servicios públicos, urbanismo, etc). De la misma forma, que se incluye entre los administradores a las ONG y otras entidades del Tercer Sector, que, a menudo, gestionan desde lo privado intereses y fondos públicos.

En cuanto a la ciudadanía, como segundo actor comunitario, no se elude la desafección que ésta tiene hacia la política, entendida esta como una delegación pasiva de las responsabilidades colectivas (Marchioni, 2006: 215). Esta distancia entre estos dos actores ha promovido una extensión del individualismo, por un lado, pero también del corporativismo, por otro.

En él se ven inmersos, a menudo, los recursos técnicos y profesionales que intervienen en diferentes ámbitos de una comunidad, como tercer actor. Perdiendo así de vista que el objetivo de una intervención profesional en democracia es la promoción de la autonomía, tanto individual como colectiva. Por lo que la población no es tan sólo la usuaria, la destinataria o la beneficiaria. Términos sintomáticos de una intervención social no transformativa, sino asistencial (Marchioni, 2002: 459).

Si el objetivo del ICI es la cohesión social, su intervención pasará por promover esa participación, que parece estar en el origen de las desigualdades actuales. Esta activación de la ciudadanía implica que las personas puedan contribuir a modificar y mejorar la realidad que les rodea. Siempre que estas acciones no limiten o impidan el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de otras personas (Buades y Giménez, 2013: 62).

En la metodología ICI, se asume, con todo, que no toda la comunidad querrá ejercer ese derecho fundamental. Habrá, como indica el trabajador social José Álamo (op. cit., 64), al menos tres niveles de participación. Un núcleo de personas que comparten la iniciativa y la van a apoyar totalmente. Otro círculo de personas que comparten la iniciativa, pero que pueden participar en ella sólo de manera puntual, parcial, provisional, etc: el círculo de colaboraciones parciales. Y un último círculo, formado por aquellas personas que no quieren o no pueden participar. Este es el que denominan círculo informativo: el núcleo informará a estas personas durante todo el proceso, con la idea de que las situaciones cambian y las personas que han negado su participación en un momento inicial, pueden cambiar de opinión y pasar a participar más activamente.

De esta forma, asumen que la intervención comunitaria, contra que lo que preconizaban modelos anteriores, es un proceso. Esto es, algo dinámico, que no se repite cíclicamente, que va evolucionando y que actúa en realidades cambiantes. Al mismo tiempo, este proceso es dialéctico, pues la participación de cada actor es discontinua, a través de diversas vías de acción, pero siempre siguiendo la misma metodología. En suma, el proceso participativo se desarrolla en diversas etapas, de manera indefinida, pero debe tener sostenibilidad y continuidad, al contrario que los proyectos, planes, programas clásicos. Para garantizar esa continuidad, no debe partir de una comunidad imaginada, quizá deseable, sino que ha de partir de lo existente (Marchioni, 2006: 222), asumiendo que cada comunidad realiza su propio itinerario.

Retomando el espíritu del Trabajo Social Comunitario de los años 80, el Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural, mediante una intervención preventiva y promocional, abandona el asistencialismo, busca favorecer la cohesión social y la capacitación del conjunto de la sociedad. Como respuesta orientada por las Ciencias Sociales a los retos y problemáticas de la nueva realidad social española, en relación con la gestión adecuada de la diversidad sociocultural (étnica, lingüística, religiosa...).

Estos objetivos, expresados por la dirección científica del proyecto, se pueden resumir en dos (Decaf, 2013):

- a) Generar procesos y acciones locales para la promoción de la Convivencia Ciudadana e Intercultural.
- b) Y aplicar un modelo de intervención comunitaria intercultural que propicie la generación de una práctica social innovadora y sostenible en la gestión de la diversidad cultural y del desarrollo local.

3.3. Metodología.

Para acercarnos a la aplicación en el Casco Histórico de Zaragoza de esta intervención, hemos puesto en marcha una investigación colaborativa, entre el autor, miembro del Instituto Universitario de Investigación sobre Migraciones, Etnicidad y Desarrollo Social (Universidad Autónoma de Madrid), por una parte, y la profesora Montserrat Navarrete, con las alumnas Cristina Climente y Ángela Aisa, de la Universidad de Zaragoza. Con este equipo, desde el otoño de 2014 se han realizado seis entrevistas a técnicos y representantes de asociaciones con presencia en el territorio, así como a profesionales de la Administración local. Acompañando a éstas el análisis de las memorias, encuestas y otros documentos que se han recopilado, en colaboración con la entidad gestora (Fundación Federico Ozanam) y la dirección científica del proyecto (IMEDES-UAM).

Con el fin de obtener información cualitativa adicional, también se están realizando observaciones urbanas y derivas (Ferro, 2010), con las que cartografiamos los cambios sociourbanísticos que este proyecto y otras intervenciones de revitalización están introduciendo en el Casco Histórico.

La investigación continúa en marcha, por lo que a continuación presentamos algunos de los resultados, vinculados esencialmente a la sistematización de la intervención analizada. Así como algunas de las posibles conclusiones, esbozadas tras el estudio del enfoque *emic* de los actores: ciudadanía, técnicos y Administración.

3.4. El ICI en Casco Histórico de Zaragoza: una aproximación a su sistematización.

El proyecto ICI que aquí estudiamos, ubicado en el Casco Histórico de Zaragoza, fue uno de los 17 seleccionados para iniciar esta apuesta por la ingeniería social, en un momento de quiebra social y en el que se vislumbraba la posibilidad de un deterioro de la convivencia, con un flujo de población de origen migrante estabilizado y sin expectativas mayoritarias de retorno. Se trataba, como en otros territorios, de facilitar a las comunidades herramientas endógenas para afrontar los riesgos de esa nueva alta diversidad, tanto étnica como socioeconómica. Por lo que nos resultará clave posteriormente el análisis de la gubernamentalidad del riesgo, aparentemente exclusiva del Estado, y ahora deslizada hacia los gestores privados del Estado del Bienestar.

Actualmente hay más de 180 organizaciones y recursos del barrio implicados de una forma u otra en las distintas acciones que se llevan a cabo en este proyecto. Representando sectores educativos, económicos, culturales y de acción social, todos ellos en creciente coordinación y favoreciendo este proceso.

Para acercarnos a esta implementación, haremos una primera parada en la metodología comunitaria. Analizando la aplicación concreta en el territorio aragonés de la propuesta emitida desde la dirección científica en Madrid.

Los elementos considerados permanentes en la metodología comunitaria de Marco Marchioni (2002: 457) y asumidos en el ICI son: la información, la audición, la coordinación, la programación y la documentación. El primero de ellos, hace referencia a la necesidad de establecer, desde el inicio mismo del proceso un plan informativo. En el

caso de Zaragoza, este flujo informativo sistemático, que permita a todo el mundo seguir el desarrollo del proceso para poder participar o poder implicarse en cualquier momento, se ha desarrollado en un contexto de un barrio con claras carencias sociales y urbanísticas (Gómez Quintero, 2013: 56). Por lo que, dadas las estas características sociodemográficas, es posible que los tres protagonistas no hayan podido tener acceso a la misma información (aunque en lenguaje, forma y medios diferentes), para poder utilizarla en igualdad de condiciones (Buades y Giménez, 2013: 70). Esto puede haber pasado también a la hora de plantearse la devolución de los resultados de la intervención. Pues la socialización de los contenidos de estudios y otros elementos sin cuya comprensión los mismos serían patrimonio exclusivo de un solo sector de la comunidad (del sector técnico o del sector político), parece haber tenido, al menos en esta fase, un mayor impacto en esos sectores más especializados (E3). Este déficit no se atribuye, en las entrevistas realizadas, a la intervención en sí misma; sino a la complejidad de la transmisión por los canales técnicos hacia la población más renuente a esos cauces. Como barreras fundamentales, se señalan, entre otras, el idioma (en un barrio multilingüe), la desafección hacia los «administradores» (públicos y privados) y la inespecificidad del trabajo comunitario en marcha, que incide sobre todo en una cohesión todavía intangible para algunos actores (algo común a las intervenciones en otros territorios).

Otro elemento permanente de la metodología, que también estamos analizando en el barrio, es la investigación participativa. Una IAP que en este modelo apunta a la importancia del conocimiento compartido de la realidad comunitaria, previamente a la puesta en marcha, y en paralelo a ella; esto es, que los técnicos recurran a la audición o escucha activa de los tres protagonistas. Esta técnica pretende captar el conocimiento subjetivo que los mismos interesados tienen de la situación del territorio, para contar con su participación en la acción consiguiente (Marchioni, 2002: 470).

La audición se acompaña del diagnóstico participativo, que pretende identificar las prioridades comunes. Previamente a éste, la entidad contratada para la gestión del ICI en Zaragoza, realizó un «Estudio previo de la comunidad y valoración inicial del estado de la convivencia (octubre 2010)». Con él iniciaron el proceso. Aunque el diagnóstico participativo o monografía comunitaria en la terminología ICI, se ha desarrollado desde 2011 hasta abril de 2013. Esa monografía ha implicado a la Administración, profesionales y vecinos que han aportado información sobre sus actividades u opiniones sobre el barrio, a lo largo de 2012. Casi cien personas participaron en coloquios individuales, y en cinco coloquios grupales, enfocados al ámbito socioeducativo y socio-asistencial, al ámbito de la salud y al ámbito cultural, y a la formación y la inserción laboral. Más de noventa instituciones, entidades y recursos públicos y privados colaboraron en la recopilación de materiales. Y unas cincuenta personas, del tejido social y de los recursos técnicos públicos y privados acudieron a los denominados Espacios Técnicos de Relación (junio y diciembre de 2012), que concluyeron con el realizado en el Centro de Historias (Ayuntamiento de Zaragoza), en el mes de febrero de 2013, con el que se dio por terminado el proceso.

Tras haberse desarrollado en el mismo Casco Histórico dos planes integrales (1997-2004 y 2005-2012), gestionados por el Ayuntamiento de Zaragoza, este diagnóstico transcurrió en paralelo al análisis de éstos por un equipo de la Universidad de Zaragoza (Gómez Quintero, 2013). Por lo que las conclusiones de la monografía del ICI se sumaron

a ese análisis de origen municipal, como base para la futura Programación Comunitaria ICI, que se asumía dentro de las líneas de actuación del “Plan Integral del Casco Histórico 2013-2020” (PICH, 2013: 14).

Esta imbricación entre una actuación municipal consolidada, el PICH, y una actuación fomentada por una entidad privada, la Obra Social La Caixa, es una característica diferencial del ICI en Zaragoza. Pues en otros territorios, a la monografía comunitaria, que aquí ha coincidido con otro diagnóstico paralelo y de origen público, le sigue una Programación Comunitaria propia, que aquí se ha disuelto dentro de la programación del PICH. Se cumple, por tanto, un objetivo plasmado por la dirección científica, el de “partir de lo existente” (Decaf, 2014: 12). Y, al mismo tiempo, la intervención municipal sobre el barrio asume la premisa de Marchini (2002: 459), para el que el trabajo auténticamente comunitario se mueve entre lo público, lo privado no lucrativo y lo voluntario.

Al imbricarse el PICH y el ICI, a través de esos dos diagnósticos en paralelo, se han identificado algunas prioridades comunes a ambas iniciativas. De esta forma, se atiende igualmente a los objetivos de la metodología ICI, que pretende operativizar los problemas detectados, identificar su impacto, su distribución en la comunidad, su evolución y factores que los condicionan en los diferentes niveles ecológicos (individual, relacional, comunitario y macro). Tras la recogida y análisis de la información obtenida sobre estos problemas prioritarios, se ha cuestionado y completado la visión inicial del problema, en un proceso de “objetivación” conjunta, a través de los foros comunitarios (Buades y Giménez, 2013: 103 y ss.).

Entre las ideas clave que han surgido tanto en las entrevistas, como en las conclusiones de los foros comunitarios y los Espacios Técnicos de Relación, señalaremos aquí las más importantes²³.

- a) En primer lugar, el Casco Histórico se define como paradójico. Un barrio de extremos y de posiciones encontradas, en ocasiones antagónicas.
- b) En él confluyen muchos problemas: pobreza, suciedad, ruido, precariedad, exclusión, marginalidad, insalubridad, hacinamiento, etc. Pero también es un barrio donde hay mucha voluntad política e inversión de recursos de todas las administraciones, tanto públicas como privadas. El mayor exponente de ellas es el PICH, una herramienta de gestión integral.
- c) El Casco está estigmatizado. En los discursos es recurrente la carga negativa de un barrio “inseguro”, “marginal” o “degradado”. Aunque al mismo tiempo es una de las zonas más activas de la ciudad y donde se dan ejemplos de participación comunitaria modélicos.
- d) Esa estigmatización está muy relacionada con la estética urbana del territorio. Pues las calles son percibidas casi siempre en sentido negativo, como lugar de conflicto, de trapicheo, de suciedad, con una confusión de estilos. De ahí que se quiera intervenir, según proponen los participantes en el diagnóstico, hacia nuevos usos y estéticas urbanas.

²³ Reelaboramos así el documento interno emitido por el Equipo ICI de Zaragoza “Primer Encuentro Comunitario del Casco Histórico (30 de abril de 2013)”.

- e) La demografía del barrio está cambiando, lo que transmite una visión de futuro optimista. Por la llegada de nuevos habitantes, así como por la actividad empresarial vinculada a un poder adquisitivo medio o medio alto. Esa ambivalencia, hace que flote en el imaginario la gentrificación (Sorando, 2014).
- f) Se percibe una aceptación y una adaptación entre los vecinos de distintas procedencias geográficas. Sin embargo, la pobreza y la precarización provocan conflictos entre los vecinos de distintas nacionalidades, ante la ausencia de habilidades interculturales previas.
- g) Existe una multiplicidad de agentes interviniendo socialmente en el barrio. Hay una gran dispersión, y diferenciación según sector en el que se interviene, la administración o la tendencia ideológica que sustenta cada iniciativa. Sin embargo, se están consolidando los espacios de coordinación (E4).
- h) La innovación en la intervención tiene su opuesto en el inmovilismo, así como en la percepción de que hay sectores ajenos a este proceso, tanto entre la ciudadanía como entre los técnicos (E2).
- i) El barrio está siendo redefinido en función de actividades singulares para la ciudad: música, distrito universitario, artesanos, etc. Aunque la presencia de las intervenciones del ICI se concentran en el barrio de San Pablo, el sector con mayor presencia de la entidad privada que ejecuta el proyecto. Por lo que varios de los entrevistados plantean que debería retomarse el protagonismo de lo público en esta redefinición del barrio (E4).

Estas dudas respecto a la idoneidad de la intervención desde las entidades privadas en un barrio, recurrentes en las entrevistas, así como en las conversaciones acaecidas durante algunas de las observaciones y etnografías urbanas, nos remiten a uno de los puntales diferenciales de la intervención comunitaria según el modelo ICI: el equipo comunitario. Se trata, según lo expresa desde la dirección científica el propio José Álamo, de un recurso inespecífico. Con la misión fundamental de tejer las relaciones entre los tres actores. Este modelo de mediación, incorporado por Carlos Giménez a la metodología comunitaria de Marco Marchioni, busca la construcción de relaciones asertivas con el conjunto de los protagonistas. Así como promover el intercambio y las relaciones entre ellos, en paridad de condiciones y creando momentos (encuentros comunitarios) y espacios permanentes de relación.

Este equipo, conformado en Zaragoza actualmente por dos personas, trabaja para construir el conocimiento de la realidad comunitaria (diagnóstico), base de la programación comunitaria que se ha subsumido en el actual PICH. Como novedad respecto a otros proyectos de mediación comunitaria (Moreno, 2006), aporta su trabajo y su tiempo, con una clara metodología, permitiendo el despliegue y la sostenibilidad del proceso.

Sobre la programación comunitaria (cuyas propuestas de acción deben dirigirse a reducir o eliminar los factores de riesgo y a generar o potenciar los factores de protección), la evaluación (participativa) y el sistema de documentación, que constituyen los otros elementos permanentes del modelo ICI, no nos extenderemos más aquí. Priorizando aclarar cuál ha sido la estructura organizativa del ICI, y su relación con el PICH municipal, lo que constituye una aportación más reseñable a la intervención comunitaria.

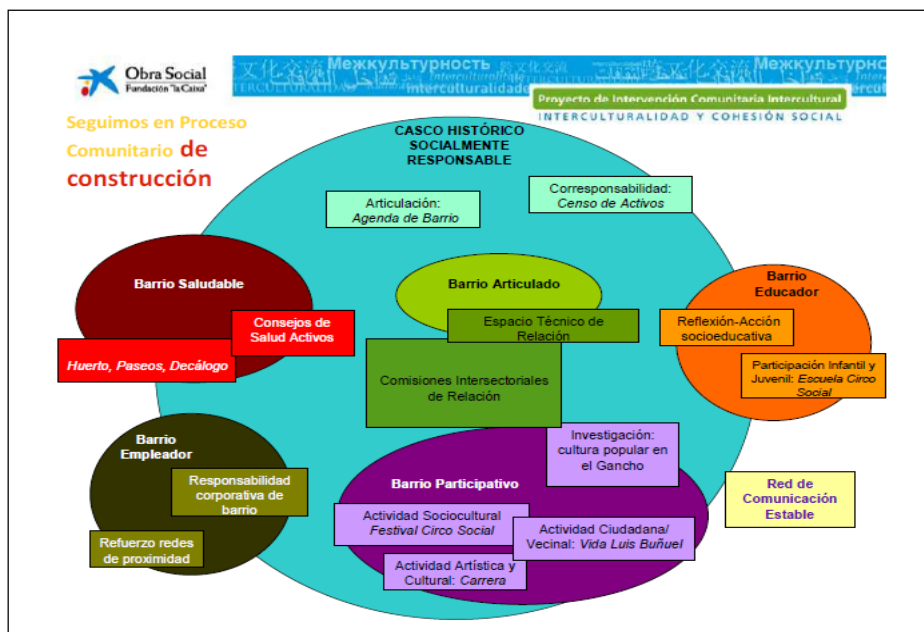


Gráfico 1: Estructuración organizativa del ICI Casco Histórico.

Fuente: Equipo Comunitario (Documento interno).

La participación se sustenta sobre espacios y encuentros comunitarios. Los espacios representan la forma de la nueva organización que cada uno de los tres protagonistas se ha dado gracias al proceso comunitario:

- Un espacio de relación de las diferentes administraciones para coordinar su implicación en el proceso: Gobierno de Aragón (Participación Ciudadana, Educación, Sanidad, Bienestar Social) y Ayuntamiento de Zaragoza (Educación, Participación, Juventud, Servicios Sociales, Economía, Vivienda, entre otras);
- Un espacio de relación de los recursos técnicos, públicos y privados, para colaborar y llevar adelante acciones comunes más globales: el Espacio Técnico de Relación;
- Y un espacio de las organizaciones de la ciudadanía y personas a título individual que quieren participar activamente en el proceso coordinándose para llevar adelante acciones, iniciativas y programas comunes, además de las acciones particulares de cada uno: el Espacio Comunitario de Relación, que se reúne dos veces al año.

Además, se convocan encuentros comunitarios, donde los tres protagonistas se encuentran para compartir iniciativas comunes (resultado de la monografía, el diagnóstico y la programación comunitaria) y otros temas comunitarios que hayan aparecido en el proceso y que requiere de momentos de encuentro para una solución adecuada. Y dentro del PICH se han promovido comisiones sectoriales, en las que técnicos, administración y ciudadanía comparten temáticas específicas:

- Comisión de Música.
- Comisión de Deportes.

- c) Comisión de Medio Ambiente, Limpieza y Salud Comunitaria.
- d) Comisión de Participación Infantil y Juvenil.
- e) Comisión de Intervención Socio Educativa.
- f) Comisión Permanente del Casco Histórico Socialmente Responsable

3.5. Logros y retos de una intervención innovadora: indicadores de convivencia.

Entre las necesidades detectadas en la primera etapa de intervención del ICI, durante las entrevistas se han destacado:

- a) La invisibilidad de la convivencia y la interculturalidad en la agenda política de la ciudad.
- b) El contexto de partida con una conflictividad latente.
- c) Una participación escasa y con relaciones fragmentadas.
- d) Una falta de rigurosidad conceptual y metodológica en muchos de los proyectos de intervención social.

Frente a esto, también se han apuntado logros evidentes, como:

- a) La validación de estrategias e instrumentos de intervención propios del modelo ICI.
- b) Y la consolidación de la Mediación Comunitaria Intercultural como estrategia y método para el desarrollo de relaciones entre los actores sociales, en una realidad compleja y difícil.

Estos logros, se apoyan en un análisis cuantitativo de la convivencia en los territorios de intervención. En concreto, sobre la base de dos encuestas realizadas en 2010 y 2012, que permiten medir con indicadores complejos estos cambios (Buades y Giménez, 2013: 51-55). Además, el cálculo de los mismos indicadores para los ocho territorios de control seleccionados ha permitido realizar un análisis comparativo entre territorios de alta diversidad en los que no se ha implementado el proyecto. El diseño de esta herramienta no está orientado a la evaluación del impacto de actividades concretas del proyecto ICI, sino que permite analizar la evolución de ciertos indicadores vinculados con la cohesión social y la calidad de las relaciones interculturales, a partir de las actitudes y las opiniones de la población general residente en el territorio, junto con la monitorización de los territorios de control.

El análisis a partir de los siete indicadores complejos permite extraer tres conclusiones principales:

- a) Entre 2010 y 2012, mejoran, globalmente, los indicadores complejos estudiados, generados *ad hoc* por el Proyecto ICI (Giménez, 2014: 208).
- b) La mejora de los indicadores es más acentuada en los territorios de intervención que en los territorios de control.
- c) Y el proyecto se encuentra ante un nuevo reto, que es el de incidir a nivel actitudinal.

	Casco Histórico	
	2010	2012
Apenas hay relación, pero la gente deja vivir, se respeta, apenas hay conflicto	58%	35%
Hay buena relación y si surge algún problema se resuelve pacíficamente	24%	30%
Hay tensión e incluso hostilidad	7%	28%
No sabe / no contesta	11%	7%

Tabla 1: Calificación de las relaciones interculturales existentes
Fuente: Lobera y Giménez (2014: 19).

Veamos algunos datos que resumen estas dos encuestas, comunes casi siempre al conjunto de los territorios donde interviene el ICI. En cuanto al indicador complejo relacional, éste ha mejorado más en los territorios de intervención que en los de control (+5 comparado con +2,4). En este sentido, se empieza a vislumbrar que los barrios, espacios o territorios ya no viven tanto en la mera coexistencia, y se dirigen hacia la superación o aislamiento de determinados elementos de hostilidad (recelos, insultos); posiblemente se previene así la emergencia de una hostilidad futura.

En lo referente al indicador complejo actitudinal, éste ha empeorado tanto en los territorios de intervención como en los de control, especialmente en los de control (-1,6 y -4,7 respectivamente). En este caso, la diferencia se explicaría por una mayor disminución de las actitudes positivas hacia la nueva diversificación en el barrio, hacia la diversidad en la escuela y ante el voto de las personas extranjeras en los territorios de control respecto a los de intervención. En este sentido, todavía habrá que esperar un tiempo para que los impactos del proyecto se traduzcan en cambios actitudinales. Sin embargo, el hecho de que este indicador apenas haya variado en los territorios de intervención comparado con lo sucedido en los territorios de control puede tener una lectura positiva en términos de integración e interculturalidad.

En lo referente a la normatividad, el indicador complejo ha mejorado tanto en los territorios de intervención como en los de control, pero muy especialmente en los de intervención (+5,2 comparado con +0,5). Indicando que los pobladores y residentes de los territorios de intervención cada vez se ven más y se tratan unos a otros como sujetos libres e iguales en derechos y deberes.

El indicador complejo de respeto ha empeorado tanto en los territorios de intervención como en los de control (-5 en los territorios de intervención y -6 en los de control). Esto podría explicarse por el peso que tienen las percepciones en este indicador, concretamente las percepciones acerca de la existencia o no de solidaridad, tolerancia religiosa y aceptación de los inmigrantes extranjeros en el territorio.

Paradójicamente, el indicador complejo de asociacionismo es el único de los siete analizados cuya evolución es de signo contrario en los territorios de intervención (+2,7) y en los de control (-2,1). A pesar de que el aumento del asociacionismo no es muy relevante en los territorios de intervención, hay que tener en cuenta que uno o dos puntos porcentuales son significativos en un contexto de baja participación como el que estamos analizando.

Y, finalmente, el análisis de la pertenencia y la discriminación. La primera presenta una evolución más positiva, tanto en los territorios de intervención (+4,5) como en los de control (+3,7). Aumenta el sentimiento de arraigo al territorio y de satisfacción con este: en los territorios de intervención se habría avanzado en el sentido y sentimiento de pertenencia al barrio y estima hacia lo local y común a todos. Y respecto a la discriminación, el indicador complejo aumenta ligeramente en los territorios de intervención (+1,1), mientras que se mantiene estable en los de control. A pesar de que el cambio percibido hasta el momento en los territorios de intervención es muy moderado, apunta a un posible impacto negativo en la integración o cohesión social.

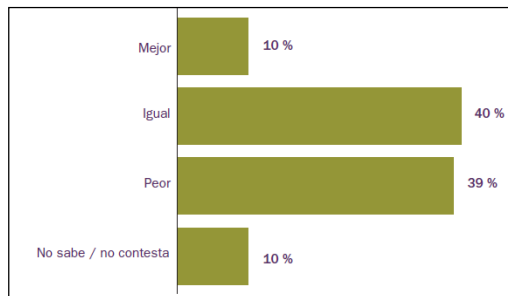


Gráfico 2: Percepción de mejora o degradación de la convivencia en el territorio en los últimos 5 años.

Fuente: Lobera y Giménez (2014: 103).

3.6. Conclusiones y propuestas de investigación.

En la fase actual de la investigación en marcha, uno de los riesgos principales que señalan los discursos de los técnicos es la inestabilidad de la política institucional.

Tal y como se ha concebido este proyecto de intervención comunitaria, el equipo de mediadores no es un actor en ese proceso electoral, pues no es miembro de la comunidad, ni debe tomar partido por una u otra opción. Aunque tampoco se percibe a sí mismo como indiferente a lo que incumbe a la gestión de la diversidad, la inmigración, las minorías étnicas, etc. De hecho, los equipos comunitarios forman parte de un Proyecto con un referente institucional (la Obra Social “la Caixa”), que tiene marcada, para todas su actuaciones y proyectos, una línea de actuación general de no involucrarse en la *arena* política.

Además de esta primera observación coyuntural, entre las primeras conclusiones, y enlazando con los retos pendientes para este proyecto, intuimos ya varias líneas de trabajo que podrían abrirse. Por una parte, la asunción dentro del actual PICH de las propuestas emitidas desde la monografía comunitaria del ICI nos sitúa en un escenario de colaboración público-privada inexistente en otros barrios zaragozanos. En el sentido de una borrosidad

creciente de la agencia de la gubernamentalidad, cuando esta se observa bajo el prisma de la Acción Social como responsabilidad del municipio. Los vínculos entre este modelo y la posición de los diferentes actores dentro de la geografía del Estado del Bienestar local son evidentes. Y de su examen deriva una percepción de la intervención sobre el barrio como parte de un binomio asistencial-comunitarista, que trabaja sobre un ideal potencial, en tensión constante con su negación en el imaginario colectivo: lo que el barrio es y lo que se pretende que sea.

La otra conclusión, que también se plantea como reto para el proyecto ICI, nos remite a lo que permanece ajeno a la intervención, o que, huyendo de los binomios, se sitúa tanto dentro como fuera de ella. Una intervención con tres objetivos principales, que orientan el proyecto: la profundización en la ciudadanía, la convivencia y la interculturalidad, como valores positivos frente a sus opuestos, como la ausencia de derechos civiles, la coexistencia (y la hostilidad), y la multiculturalidad. Esta intervención, como todas las apuestas por la mediación en lo diverso, contempla la renuencia, como forma de poder antagónico. Mas creemos intuir que, dada su posición de externa, se sitúa en un punto ciego, desde el que apenas sabe nada sobre lo que deserta de su potencialidad estabilizadora. Los usos de lo urbano que se remiten otros simbolismos, ajenos a lo cívico; lo comercial como algo refractante de lo turístico; o la perspectiva gremial de los considerados objetos de la Acción Social, son muestras de una resistencia a la intervención, que desorienta a los actores público-privados, instituidas y con claras dificultades para acompañar estas dinámicas comunitarias.

3.7. Bibliografía

- BUADES, J. y GIMÉNEZ, C. (coords.) (2013). *Hagamos de nuestro barrio un lugar habitable. Manual de intervención comunitaria en barrios*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- BURGOS ORTIZ, N. (2011). *Investigación cualitativa: Miradas desde el trabajo social*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- CORBETTA, P. (2003). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: Mc Graw Hill.
- CRUZ, P.G., MAYA-JARIEGO, I., MOLINA, J.L., PATRACA, B., & TSCHUDIN, A. (2009). *ICT for Integration, Social Inclusion and Economic Participation of Immigrants and Ethnic Minorities: Case Studies from Spain*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- DECAF - Equipo de la Dirección Científica del Proyecto ICI (2013). *Propuesta de informe de primera etapa ICI*. Madrid: IMEDES. [Documento interno].
- DECAF - Equipo de la Dirección Científica del Proyecto ICI (2014). *Documento base para la actuación en los nuevos territorios. Enfoque conceptual, elementos metodológicos y operativos*. Madrid: IMEDES. [Documento interno].
- EQUIPO ICI ZARAGOZA (2013). *Primer Encuentro Comunitario del Casco Histórico* (30 de abril de 2013). Documento interno.
- FERRO, G. (2010). *Guía de observación etnográfica y valoración cultural a un barrio. Apuntes: Revista de estudios sobre patrimonio cultural - Journal of Cultural Heritage Studies*, 23 (2), 182-193.

- GIMÉNEZ, C. (coord.) (2014). *Convivencia social e intercultural en territorios de alta diversidad. Encuesta 2012 sobre convivencia intercultural en el ámbito local*. Barcelona: Obra Social La Caixa.
- GORDO LÓPEZ, Á. y SERRANO PASCUAL, A. (2008). “Estrategias y prácticas cualitativas de investigación social”. *Pearson Educación*, S.A. (4) 77
- LEWIS A. COSER (1956). *The functions of social conflict*. Free Press. Glencoe.
- LOBERA, J. y GIMÉNEZ, C. (2014). *Encuesta 2012 sobre convivencia intercultural en el ámbito local, Casco Histórico – Zaragoza*. Barcelona: Obra Social La Caixa.
- MARCHIONI, M. (1985). *Organizaciones y desarrollo de la comunidad. La intervención comunitaria en las nuevas condiciones sociales*. Madrid: Editorial Popular.
- MARCHIONI, M. (2002). Organización y desarrollo de la comunidad: la intervención comunitaria en las nuevas condiciones sociales. En María Luisa Sarrate (coord.) *Programas de animación sociocultural*. Madrid: UNED, págs. 455-482.
- MARCHIONI, M. (2006). Democracia participativa y crisis de la política. La experiencia de los planes comunitarios. *Cuadernos de trabajo social*, 19, 213-224.
- MARCHIONI, M. 1994. *Comunidad, participación y desarrollo: Teoría y metodología de la intervención comunitaria*. Madrid: Editorial Popular S.A.
- MORENO, J. (2006). La mediación en el ámbito de la inmigración y convivencia intercultural. *Acciones e investigaciones sociales*, Nº Extra 1, 8-33.
- MUÑOZ, Y. (2004). *Curso de resolución de conflictos en el ámbito internacional y comunitario*. Gijón: Instituto de Estudios para la Paz y la Cooperación.
- NAVARRETE, J. M. (2004). *Sobre la investigación cualitativa. Nuevos conceptos y campos de desarrollo*. Lima: Investigaciones Sociales
- OFICINA DEL PLAN INTEGRAL. *Plan Integral del Casco Histórico 2013-2014*. Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza.
- PELLICER, I. et al. (2013). La observación participante y la deriva: dos técnicas móviles para el análisis de la ciudad contemporánea: el caso de Barcelona. *EURE: Revista latinoamericana de estudios urbano regionales*, 116, 119-139.
- PICH (2013). *Plan Integral del Casco Histórico 2013-2020*. Ayuntamiento de Zaragoza: Zaragoza.
- PUNTES, S. (2005). *Los servicios de mediación comunitaria*. Barcelona: Diputació de Barcelona
- GÓMEZ QUINTERO, J.D. (coord.) (2013). *Evaluación del plan integral del Casco Histórico 2005-2012. Diagnóstico del barrio y propuestas de futuro*. Ayuntamiento de Zaragoza: Zaragoza.
- RIDAO, S. (2010). Técnicas de mediación. Reflexiones sobre su aplicación en contextos comunicativos interculturales. *Aposta: Revista de ciencias sociales*, 47.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J.I. (2007). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- SARASOLA, J.L. et al. (2010). *Mediación: elaboración de proyectos*. Madrid: Tecnos.
- SORANDO, D. (2014). *Espacios en conflicto. Un análisis relacional del cambio social en los centros estigmatizados*. Tesis doctoral. Madrid: UCM.
- VVAA (2005). *Monográfico: El trabajo social y la mediación*. Revista Trabajo Social Hoy.

WANDERSMAN, A. y FLORIN, P. (1990). Citizen participation, voluntary organizations and community development: Insights for empowerment and research [Special section]. *American Journal of Community Psychology*, 18(1), 41-177.

POLÍTICAS URBANAS:
Participación y exclusión

4. Marginalidad Urbana Avanzada en la España contemporánea

Jesús Carreras Aguerri

Universidad de Zaragoza

Doctorando en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales

jcarrerasaguerri@gmail.com

4.1. Introducción

Esta comunicación busca poner en relación el esquema teórico desarrollado por Loic Wacquant, y ampliado por la «*Leverhulme Network on Advanced Urban Marginality*»²⁴, en torno a lo denominado por el sociólogo canadiense como «*Marginalidad Urbana avanzada*» (MUA), con la situación económica, social y política que se vive en el estado español tras la crisis de 2008. El objetivo de este breve texto es plantear la existencia un nuevo régimen de marginalidad urbana avanzada en España, aportando algunos argumentos y evidencias que así lo indican

Para ello, en primer lugar, colocaremos la crisis en un contexto internacional y temporal que permita apreciarla como el último tramo de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que caracterizan el advenimiento de la sociedad postfordista, y daremos cuenta de su naturaleza y consecuencias recurriendo a los conceptos de neoliberalismo y precariado. En segundo lugar, expondremos de forma breve algunas coordenadas del extenso trabajo de Loïc Wacquant sobre marginalidad, pobreza y políticas de regulación de ésta. Y finalizaremos presentando a modo de conclusión algunas cuestiones que indican la aparición de un incipiente régimen de marginalidad urbana avanzada en nuestro país.

4.2. Una crisis en tres dimensiones

Se suele apuntar a la crisis de 2008 como un mero ciclo decreciente más en la historia del capitalismo. Sin embargo, lo que aquí planteamos es que esta crisis no solo ha traído consigo cambios circunstanciales a la economía española, sino que es el último eslabón de una serie de transformaciones profundas en la economía mundial. En consecuencia, planteamos la crisis como un punto de inflexión en nuestro país, que consagra un nuevo modelo social y político, por lo que no solo estamos ante una crisis económica, sino ante una crisis social y ante una crisis del estado del bienestar.

4.2.1. Una crisis económica

La crisis económica de 2008 ha supuesto un punto de inflexión para la economía española, extendiéndose más allá del enorme salto en el número de parados, que ha elevado la tasa de paro del 8'23 al 26'04% (EPA). Su impacto más visible sobre la economía son estos 3'5 millones de puestos de trabajo que se destruyeron entre 2007 y 2013 (Rocha

²⁴ <http://www.advancedurbanmarginality.com/>

Sánchez & Negueruela Cortés, 2014), pero desglosar de dónde procedían estos puestos de trabajo perdidos, además de dar cuenta de la inequidad de la crisis, nos permite hacernos una idea de sus consecuencias económicas profundas.

Al observar los datos en función de a qué clases sociales afectan en mayor grado estos cambios en la estructura económica, se observa que los que más peso han perdido en términos absolutos son los obreros cualificados, y que en términos relativos son los obreros no cualificados, que pasan de ser un 4'8% de la población ocupada a tan solo el 2'8% (Martínez, 2014). Si, como hace el profesor José Saturnino Martínez (2014), ponemos estos datos en una perspectiva temporal más amplia, se observa cómo esta pérdida de peso relativo de los obreros durante los años de crisis es solo el vertiginoso último tramo de una tendencia decreciente ya presente a finales de los años 70.

También resulta útil observar la naturaleza de la destrucción de empleo atendiendo a qué sectores ha afectado en mayor o menor grado, ya que nos permite apreciar dos cuestiones: por un lado, la industria y la construcción han perdido peso relativo y absoluto, al contrario que el sector servicios, que pese a haber perdido puestos de trabajo, ha aumentado su tamaño relativo (según datos de la EPA: la construcción ha pasado de suponer el 12% de la población ocupada en 2008 al 6% en 2013, la industria ha caído del 16% al 14%, y el sector servicios ha aumentado del 68% al 76%) y por otro lado, poniendo de nuevo los datos en contexto, apreciamos cómo, a excepción de la construcción, tanto industria como servicios tan solo han acelerado sus tendencia durante la crisis. (I.N.E., 2011)

Estos datos puestos en una perspectiva temporal amplia dan cuenta de una serie de cambios en la estructura económica que no son ni mucho menos particulares del caso español, si no que responden a una serie de tendencias económicas comunes a gran parte de los estados desarrollados. Estos cambios estructurales comenzaron a producirse a mediados de los 70 en EEUU, y se extendieron rápidamente a buena parte de Europa, suponiendo el fin de la era fordista, y el advenimiento de una sociedad post-fordista. Esta nueva forma de sociedad se caracteriza por la reestructuración global del capitalismo, que pasa a basarse en la división internacional del trabajo, y en el desarrollo de las industrias basadas en el conocimiento intensivo (Wacquant, 2010: 168).

El cambio de era económico supuso importantes transformaciones en el mercado de trabajo, éste se terciarizó y se dualizó. Es decir, por una parte, los servicios ganaron peso frente a la industria, y por otra parte, comenzaron a aparecer diferentes tipos de brechas en este mercado (temporalidad, aumento de la remuneración de los empleos más cualificados, crecimiento del trabajo por cuenta propia), que con los años cristalizarían en un aumento de la desigualdad entre trabajadores (Torre Fernández, 2013).

4.2.2. Una crisis del estado del bienestar

Sin embargo, aunque resulta tentador establecer una causalidad directa entre las tendencias macroeconómicas y el avance de la desigualdad, debemos tener en cuenta que el estado va a actuar como mediador entre ambos fenómenos, por lo que las consecuencias de esta reestructuración global del capitalismo se materializarán mediadas por las políticas y regulaciones estatales. La movilidad internacional de capitales y el desarrollo tecnológico son los factores que permiten maniobras como la deslocalización de la producción o la

inversión en profesionales muy cualificados mediante altas remuneraciones; pero son los estados los que tienen potestad para regular sus mercados de trabajo, así como también los que, dentro de un marco determinado por constantes luchas internas y externas, deciden cómo y en qué grado paliar los posibles fallos o injusticias del mercado.

En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial las economías occidentales se basaron en el desarrollo de la producción industrial y en el consumo masivo. El estado articulaba ambos factores a través del pacto social keynesiano, que vinculaba la producción y el consumo bajo la tutela del Estado del Bienestar (Wacquant, 2010: 167). Pero en los setenta comenzó lo que se vino a denominar «la crisis del estado del bienestar», una compleja articulación de cambios políticos, demográficos y económicos que supusieron el comienzo de un paulatino achicamiento del estado del bienestar en gran parte de Europa y Norte-América. Sin embargo, mientras que en los países vecinos los setenta supusieron el inicio del retroceso del Estado del Bienestar, en España se siguió la tendencia opuesta.

Mientras que en otros países la dualización y terciarización del mercado de trabajo, y el retroceso del estado del bienestar son dos factores que se desarrollan juntos, en el Estado español los cambios en el mercado de trabajo se dan a la vez que se extiende el estado del bienestar, por lo que las consecuencias de las transformaciones en el primero se van a ver mitigadas por el segundo. La desindustrialización que tuvo lugar en los 80 no fue ni mucho menos un proceso ausente de tensiones, pero un gran número de los empleos perdidos se compensaron mediante prejubilaciones, y parte de esta clase obrera pudo virar de la industria a la construcción; por lo que, a diferencia de en otros países²⁵, no nos encontramos en España grandes masas de trabajadores expulsadas del mercado laboral. En lo que respecta a la precarización del trabajo, la regulación institucional introdujo una clara división entre trabajadores jóvenes y adultos al precarizar las posiciones por las que se accede al mundo del trabajo; sin embargo, esta precariedad, al estar ligada al tiempo que se llevaba en el mercado de trabajo, acababa por terminar cuando el joven pasaba a adulto, de modo que la familia podía y debía absorber al joven precario hasta que éste alcanzaba un empleo estable (Mari-Klose, 2012).

Pero, pese a la expansión del estado del bienestar en las últimas décadas, su cobertura no llegó a ser equitativa para toda la población. A diferencia de otros estados del bienestar, como los socialdemócratas, las grandes transferencias monetarias del estado dependían, y siguen dependiendo, de las contribuciones del trabajador a la Seguridad Social. Mientras, el peso de las prestaciones no contributivas se mantuvo bajo, por lo que los miembros de colectivos con situaciones laborales precarias se encontraban particularmente subprotegidos (Mari-Klose & Mari-Klose, 2014). Durante los años que llevamos de crisis, las grandes transferencias estatales apenas se han modificado; mientras que las políticas asistenciales han sido especialmente golpeadas por los recortes, «en euros constantes (en 2005), España pasó de gastar 55'74 euros por habitante en 2007 a gastar 41'79, a pesar del incremento de las situaciones de necesidad» (Mari-Klose & Mari-Klose, 2014: 14).

La convergencia de políticas hacia el retroceso del estado en determinadas áreas, especialmente en la provisión del bienestar, que se comienza a observar en los años 70, no

²⁵Véase: Wacquant (2010)

es fruto del azar, sino que responde a un patrón común, el proyecto político neoliberal, del que nos ocuparemos más adelante.

4.2.3. Una crisis social

Hasta ahora nos hemos ocupado de los cambios económicos y políticos que ha traído la crisis a España, inscribirlos en un contexto internacional y temporal nos ha permitido ver las transformaciones que ha traído la crisis como tendencias internacionales, que se vienen observando desde el advenimiento de la sociedad post-industrial.

Estos cambios en el mercado de trabajo y en la política del bienestar han tenido un importante impacto social que, como ya hemos avanzado antes, no ha sido equitativo, lo que se ha traducido en un importante aumento de la desigualdad, que ha vuelto a niveles de 1980 (Martnez, 2013, p. 65); y en un aumento de la exclusión social. La Fundación FOESSA, a través de su propio sistema de indicadores, ha situado el número de personas que sufren algún grado de exclusión social en 11'7 millones, habiendo pasado de un 16'3% de la población en 2007 a un 25'1% en 2013 (FOESSA, 2014: 156).

La destrucción de empleo ha afectado con mayor fuerza a determinadas clases sociales, concretamente, y tomando la categorización de clases sociales laborales utilizada por Saturnino Martínez (2014), a los obreros cualificados, a los no cualificados y a los empleados de baja cualificación. Aunque la renta neta disponible por hogar bajó en todas las clases entre 2007 y 2011, los que más han acusado la caída en términos relativos han sido los obreros no cualificados (18'1%), seguidos de los empleados no manuales de baja cualificación (15'6%), y por los obreros cualificados (14'9%) (Martinez, 2014: 10). Esta acusada disminución de las rentas de las clases más bajas con respecto a las rentas percibidas por las clases medias y altas, ha provocado un aumento de la desigualdad. Tomando un planteamiento de la estratificación social basado en umbrales de renta, también observamos que las rentas más bajas se han desplomado, cómo indica que «mientras en 2007 los ingresos de la primera decila representaban el 2'4% de los ingresos totales, en 2012 ya solo son el 1'5%» (Marí-Klose & Marí-Klose, 2014: 12).

La crisis ha traído la disminución de los puestos de trabajo, y una disminución de las rentas percibidas por el trabajo, ambos factores han golpeado con más fuerza a los sectores más precarios del mercado laboral, es decir, por una parte, los trabajadores temporales han sido los más proclives a perder sus empleos, y por otra, las bajadas salariales han afectado más a las rentas más bajas (Marí-Klose & Marí-Klose, 2014). A la vez, ha crecido la precariedad laboral, en tanto que ha aumentado la contratación a tiempo parcial y el trabajo por cuenta propia, y se ha mantenido el volumen de contratos temporales (1º de Mayo, 2014). Lo que se traduce en que de 2007 a 2012 la proporción de trabajadores pobres ha pasado de 10'7% a 12'3% (Marí-Klose & Marí-Klose, 2014), situándose tres puntos por encima de la media europea, y colocándose en el tercer puesto de la UE, solo precedido por Grecia y Rumania. (1º de mayo, 2014).

La crisis también ha traído significativos aumentos del número de pobres en España, focalizándose especialmente en perfiles concretos. La pobreza se ha rejuvenecido, puesto que las tasas de riesgo de pobreza han aumentado con mayor fuerza en menores de 18 años, y en jóvenes de entre 18 y 24. Y la pobreza se ha racializado, puesto que ha aumentado extraordinariamente entre la población de origen inmigrante (Marí-Klose & Marí-Klose,

2014). Las tasa de pobreza infantil y juvenil, y de inmigrantes ya eran relativamente altas en 2007, así que volvemos a ver como la crisis golpea con más fuerza a los colectivos que previamente ya eran más vulnerables, debido, por un lado, a las dinámicas y desigualdades del mercado laboral, y por otro, a una falta de atención y de cobertura por parte de las políticas sociales, cuyas grandes transferencias son de carácter contributivo, por lo que benefician a aquellos que llevan trayectorias laborales largas y estables, olvidando las posibles cargas de tipo familiar que se puedan tener.

4.3. Neoliberalismo y precariado

Como hemos visto, la crisis ha golpeado con mayor intensidad a aquellos que se encontraban en situaciones más desfavorecidas antes de la crisis, bien por su posición en el mercado laboral y en el orden social, o por encontrarse poco protegidos por el estado del bienestar español. El hecho de que la crisis haya empobrecido en mayor medida a aquellos colectivos que ocupan las posiciones más bajas del orden social viene a reforzar la tesis de que no podemos verla solo como un nuevo ciclo decreciente del capitalismo, cuyas consecuencias desaparecerán cuando la economía vuelva a crecer, sino que desde lo social debemos entenderla como la aceleración de una serie de tendencias que evidencian un proceso de transformación política, económica y social.

Junto a la dualización y la terciarización de los mercados de trabajo, apareció el proyecto político neoliberal, como cuerpo teórico «del y para» el capitalismo post-fordista, en una relación de retroalimentación mutua que hace arduo e infructuoso tratar de observar cuál es factor motor y cuál factor móvil. En consecuencia, el estado del bienestar comenzó a retirarse paulatinamente, a medida que el pacto keynesiano que equilibraba producción y consumo se disolvía (Wacquant, 2010: 167).

De la amplia bibliografía sobre el neoliberalismo, y de las diferentes maneras de entender qué es el neoliberalismo, la más adecuada es la planteada por Loïc Wacquant, que interpreta el «neoliberalismo como una articulación del estado, el mercado y la ciudadanía, que emplea al primero para imponer el sello del segundo sobre la tercera» (Wacquant, 2012b: 71), esta teoría ofrece una visión intermedia entre los planteamientos económicos que lo entienden como un domino del mercado, y los enfoques que se centran en derivaciones de la «*governmentality*» foucaultiana (Wacquant, 2012b).

De acuerdo a este planteamiento, debemos entender las transformaciones políticas e institucionales de las últimas décadas como virajes que responden a un proyecto político que se caracteriza por buscar una reconstrucción del estado que favorezca a los mercados; por un giro derechista del campo burocrático, y por la expansión y glorificación del ala penal del estado (Wacquant, 2012b). En algunos de estos elementos entraremos con más detenimiento más adelante, pero se debe señalar que el ideario neoliberal se ha presentado en las últimas décadas de la política europea y norteamericana de formas diversas y con grados muy diferentes de explicitud, filtrándose incluso en los discursos y políticas de los partidos socialdemócratas europeos. El neoliberalismo ha sido un fantasma que ha recorrido el discurso político europeo en las últimas cuatro décadas, logrando diferentes grados de hegemonía según el contexto nacional, y consiguiendo un último empujón en el contexto económico traído por la crisis de 2008, durante la que la «*austeridad*» ha sido el arma con

la que las instituciones de la Unión Europea han golpeado y redibujado a los estados miembros.

Como ya hemos visto, el Estado del Bienestar español ha llevado una evolución particular, ya que se desarrolla cuando la «*edad de oro*» de estos sistemas ya había terminado, pero, a pesar de esto, logró un notable desarrollo en determinadas áreas (lo que no niega que incluso durante la época de máxima extensión del Estado del Bienestar español hubiera carencias y colectivos sub-protegidos). Pero la crisis de 2008 supuso el inicio de una tendencia completamente inversa a la seguida durante los años previos, de 2007 a esta parte, especialmente tras el cambio político de 2011, asistimos a una serie de políticas de desregulación y de retroceso del estado en la provisión de bienestar, que nos permiten hablar de la puesta en marcha clara y poco disimulada de un cambio político de corte neoliberal, impulsado, y en determinados momentos impuesto, por instituciones internacionales; y justificado bajo el mantra de la austeridad, que viene a traducirse por la necesidad de políticas que achiquen al estado en lo social.

Sin embargo, este cambio de tendencia del estado del bienestar español no se extiende a todas las áreas, ya que determinadas partidas no se han modificado. Se está profundizando en las asimetrías del estado del bienestar, aquellos colectivos que se encontraban menos protegidos antes de la crisis son a los que más se está golpeando. Son los que más ayuda requieren por parte del estado, pero las partidas dedicadas a ellos, como el gasto en servicios sociales o las coberturas por desempleo, están tendiendo a disminuir (1º de mayo, 2014).

No estamos solo ante un cambio de carácter político, sino que estamos también ante un cambio de carácter económico, un cambio infraestructural traído por la reestructuración del capitalismo. Este cambio de era ha tenido importantes consecuencias en la forma en la que se organiza el trabajo, asistimos a una precarización de gran parte del trabajo en las sociedades desarrolladas. Esta difusión de la precariedad, que en los términos utilizados por el británico Guy Standing (2011) se traduce en el auge del precariado, una nueva clase social que posee una manera propia de relacionarse con la actividad productiva y con el orden social, basado en la inseguridad, es decir en la falta de control y de garantías tanto en referencia al mercado de trabajo, como a las condiciones de su trabajo y a sus derechos como trabajadores (Standing, 2011: 10).

Pero la precariedad no es solo hija de una nueva fase del capitalismo, ya que, aunque se presenta como una necesidad de adaptación ante unas nuevas condiciones económicas, bajo su creación subyace una racionalidad neoliberal que, como observó Pierre Bourdieu (2002), asocia productividad a flexibilidad llegando incluso a «hacer de la inseguridad social un principio positivo de organización colectiva, capaz de producir agentes económicos más eficaces y productivos» (Bourdieu, 2002: 25).

Esta nueva forma de relacionarse con el trabajo, se extiende más allá de la esfera económica; como plantean Luis Enrique Alonso y Carlos J. Fernández (2013), la precariedad va a actuar como elemento disciplinario que por un lado somete a los que tienen trabajo al miedo a perderlo, y por otro, empuja al precario a la incertidumbre, le desposee de su tiempo, y le impide la creación de un proyecto vital (Alonso & Fernández, 2013: 130). A cómo los trabajadores sometidos a condiciones precarias de trabajo narran su vida, Carlos de Castro Periacho (2012) lo denominó «*identidad narrativa del absurdo*»; ésta se

caracteriza porque cuentan la historia de su vida laboral y de sus condiciones de trabajo como algo que no comprenden y que siempre está fuera de su control.

La teorización sobre la precariedad es amplia y previa a Standing [véase, por ejemplo: Lazzarato (2006)], pero de la mano de este autor ha venido el debate sobre las consecuencias profundas de la precariedad en la estructura social. Independientemente de la posición que se tome con respecto al concepto, es decir, concibamos al precariado como una clase por sí misma, como una fracción de la clase obrera tradicional, o acaso como una nueva condición de clase con potencialidad para extenderse por todas las clases populares, es un hecho que en los últimos años el trabajo se ha ido precarizando en nuestro país, al igual que lo ha hecho en casi todo el mundo desarrollado, a medida que, en líneas generales, ha aumentado el autoempleo, la contratación temporal y a tiempo parcial, y que se ha destruido trabajo estable (1º de mayo, 2014).

La precariedad laboral es un fenómeno asociado a la teórica necesidad de flexibilidad requerida por el capitalismo global de nuestra era, y mediado por la racionalidad económica neoliberal. Aunque España ha seguido un desarrollo particular en los últimos 30 años, no ha sido impermeable a las dinámicas macroeconómicas internacionales. Pero hasta la crisis de 2008 la precariedad laboral se reservaba a las posiciones más bajas del mercado de trabajo y las vías de entrada a este, ya que en la década de los ochenta se optó por flexibilizar por esta vía el mercado laboral (Marí-Klose, 2012), de modo que afectaba principalmente a determinados colectivos, que a la vez eran los que menos protegidos estaban por el estado del bienestar. A pesar de la precariedad que afectaba a determinados grupos sociales el crecimiento económico constante permitía que se pudiera saltar de un trabajo a otro sin estancias demasiado largas desempleados, de modo que, en el caso de los jóvenes, la familia podía actuar como colchón, además había una cierta movilidad ascendente dentro del mercado laboral.

Pero 2007 supuso un frenazo en el crecimiento económico, una desaceleración que hizo que se estamparan contra el asfalto los sueños de movilidad ascendente y de crecimiento del estado del bienestar. En un periodo muy corto de tiempo se pasó de una precariedad circunstancial, a una precariedad que se comienza a mostrar en toda su crudeza, y que tiene visos de ser crónica, tal y como la plantea Standing (2011) al observar su auge por casi todo el mundo desarrollado. La precariedad, sea o no la base para una nueva clase social, se ha convertido en una condición común para una gran parte de los trabajadores, teniendo nefastas consecuencias para las fracciones más bajas de las clases populares. Como señala David Harvey, al neoliberalismo le acompaña: «la tendencia universal a aumentar la desigualdad social y a dejar expuestos a los segmentos menos afortunados de la sociedad [...] a los fríos vientos de la austeridad y al desapacible destino de una progresiva marginalización» (2007: 130).

4.4. Breve esquema de la formulación teórica de la Marginalidad Urbana Avanzada

Como explica Loic Wacquant (2010), el fin de la era fordista trae consigo un nuevo régimen de marginalidad que ha denominado «*Marginalidad Urbana Avanzada*», debido a que es un fenómeno principalmente urbano, su ámbito y fuente es la ciudad, y a que se

caracteriza porque «su advenimiento está ligado a los sectores más avanzados de nuestras economías» (2010: 167).

En la sociedad industrial la pobreza en las ciudades era entendida como un fenómeno residual o cíclico, solucionable mediante la expansión del mercado o del estado del bienestar. Incluso los desafíos a la autoridad del estado procedentes de determinados sectores sociales, eran entendidos como la consecuencia de problemas sociales residuales que la expansión del estado del bienestar y la renovación urbana solucionarían (Uitemark, 2014: 18). Y en cierto grado, y a pesar de las asimetrías entre los diferentes modelos de desarrollo, los sistemas del bienestar fueron solucionando problemas sociales, en un avance constante hacia un horizonte que se complicaba cada vez más al aparecer nuevos riesgos sociales y nuevas demandas. Pero en esta nueva sociedad post-industrial traída por la reestructuración global del capitalismo, nace un nuevo régimen de marginalidad urbana, impulsado por la fragmentación en el mercado de trabajo, el retroceso del estado del bienestar y la concentración y estigmatización de la pobreza (Wacquant, 2012b: 67).

Como ya hemos desarrollado, los nuevos mercados de trabajo imponen a determinadas sectores sociales unas condiciones de precariedad que llegan a relegarles a la pobreza. Además, este precariado generado por el mercado, tiende a encontrarse cada vez más abandonado o sub-protégido por los estados del bienestar, lo que les sitúa en una situación de carencias de derechos (Standing, 2014). Wacquant observa que esta nueva pobreza tiende a concentrarse espacialmente en la ciudad contemporánea, y que sobre ella pesa un estigma que se extiende al territorio, alcanzando del universo simbólico de los propios moradores.

La dimensión simbólica de la nueva marginalidad urbana hace referencia al estigma que cae sobre los pobres en nuestras sociedades, y sobre los territorios en los que se concentran, por lo que podemos hablar tanto de una estigmatización de la pobreza como de una estigmatización territorial, que lleva a que determinadas áreas de las metrópolis modernas sean vistas como espacios de degradación moral, social y física, tanto por el resto de moradores de la ciudad, como por sus propios residentes, lo que repercute con fuerza en sus universos simbólicos, y por tanto en cómo se relacionan consigo mismos y con su entorno (Borges Pereira, Slater, & Wacquant, 2014). Esta estigmatización simbólica de la MUA debe ser puesta en relación al proyecto social neoliberal, en tanto que se posibilitan y fortalecen mutuamente.

Por una parte, el proyecto político neoliberal toma como elemento cultural que articule sus lógicas al discurso de la responsabilidad individual (Wacquant, 2012b), lo que le va permitir dotar de cierto sentido a la expansión de su ala penal. El encarcelamiento se va convertir en una principales formas utilizadas por el estado para regular la pobreza, y esta función de estado guardián, que se presenta a sí mismo como defensa ante la inmoralidad de los delincuentes, le permite justificarse y legitimarse (Wacquant, 2012a). Y por otra parte, y utilizando la misma justificación, se va a responder a la nueva pobreza mediante políticas sociales disciplinarias, lo que se traduce en un vuelco de prioridades y acciones estatales del polo protector del estado al polo disciplinario (Wacquant, 2012b).

4.5. Conclusiones: algunas notas sobre MUA en España

El avance del proyecto político neoliberal y el auge del precariado post-industrial son fenómenos estrechamente entrelazados, que dan cuenta de profundas transformaciones sociales presentes en nuestro país de forma relativamente sutil desde hace décadas, y a las que la crisis económica de 2008 ha sacado a la luz, permitiendo que se muestren en toda su extensión y crudeza, de forma muy similar a como lo lleva haciendo en las últimas 4 décadas en los países vecinos, como muestran los ya mencionados aumentos de la pobreza y desigualdad durante los últimos 7 años. Debemos entender que el aumento de la desigualdad y la pobreza durante la crisis no se debe únicamente a una desaceleración de la economía, sino que es una característica propia de sociedad post-industrial de la que incluso la OCDE es consciente, puesto que ha observado el constante aumento de la desigualdad en sus países miembros durante las últimas décadas (OECD, 2011). En consecuencia, parece razonable pensar que existen evidencias para pensar que la crisis económica de 2008 ha sentado las bases definitivas para la aparición de una MUA.

En 1975 España tenía 23 presos por cada 100.000 habitantes, en 2010 tenía 165 por cada 100.000 habitantes, y sin que la delincuencia haya aumentado en los últimos años; además, nuestro país es el tercero de Europa con más policía, tanto en términos absolutos como relativos (González Sánchez, 2011). Estos datos muestran que la expansión del ala penal del estado como forma de regulación de la pobreza no es una realidad ajena a nuestro contexto. Además, la crisis económica ha sido la justificación para poner en marcha políticas «*de ajuste*», que han golpeado con más fuerza a los servicios sociales que a otras partidas, en una situación en la que la demanda de estos servicios es mayor. La no disponibilidad presupuestaria está siendo la justificación para la reducción de determinados gastos sociales, lo cual es fácilmente interpretable como una victoria del polo disciplinario, sobre el protector.

La inviabilidad de determinados servicios sociales, la necesidad de aumentar las condiciones para percibir ayudas, la posibilidad de que los subsidios públicos se otorguen a cambio de trabajar en el sector privado (*workfare*) o la exigencia de que los trabajadores sociales vigilen más estrechamente a aquellos que reciben algún tipo de prestación; son cuestiones que pueden aflorar fácilmente en el contexto de una necesidad de austeridad económica, pero bajo los cuales subyace una voluntad de reestructurar el estado, y de poner en marcha una nueva política social punitiva y disciplinaria, como método para afrontar las nuevas formas de pobreza.

Como hemos determinado, nuestro Estado ha entrado definitivamente en el postfordismo con la crisis económica de 2008, por lo que, a diferencia de otros países en los que las nuevas dimensiones de la marginalidad comenzaron a desarrollarse hace más de tres décadas, en España estamos ante un fenómeno reciente que apenas estaría comenzando a nacer. En consecuencia, es posible que en España no haya zonas de concentración de la pobreza tan claramente delimitadas como es el caso de Francia, donde encontramos el cinturón rojo de París, y ni mucho menos como en EEUU, donde los guetos de las grandes ciudades son claramente visibles. Sin embargo, la propia administración pública tiene elaborado, a través de los datos del Censo Nacional, un catálogo de barrios vulnerables en todas las ciudades medianas y grandes (Ministerio de Fomento, 1991, 2001, 2006), que

constata que en determinadas zonas urbanas se concentran en mayor medida poblaciones consideradas vulnerables. Es evidente que existen factores que empujan a los colectivos más vulnerables a determinados espacios degradados, la estructura del mercado de la vivienda quizás haya sido el principal (Leal, 2002), así que si en la actualidad tenemos un estado en retirada y un claro empobrecimiento de los más pobres, existe un alto riesgo de que estos espacios se conviertan en espacios de relegación urbana.

La estigmatización simbólica quizás sea el elemento menos desarrollado en nuestro país, aunque debemos ser conscientes de que también es el más difícil de constatar científicamente. En cualquier caso, ya señalan Borges, Slater y Wacquant que: «todo vecindario que cuente con una pequeña y estable minoría de residentes inmigrantes o de raza negra, bajas tasas de delincuencia y viviendas básicas, puede ser convertido rápidamente en un gueto racial y hostil listo para explotar en caos en cualquier minuto» (Borges Pereira, Slater, & Wacquant, 2014).

Quizás no hayamos asistido a esto en nuestro país, pero el germen ya está plantado en tanto que el estado ha creado un «marco institucional discriminatorio en el campo de la inmigración», al separar entre sus ciudadanos y un «otro inmigrante», que a su vez está subdividido según qué tipo de permisos, y por tanto derechos, le ha otorgado el estado (Cachón, 2013, p. 248). Esto posibilita la existencia de «un discurso en algunos sectores sociales que considera los flujos migratorios como una amenaza para la población autóctona» (Del Olmo Vicén, Eito Mateo, & Gomez Bahillo, 2014: 186), como muestra que, según datos recogidos por el CIS en 2011, más de los mitad de los españoles encuestados consideran que «los inmigrantes reciben del estado más o mucho más de lo que aportan», y que traen con ellos «problemas de inseguridad, delincuencia, integración y choque cultural» (Noguer Salanas, 2014: 204).

Como consecuencia de estos elementos que acabamos de señalar, podemos concluir que en nuestro país han surgido ya las bases políticas, económicas y sociales que dan lugar a la «*Marginalidad Urbana Avanzada*», por lo que aunque ésta esté en una fase temprana de desarrollo, es conveniente tomar las formulaciones teóricas realizadas por los autores de la «*Leverhulme Network on Advanced Urban Marginality*», para dar cuenta de las nuevas dimensiones que la pobreza parece comenzar a tomar en España.

4.6. Bibliografía

- 1º DE MAYO, F. (2014). *Diagnóstico y reflexiones sobre la precariedad en España*. Madrid: Fundación 1º de Mayo.
- 1º DE MAYO, F. (2014). *Informe 2014: Pobreza y trabajadores pobres en España*. Madrid: Fundación 1º de mayo.
- ALONSO, L. E., & FERNÁNDEZ RODRIGUES, C. J. (2013). *Los discursos del presente*. Siglo XXI: Madrid.
- AUYERO, J. (2011). «Puños, patadas y codazos en la regulación de la pobreza neoliberal». In M. J. Funes, *A proposito de Tilly: Conflicto, Poder y acción colectiva* (pp. 231-246). Madrid: CIS.
- BORGES PEREIRA, V., SLATER, T., & WACQUANT, L. (2014). «Territorial Stigmatization in action». *Environment and Planing A*, 46.

- BOURDIEU, P. (1991). *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Polity Press.
- BOURDIEU, P. (1993). «Esprits d'Etat: Genèse et structure du champ bureaucratique». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96(96-97), 49-62.
- BOURDIEU, P. (2002). *Las Estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- BOURDIEU, P. (2014). *Sobre el estado*. Barcelona: Anagrama.
- CACHÓN, L. (2013). La precariedad de los inmigrantes en España: la construcción de la fragilidad de un nuevo sujeto. In B. Tejerina, B. Cavia, S. Fortino, & J. A. Calderón, *Crisis y precariedad vital* (pp. 245-268). Valencia: Tirant lo Blanch.
- DE CASTRO, C. (2012). «Algunas historias de los trabajadores». *RIS*, 70(2), 423-444.
- DEL OLMO VICÉN, N., EITO MATEO, A., & GOMEZ BAHILLO, C. (2014). Políticas migratorias. De la integración a la ciudadanía. In J. D. Gómez Quintero, & C. Marcuello Servós (Eds.), *Las políticas públicas y sociales en la encrucijada: incertidumbre, complejidad y cambio* (pp. 176-188). Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- FOESSA, F. (2014). *VII informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, I. (2011). «Redefiniendo la pobreza y la penalidad: la formación del estado neoliberal». *REIS*(15), 97-102.
- HARVEY, D. (2007). *Una breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- I.N.E. (2011). Quince años del sector industrial (1993-2007). *Cifras I.N.E.*
- LAZZARATO, M. (2006). *Por una política menor*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- LEAL, J. (2002). «Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades». *Revista Española de Sociología*, 59-75.
- MARÍ-KLOSE, P. (2012). «Prioridades poco prioritarias. Jóvenes en la agenda gubernamental en España» (1982-1996). *REIS*(140), 69-88.
- MARÍ-KLOSE, P., & MARÍ-KLOSE, M. (2014). ¿Quién se empobrece y a quién estamos dispuestos a socorrer? Vulnerabilidad y solidaridad en un país en crisis. *II Jornadas aragonesas de sociología. ¿Y después el diluvio? La sociedad post crisis*. Zaragoza. Retrieved from <http://www.aragonsociologia.org/resources/Qu%C3%A9n+se+empobrece+y+a+qu%C3%A9n+estamos+dispuestos+a+socorrer.v15+mayo.pdf>
- MARTINEZ, J. S. (2014). «¿Cómo afecta la crisis a las clases sociales?». *Zoom Político*(20), 1-15.
- MARTNEZ, J. S. (2013). *Estructura social y desigualdad en España*. Madrid: Catarata.
- MINISTERIO DE FOMENTO. (1991, 2001, 2006). *Análisis urbanístico de barrios vulnerables*. Obtenido de https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/Analisis_urbano_Barrios_Vulnerables/
- NOGUER SALANAS, S. (2014). La sociedad de acogida: retos para una convivencia normalizada. In J. D. Gómez Quintero, & C. Marcuello Servós (Eds.), *Las políticas públicas y sociales en la encrucijada: incertidumbre, complejidad y cambio* (pp. 200-209). Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- OECD. (2011). *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD Publishing.

- ROCHA SÁNCHEZ, F., & NEGUERUELA CORTÉS, E. (2014). *El mercado de trabajo en España en 2013 ¿Hacia una recuperación fragil y socialmente injusta de la crisis?* Madrid: Fundación 1º de Mayo.
- STANDING, G. (2011). *The Precariat: The new Dangerous Class*. London: Bloomsbury.
- STANDING, G. (2014). «O precariado e a luta de classes». *Revista Crítica de Ciências Sociais*(103), 9-24.
- TORRE FERNÁNDEZ, M. (2013). «La brecha entre ricos y pobres: Una reflexión sobre el aumento de la desigualda en los países de la OCDE». *REIS*(20), 168-179.
- UITEMARK, J. (2014). «Integration and Control: The Governing of Urban Marginality in Western Europe». *International Journal of Urban and Regional Research*, 38.4, 18-36.
- WACQUANT, L. (2010). *Parias Urbanos*. Buenos Aires: Manantial.
- WACQUANT, L. (2012a). *Castigar a los pobres*. Barcelona: Gedisa.
- WACQUANT, L. (2012b). «Three Steps to a Historical Anthropology of Actually Existing Neoliberalism». *Social Anthropology*(20), 69-90.
- WACQUANT, L. (2014). Marginalidad, etnicidad y penalidad en la ciudad neoliberal; una cartografía analítica. In *Tiempos Violentos: Barbarie y decadencia civilizatoria* (pp. 177-212). Buenos Aires: Herramienta.

5. Intervención colectiva en la ciudad consolidada: la cabida de la participación ciudadana en los procesos actuales de regeneración y renovación urbana

Fernando González
Universidad de Zaragoza
Master de Sociología de las Políticas Públicas Sociales
fergon1980@gmail.com

5.1. Introducción

La situación actual en el mundo del urbanismo, entendido en la amplia perspectiva de Cerdá (Cerdá 1968), es consecuencia de una serie de factores que a nadie resultarán ajenos. El principal es el fin de un ciclo expansivo, basado en la generación de nuevos suelos urbanizables, expandiendo el tamaño de las urbes, acompañado (o como origen, la relación causa-efecto en España es confusa) de un crecimiento económico y una alta accesibilidad a la financiación por un bajo coste del dinero²⁶.

Pero una vez superado el trauma que supone semejante giro en la lógica de funcionamiento urbanístico, se plantea una situación actual, tras más de siete años de penitencia, en la que se ha establecido un nuevo tablero de juego. Este momento viene marcado por una serie de factores o condicionantes, abordados en la primera parte de este texto, como es la falta de liquidez en el mercado, la existencia de un desproporcionado stock de activos (suelos y edificación) vacantes, una situación de emergencia social, una concienciación más o menos generalizada de los errores del pasado y un amplio abanico de reflexiones sobre los nuevos modelos de ciudad posibles.

Esto ha llevado a un cambio en el objeto de trabajo del urbanismo, alejado del modelo expansionista y centrándose en la ciudad consolidada, a través de la regeneración y la renovación urbanas²⁷. Programas y planes en todos los niveles de la administración se han centrado en este aspecto, al igual que el colectivo de técnicos que, entre el arrepentimiento y la búsqueda de algún rescoldo mínimo de trabajo, abrazando los criterios de sostenibilidad defendidos por otros desde tiempo atrás.

Pero no sólo se está produciendo un cambio en el objeto del trabajo sino también en los medios y metodología. Se comienzan a introducir procesos abiertos de intervención en la ciudad, procesos participados, reflejo del cambio en la sociedad española, especialmente

²⁶ Varios autores profundizan en las causas y consecuencias desde el punto de vista del mercado inmobiliario, como es el caso de Naredo (2010)

²⁷ Se puede entender regeneración y renovación urbana en una visión muy pragmática como “la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de edificación en sustitución de edificios demolidos”. Esta es la definición que se hace en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

entre los jóvenes, pasando de una desafección política generalizada a una concienciación y una movilización, reflejada y alentada por el movimiento 15M²⁸. Esta situación, reconocida por los partidos políticos, nuevos o veteranos, ha sido recogido y cada vez más comienza a estar presente en las exigencias a la hora de desarrollar planes urbanísticos.

El foco de esta reflexión se centra en los procesos de *arriba hacia abajo*, donde es la administración la que toma la iniciativa de la consulta o participación ciudadana. Los procesos de *abajo hacia arriba*, propios de movimientos sociales y ciudadanía organizada, no alcanzan al grueso de los técnicos urbanistas, aunque es cierto que existen ciertos equipos de trabajo, afines a movimientos sociales, que están sabiendo ver en este tipo de iniciativas vías para la intervención urbana²⁹.

El texto pretende analizar, desde el punto de vista de los técnicos de planificación y diseño urbano, cómo insertar esas nuevas metodologías participadas en los procesos de regeneración y renovación urbana, su necesidad y los retos que se plantean.

5.2. Pinceladas sobre el urbanismo actual

En los últimos años se ha abordado de manera intensa y diversa el análisis de los errores del pasado. Se ha realizado un examen extenso sobre la insostenibilidad social, económica y ambiental del modelo económico español, basado principalmente en una expansión y crecimiento urbano desmedido, generando nuevos suelos que ocupar con nuevas edificaciones. Son diversos los autores que han reflexionado sobre esta cuestión.³⁰

Sin entrar más allá en las causas y consecuencias de aquel periodo, el urbanismo a día de hoy sufre una serie de problemas o circunstancias para su desarrollo como actividad profesional. El mercado, como se conocía, ha desaparecido y los inversores privados no tienen cabida en esta situación, el modelo ha cambiado.

Las administraciones locales, por su parte, han visto reducidos sus ingresos drásticamente, por un sistema de financiación basado en la enajenación de suelos recalificados y en un sistema tributario dependiente fuertemente de la actividad expansiva de la construcción. Por ello, a día de hoy, la administración local en las pequeñas y medianas ciudades, para poder llevar a cabo actuaciones de intervención en el espacio público, depende enormemente de las inyecciones que desde otras administraciones se les concedan en forma de subvenciones o ayudas.

Esa falta de liquidez ha convertido a los gobernantes locales en «gestores de miseria», incapaces en muchos casos de realizar política sin la capacidad de inversión de la anterior

²⁸ Gándara, <http://compolitica.com/la-comunicacion-politica-post-15m/>, [Consulta: 10 de abril de 2015]

²⁹ En Zaragoza existen ejemplos de procesos de este tipo, incluso con el apoyo de la propia administración, en la figura de Zaragoza Vivienda. Son varios los programas de revitalización o planes de acción impulsados por esta entidad, junto con la federación de barrios, en la que se han seguido procesos de *abajo hacia arriba*. Se dan casos como el del PICH (Plan Integral del Casco Histórico), la revitalización del Barrio del Picarral (proceso en el que el autor estuvo inmerso como parte del equipo técnico), las propuestas surgidas por las AAVV de Las Fuentes o el recientemente presentado Plan de Acción 2015 del Barrio de San José. Existen varios equipos de técnicos urbanistas que incorporan en su plantilla dinamizadores sociales que están trabajando en esta línea, en la revitalización, análisis de realidades y recuperación de equipamientos públicos.

³⁰ Se pueden citar los análisis de autores como José Manuel Naredo (Naredo 2010), Ramón Folch (Folch 2011), Ramón López de Lucio, Agustín Hernández Aja (Hernández Aja y Vázquez Espí 2010) o Julio Rodríguez López (Rodríguez López 2009) entre otros.

década. Se ha producido un proceso de conversión en meros gestores, con pocas iniciativas ambiciosas y de visión a largo plazo. Esto está impidiendo el desarrollo de una planificación estratégica que podría tener cabida en esta parte recesiva del ciclo económico. La falta de una certeza exacta sobre el presupuesto disponible, más allá de especulaciones, está haciendo perder una magnífica oportunidad para analizar las necesidades actuales, pensar pausadamente qué modelo de ciudad se desea y planificar así una estrategia a medio-largo plazo. Esta situación resulta frustrante entre los técnicos que han planteado planes y programas en esta línea.

Por otro lado, las consecuencias de la crisis sobre los ciudadanos y la actuación de los dirigentes políticos, con errores de gestión y comunicación, delitos o corrupciones que han salpicado a los gobiernos de todos los niveles de la administración, han provocado un descontento generalizado entre la población. Consecuencia de ello son reacciones por parte de los agentes implicados que limitan la capacidad de desarrollo de la actividad urbanística de una manera racional.

En el ámbito del urbanismo se ha generado un efecto de paralización total, centrando la atención en intentar solucionar los problemas sociales más urgentes sin atreverse a levantar la vista y realizar apuestas de ciudad por miedo a las consecuencias en la opinión pública³¹. En este sentido se cumplen las premisas de la Elección Pública sobre los políticos que recogía Arthur Downs en sus postulados sobre los partidos políticos como maximizadores de votos (González y Quesada 1988).

Además de esto, España ha vivido una especie de «*Despotismo Ilustrado*» por parte de los técnicos. Por un lado, y dado que el desarrollo del suelo y el crecimiento de las ciudades ha recaído principalmente en agentes privados, estarían los técnicos profesionales que han participado en esos procesos. Por otro lado, los burócratas y técnicos de la administración, que junto con aquellos cerraron el círculo y se convirtieron en auténticos jueces de las formas y modelos a seguir. Salir de esta dinámica y perder esas cuotas de poder está resultando más que traumático para ambos colectivos.

En ambos colectivos, y volviendo otra vez a la Elección Pública, se han planteado verdaderos problemas de agencia, anteponiendo intereses propios frente a los de los *principales*³², en este caso ciudadanos, teniendo en cuenta que interpuestos se encuentran los políticos, dando lugar a una terna de intereses, enfrentados entre sí en la mayoría de las ocasiones. Intentos y propuestas de apertura de la administración como las presentadas por autores como Brugué (Brugué y Gallego 2001) han fracasado.

Fruto de las grandes tropelías que se han realizado en este campo, existe una sensación de exceso de celo entre los burócratas de la administración. Si bien es cierto que se han cometido excesos, la situación de miedo al error, a la salida de la estricta línea del

³¹ Cabe aquí una reflexión sobre la inactividad en muchos municipios, como el de Zaragoza, en el que partiendo de una situación de gobierno en minoría con apoyos puntuales, se ha producido cierto estancamiento en políticas de intervención y revitalización urbana. Tampoco es diferente la actitud de la Administración Regional que sí contaba con mayoría absoluta.

³² Una relación de agencia se define como un “contrato bajo el cual una o más personas (el principal o principales) encarga a otra persona (el agente) la realización de algún servicio en su interés, incluyendo delegación de autoridad en el agente” (Jensen y Meckling 1976, pág. 308). De esta delegación de autoridad nace un problema: los objetivos del principal y del agente diferirán, lo que significa que la utilización de la autoridad delegada al agente no siempre se hará a favor de los intereses del principal (Serra Ramoneda 1986, pág. 109).

procedimiento obstaculiza de manera recurrente el poder plantear políticas de una mirada más amplia, global y larga en el tiempo.

Sin embargo, de esta situación de «examen de conciencia» y «dolor de los pecados», afloran conceptos perdidos como son los de eficiencia, sostenibilidad, intervención en la ciudad consolidada, rehabilitación, renovación y regeneración urbana, entre otros. Y, como se ha comentado en la introducción, se empiezan a hacer necesarios modelos más abiertos a los ciudadanos, que permitan una participación en la toma de decisiones.

En los siguientes dos apartados se tratan estos dos temas, por un lado, las nuevas visiones sobre la ciudad y, por otro, los nuevos modelos de gestión participada.

5.3. Regeneración y renovación urbanas

Tras el periodo expansionista urbano en la década pasada, las miradas del mundo del urbanismo se han vuelto en los últimos años hacia dos conceptos, para nada novedosos y en los que había camino recorrido. Estos dos conceptos son el de revitalización de la ciudad consolidada y el de sostenibilidad. Realmente, el segundo conduce inequívocamente al primero.

Mucho se ha hablado estos años de sostenibilidad. Son casi infinitas las publicaciones al respecto. Eficiencia energética, ahorro, reciclaje, reducción de residuos, ecomateriales, análisis de ciclo de vida, huella de carbono, ecoinnovación... Igualmente, gran parte de los profesionales del sector de la construcción y el urbanismo se han ido introduciendo en este campo, ya sea como resultado de una reflexión profunda sobre las verdaderas necesidades de la sociedad y su entorno o ya sea, buscando nuevos nichos de mercado en un sector tan sumamente castigado por la crisis económica vivida.

El número de «recetas» o «fórmulas» disponibles va aumentando progresivamente, resultando más necesario avanzar hacia modelos conceptuales unificados que permitan definir criterios y parámetros de evaluación y diseño. Uno de los modelos más ampliamente avalado y aceptado, dada la trayectoria de sus responsables y los logros alcanzados, es el modelo de Urbanismo Ecológico³³ desarrollado por la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona³⁴ y especialmente por Salvador Rueda. En el desarrollo de este modelo, Salvador Rueda recoge la tradición tanto del concepto de «*Ecología Urbana*» de la Escuela de Chicago, como de los ecólogos de mediados del siglo XX, en especial de Margalef, que comenzaron a aplicar las nociones de la Teoría de Sistemas y de la Teoría de la Información (Rueda, 1996). Sin entrar en mayor detalle, el modelo, que ha ido evolucionando hasta el momento actual, toma los conceptos de metabolismo urbano y complejidad como clave para la subsistencia del sistema urbano. Posteriormente, se introduce el concepto de habitabilidad, como segundo ámbito de análisis.

El modelo teórico plantea un cambio desde unas «lógicas económicas y de poder que se basan en el consumo de recursos como estrategia competitiva» (Rueda, 2006: 2), considerando un oxímoron el concepto de «Desarrollo Sostenible», y planteando un cambio a una estrategia competitiva basada en la información y el conocimiento, aumentar la complejidad del sistema optimizando los recursos. Se busca por tanto la reducción del

³³ El concepto se desarrolla ampliamente en la publicación del mismo nombre (Rueda et al, 2012)

³⁴ <http://bcnecologia.net/> [Consulta 11 de abril de 2015]

consumo de recursos a la vez que se incrementa la complejidad a través de la generación de diversas actividades densas en conocimiento e información. A estos conceptos se une en el modelo el de habitabilidad del espacio urbano. El prototipo de ciudad derivada de la aplicación de estos conceptos es la ciudad mediterránea, compleja y compacta.

Este modelo de análisis y diseño de ciudad resulta realmente interesante puesto que ha permitido obtener una batería de indicadores de sostenibilidad urbana, que han llegado a ser los adoptados por la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local, publicada por el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino en el año 2011³⁵. Muchos municipios están aplicando estos indicadores³⁶.

Todas las actividades destinadas a preservar y regenerar la ciudad consolidada traerán consigo una optimización del recurso construido, del metabolismo urbano y por tanto una reducción del nivel de recursos necesarios. Regeneración y renovación urbana hacen referencia a intervenciones en el medio urbano, tanto a los elementos edificados como al espacio público, de manera más o menos global, desde una visión holística, considerando todos aquellos elementos o sistemas (sistemas de infraestructuras, sistemas de espacios libres, sistemas de movilidad, sistemas económicos y de producción, sistemas sociales, etc.) que componen el conjunto del macrosistema urbano. Estas intervenciones, que obligadamente tendrán que plantearse desde una perspectiva completa y multidisciplinar, podrán guiarse por las premisas recogidas en el modelo del «*Urbanismo Ecológico*».

Con todo ello se puede afirmar que el objeto del trabajo del urbanista ha cambiado de escenario. El cambio de objeto implica un cambio en la metodología. Tomando los postulados del modelo anterior, el trabajo en la ciudad consolidada supondrá la intervención y perturbación de un sistema complejo, lo cual conlleva la necesidad de un profundo análisis de las relaciones allí presentes. En esta línea, en el siguiente párrafo se aborda el concepto de participación ciudadana, que podría ser vista como elemento de retroalimentación negativa del sistema social, desde una perspectiva de la teoría de sistemas aplicada al campo de las interacciones sociales (Gibert y Correa, 2001).

5.4. Participación ciudadana: necesidad del hoy

La necesidad de un cambio de metodología en la forma de ejercer el urbanismo es consecuencia de un mayor reclamo de participación de la sociedad actual. Es un hecho remarcable, recogido por varios autores, el que es la ciudad el espacio donde la participación tiene mayor cabida y es a la vez más demandada (Alguacil, 2010). En este apartado se analiza de dónde surge dicha necesidad.

En la introducción del libro *Ciudadanos y Decisiones públicas*, Joan Font (2001: 16-19) el autor ya analiza tanto la demanda como la oferta de participación en los gobiernos de aquella época³⁷. Parte de la idea de las grandes diferencias entre la sociedad actual y la de mediados del siglo XIX, cuando surge la democracia representativa. La evolución tanto de

³⁵ MMAMRM, MF < <http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/1668CD1E-0B11-4C9E-84E2-E664DD3464C1/111503/EESULWEB2011.pdf> > [Consulta 10 de abril de 2015]

³⁶ Véase el caso de Barcelona, Vitoria o Sevilla, por ejemplo.

³⁷ Se trata de un documento de 2001, unos diez años anterior la explosión de los movimientos ciudadanos que reclaman una mayor participación en la vida pública y una democracia más participativa.

los ciudadanos como en la clase política y los temas de discusión en la órbita política chocan contra la falta de evolución en el sistema de democracia representativa. El mismo autor, un poco más adelante (Font 2001: 24 y ss.), asemeja los procesos electorales en la democracia representativa con la participación ciudadana para analizar las funciones de ésta.

Habla en un primer momento de la necesidad de legitimación, considerando la participación abierta un proceso en sí mismo legitimador, aún yendo más allá del concepto de «escuela de democracia» (2001: 25). Por otro lado, está la función de representatividad, no exenta de problemas, como abordaremos más adelante. El tercer punto es el de la capacidad de obtención de resultados: frente a la formación de gobierno en el caso de los procesos electorales, en el caso de la participación aquí los resultados han de venir de la mano de acuerdos, propuestas para los decisores o las decisiones finales, pero no pueden convertirse en meros rituales.

Estos tres puntos característicos son el origen de las necesidades de participación de hoy. De entre ellos, la necesidad de una legitimación de las acciones políticas en el campo del urbanismo es el motivo principal para el fomento de los procesos participativos, sobre todo en aquellos que son de tipo *arriba hacia abajo*. La otra motivación es la de poder conocer las opiniones de los ciudadanos de primera mano para poder adaptar las propuestas y evitar las confrontaciones. Esta intención se vuelve un tanto perversa cuando se intenta disfrazar de procesos participativos estudios de opinión para el diseño de campañas de difusión o concienciación³⁸.

Son muchos los casos en los que la administración está acompañando los procesos de intervención en el medio urbano de este tipo. En parte por el requisito de la sociedad actual, según se ha visto, pero también en parte para asegurar la mínima conflictividad. Al final, la participación dependerá del rol que jueguen los factores que recoge Joan Font (2001: 22) al hablar de la oferta: la importancia que pueda tener la presión ciudadana sobre una mayor participación, las preferencias ideológicas del partido gobernante y la extensión por mimetismo de otras localidades. Es más, y retomando la concepción de la Elección Pública que expone Downs (González y Quesada, 1988: 341 y ss.), los gobernantes van a buscar acaparar votos y, mediante ello, la perpetuación en el poder. Así lo recoge también Font, preguntándose por los incentivos de los políticos para redistribuir su poder. Citando a Navarro (2001) habla de que «los gobernantes sólo cederán espacios a instrumentos participativos que crean poder controlar y de los que, por tanto, pueda esperarse colaboración activa o pasiva en la tarea de mantener el apoyo electoral de los ciudadanos» (2001: 22). Bien es cierto que el propio Navarro (2001: 96), mantiene el gobierno municipal como excepción porque «la interacción entre la clase política y ciudadanía es más intensa y constante que en otros niveles de gobierno». Font sostiene que los políticos pueden estar dispuestos a sacrificar una decisión si el proceso participativo les da visibilidad mediática

38 A este respecto puede tomarse el ejemplo de las exigencias del Ayuntamiento de Zaragoza en el Pliego de Prescripciones Técnicas del concurso para la contratación de los servicios de "Consultoría y asistencia técnica para la redacción del estudio de. viabilidad, anteproyecto, proyecto constructivo de referencia, documentación ambiental, plan de explotación y programa económico de una línea de tranvía este-oeste en Zaragoza" <<https://www.zaragoza.es/aytocasa/descargarFichero.jsp?id=9702>>. En él se puede apreciar claramente un propuesta de proceso participativo con la intención de legitimar una decisión ya tomada y poder diseñar el sistema de difusión y venta del proyecto.

y mejora su imagen pública. Esta es claramente la situación en la que se encuentran los gobiernos locales a día de hoy en los procesos de regeneración y renovación urbana.

Unas imágenes que explican acertadamente la evolución entre la situación vivida durante la década pasada y la que se está dando ahora, son las que presenta Fernando Pindado (2005: 27 y ss.). En ella se refiere a posibles escenarios de la participación en los municipios, describiendo en cada caso el papel que juegan políticos, técnicos, asociaciones y ciudadanía. Aparece aquí el escenario de «*Despotismo ilustrado*», que podría ser aplicable a la década anterior, caracterizada por unos políticos convencidos de que los ciudadanos no tienen interés por lo público y por lo tanto no van a buscar incorporar sus iniciativas, mientras que los técnicos sólo rinden cuentas ante los políticos y la ciudadanía sólo «se resigna a sufrir el buen o mal funcionamiento de los servicios públicos» (2005: 28). De ahí, se ha pasado en poco tiempo a una situación que el autor califica como «Normativista», en la que los políticos piensan que participar es cumplir la norma, un grupo de técnicos mantienen relación cordial con las asociaciones y otro grupo son «intérpretes de la ley y defensores de la formalidad y de la legalidad» (2005: 29). Por último, y más cerca de los postulados que se han presentado en este texto como actuales, estaría el escenario que Pindado denomina como «Clientelista: la coartada de la calidad de servicio», en la que «el Ayuntamiento cuenta con un buen servicio de información, orientación y atención ciudadana» (2005: 29), los técnicos tienen un trato hacia los ciudadanos de clientes y se encargan de mantener unos sistemas de información eficaces, para poder hacer llegar el mensaje a la ciudadanía. Así, las asociaciones adquieren un carácter clientelar del ayuntamiento, al disponer de sus servicios, poder usar dependencias municipales, etc.

Al escenario que esta sociedad parece que quiere acercarse es al que Pindado denomina como «Estratégico» (2005: 30). A día de hoy se está trabajando desde todos los frentes, políticos, técnicos y ciudadanía, por intentar abrir líneas de participación que caminen hacia ese estadio. El autor lo presenta como una situación en la que todos los agentes están comprometidos con los procesos participativos, los impulsan y les dan el espacio de decisión necesario. Y es curioso que el autor lo denomine como «estratégico», coincidiendo con la visión que se planteaba en este texto, de comprender la participación como un elemento estratégico en el diseño y planificación de la ciudad. Pero también se ha comentado que esa visión estratégica es la que a día de hoy, por las circunstancias anteriormente mencionadas, escasea en la administración local.

5.5. Retos del presente y del mañana

En esta situación actual quedan obsoletos los recursos normativos tradicionales en el urbanismo, como los procesos de exposición pública de los proyectos una vez redactados. Cada vez más comienza a asentarse la idea, ya sea demandada de una manera explícita o implícita por la ciudadanía, de los procesos deliberativos y generación de consensos propositivos. Estos procesos deliberativos se han ido implantando y hay numerosos ejemplos en nuestra administración. Quizás el más cercano pueda ser el modelo implantado por la Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón, cuyo origen y modelo explica su creador, Nacho Celaya (2009). Brugué (2009: 63 y ss.) da forma al concepto de Administración Pública Deliberativa, a la que atribuye el título de

«transformación de fondo», y que pretende exponer como solución a la altura de una «sociedad cada vez más exigente y compleja» frente a una «administración eficiente pero simple».

Una administración deliberativa, según los modelos anteriormente mencionados, genera procesos desde la propia administración para consensuar propuestas entre ciudadanos, asociaciones, grupos de presión y similares, que, en mayor o menor medida, se insertarán en la agenda política de los órganos de gobierno, quedando en manos de estos la matización y aprobación definitiva. Este sistema es válido para los procesos urbanísticos, en los que ante una intervención de iniciativa pública pueden buscarse consensos previos.

Por otro lado, de la mano de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se han introducido cambios en la administración e igualmente en la forma de relacionarse ésta con los ciudadanos. Y de los sistemas de información y gestión vía web, se ha pasado poco a poco a sistemas de interacción más complejos y ricos. En esta línea trabajan desde la propia Universidad de Zaragoza en conceptos que van más allá de la participación o de la administración deliberativa. Así, las propuestas realizadas (Moreno 2006: 321), frente a la deliberación y proposición, pretenden que de los procesos participativos surja una co-decisión, entre ciudadanos participantes y políticos, responsables últimos de las mismas.

Sin embargo, los retos de la participación³⁹ a día de hoy en los procesos de intervención urbana son los que ya recogía Subirats (2001). Los problemas giran en torno a los tres aspectos que se han comentado anteriormente: legitimidad, representatividad y eficiencia, así como la combinación entre los sistemas de participación y de representación.

Por el lado de la legitimidad, sigue la pregunta en el aire sobre quién participa. Joan Font (2001: 19) destaca en su texto el hecho de que haya personas que participan mucho y otras que no lo hagan nunca. Y esto lo atribuye el autor a una distribución desigual de ciertos elementos, entre los que destaca el tiempo libre, presentado como un «recurso preciado, valioso y a respetar». En las ciudades contemporáneas, el tiempo de las personas escasea, y, por lo tanto, no van a estar dispuestas a involucrarse en procesos que les den sensación de ineficiencia. La participación debe ofrecer experiencias satisfactorias y alejadas de la idea de haber derrochado el tiempo⁴⁰. Al final, cuanto mayor sea la exigencia, menor será la participación. Pero no sólo de la disponibilidad de tiempo libre (o de capacidad económica para disponer de él) depende la participación, también de los recursos educativos o capacidad para acceder y comprender las informaciones políticas, así como el interés, el sentimiento de deber o capacidad, o el sentimiento de satisfacción.

En la línea de la legitimidad también entra el factor de visión a corto plazo. Este factor, nombrado también por Subirats (2001: 37), es transversal a muchas publicaciones sobre participación. Y si bien es cierto que puede ser más que evidente, en cierta medida, y en nuestra opinión, en los casos de procesos de *arriba hacia abajo*, vendrá determinado por el propio diseño del proceso y la metodología empleada. Por otro lado, el problema del corto plazo no es exclusivo de los procesos participativos, puesto que los decisores políticos

³⁹ Se recuerda que el texto se centra, principalmente, en los procesos que emanan desde la administración, lo procesos de *arriba hacia abajo*.

⁴⁰ Se considera interesante la referencia que el autor hace sobre los costes y beneficios de la participación, basados en la obra de Olson (1991).

vienen condicionados por periodos electorales, como bien se define en la Elección Pública⁴¹. Además, los procesos participativos, tanto que son reposados y conllevan sus tiempos, serán más razonados que las decisiones inmediatas, alineándose más con las aspiraciones de una planificación estratégica.

Font (2001: 25) desarrolla los problemas de la representatividad en los procesos de participación, ya sea por desigualdad en los recursos o incentivos de los individuos o por problemas inducidos en el propio diseño del proceso. Se tratará de buscar un equilibrio entre buscar un fiel reflejo de la sociedad y generar procesos abiertos a todos los interesados.

A caballo entre el concepto de la legitimidad y el de la representatividad se puede profundizar más en los grupos participantes. Por un lado, Subirats ya recoge el problema que provoca la participación de un exceso de particularismos, así como la tendencia de ciertos ciudadanos que se movilizan y pretenden participar a representarse solamente a ellos mismos y a sus intereses (2001: 37-38). Este mismo fenómeno lo recoge Font, hablando del equilibrio entre extensión e intensidad:

Mientras la democracia representativa se organiza en base a la extensión de las preferencias, la introducción de muchos otros mecanismos participativos trata de recoger la intensidad de las preferencias (a menudo sólo están dispuestos a participar los que tienen preferencias más intensas), aunque con ello se puede correr el riesgo de adoptar las decisiones que cuentan con menor respaldo social (extensión) (Font, 2001: 20, pie de página, nota 6).

En este punto los movimientos sociales también cuestionan la representatividad de los procesos participativos. Muchos de estos movimientos sociales, como puedan ser las asociaciones de vecinos, asociaciones de comerciantes o empresariales, movimientos o agrupaciones sectoriales, etc., tienden a defender unos intereses propios que se alejan del interés general, ejerciendo presión sobre los decisores. Es un caso muy habitual en las intervenciones sobre el espacio público o movilidad en los cascos antiguos, en zonas comerciales o similares. En cierta medida, es un comportamiento parejo al que recoge Olson (1991) en su obra al hablar de «grupos de presión», constituyendo grupos más o menos pequeños compitiendo por bienes de club y rentas psicológicas. También da cabida en este caso, su semejanza a la interpretación revisada que realiza Dunleavy (1991), donde también diferencia entre la naturaleza de los grupos exógenos, agrupados a partir de factores externos, y grupos endógenos, donde existe cierta mentalidad colectiva. Este tipo de colectivos, en la intervención urbana, pueden plantear problemas de representatividad⁴².

Otro factor que sigue planteando problemas para el desarrollo de iniciativas de participación en la planificación urbana es la eficiencia (incluso la eficacia) de las mismas. Existe cierto miedo (fundamentado) a los procesos participados por los costes temporales y consecuentemente económicos que conllevan. Los procesos de consulta y consenso pueden retrasar enormemente ciertas decisiones, pudiendo llegar a quedar obsoletas por el plazo

⁴¹ Ver de nuevo texto de González García y Quesada Castro (1988).

⁴² Un ejemplo de estudio, en el que no se va a entrar en este texto, sería el caso de la movilización de los vecinos de Rosales del Canal ante la instalación en un suelo clasificado como equipamiento, de titularidad municipal de un centro de rehabilitación de drogodependientes.

trascendido. Igualmente, los costes de un proceso participativo, en cuanto a recursos humanos, no son despreciables. Para los técnicos, este es uno de los grandes caballos de batalla, puesto que los procesos prolongados en la elaboración de planes suponen inversiones considerables de tiempo y recursos que nadie está dispuesto a costear debidamente. Por otro lado, ciertas soluciones requieren de unos plazos y urgencias que hacen imposible su sometimiento a procesos no ágiles. También se debe a que no suele existir una estructura consolidada participativa en los municipios, debiéndose organizar puntualmente para cada proceso, lo que supone un plazo de tiempo considerable⁴³.

Sin embargo, parece que existe cierto acuerdo sobre los costes sociales y políticos de las decisiones impuestas (Font 2001: 26). Y este será un factor a valorar ante ciertas decisiones, lo cual irá abriendo camino a cada vez más procesos de tipo participativo.

El último de los puntos es de la necesidad de combinar los dos sistemas, el representativo y el participativo, «cómo dar voz a los ciudadanos sin que los políticos dejen de ser globalmente responsables de su actuación y puedan responder de ella en el siguiente proceso electoral» (Font 2001: 26). Este será un camino a recorrer, sobre el que se han vertido muchas opiniones y se han realizado muchas reflexiones, pero entre todos se debe definir cómo combinar ambas lógicas de funcionamiento.⁴⁴

5.6. Conclusiones

A partir de lo planteado surgen una serie de llamadas a los distintos actores participantes en la construcción de la ciudad, en este nuevo periodo al que asistimos. Es un tiempo que requiere de audacia y de pensamiento estratégico a nivel colectivo, tanto de aquellos con puestos de responsabilidad como del global de la ciudadanía, todos convocados a decidir sobre cómo intervenir en el espacio urbano.

La primera llamada es a los técnicos. Se ha comenzado a andar un camino, pero hay que perseverar e ir profundizando, no como algo circunstancial sino como una nueva visión de la disciplina del urbanismo. En esta línea, la sostenibilidad social, económica y ambiental, se ha asentado como objetivo en el análisis y el desarrollo de la ciudad la sostenibilidad. Y si bien ha habido una moda y un furor en todo ello, lo fundamental de los conceptos se ha asentado, ya nadie cuestiona a día de hoy que son criterios básicos, y se han desarrollado numerosas herramientas que han de ir incorporándose en los procesos de planificación. En base a esos criterios de sostenibilidad, las miradas se vuelven hacia la ciudad consolidada, hacia lo construido, reduciendo el nivel de recursos demandado por la ciudad en su metabolismo a la vez que se construye un sistema más y más complejo.

Igualmente, la visión holística impuesta por la complejidad del sistema que supone la ciudad va a obligar a una multidisciplinaridad en los equipos de trabajo, a una formación más allá de los límites tradicionales de las profesiones técnicas, sin caer en la tentación de pretender ser hombres renacentistas, pero renunciando al imperialismo impuesto por la norma y el plano, y dejando paso a otros enfoques y discursos que completen la visión. Y es que al final la labor del urbanista está inserta en procesos vivos, que afectan ya no sólo a

⁴³ A este respecto, la fundación KALEIDOS (2003), propone los planes de municipales de participación como estructuras transversales, dando lugar a los consejos de participación e instrumentos similares.

⁴⁴ Una visión muy aplicada al tema del desarrollo urbano puede verse en Delgado 2009.

personas sino a todo el entramado de relaciones de éstas entre sí, de éstas con el espacio, con la naturaleza circundante, con la información y el conocimiento generados, con la cultura que desarrolla esa sociedad. Como se ha argumentado en el texto, en esa maraña de interrelaciones que componen el sistema complejo urbano, la participación se constituye como un regulador en retroalimentación negativa que, como técnicos, estamos llamados a saber programar y ajustar para atenuar las oscilaciones y errores.

Los siguientes agentes llamados al cambio son los políticos y burócratas, responsables de las decisiones del gobierno y administración local. Es el momento de levantar la vista, de dejar atrás el escenario *Normativista* que describe Pindado (2005) y pasar al *Estratégico*. No es momento de poner trabas y mirar con celo la norma en una actitud que lejos de lo precavido se vuelve represiva y castrante. Es el tiempo de los audaces. Es el tiempo de planificar estratégicamente, de pararse a pensar, de saber gobernar y administrar desde la serenidad. La actividad por la actividad, como fin en sí misma, ha muerto (y se nos ha llevado puestos). Y dentro de esa reflexión y análisis estratégico es donde mayor cabida tiene tanto la recuperación de la ciudad consolidada como la incorporación de la participación ciudadana. Ya habrá tiempo de analizar en qué medida y de qué manera, existen infinidad de casos de éxito que llenan publicaciones y algo de todo ello se habrá aprendido. No existen modelos generales y únicos, pero para ello deberemos estar los técnicos, para diseñar y acompañar estos procesos. Lo importante es empezar a andar, lo importante es ganar consciencia.

Los colectivos sociales, grupos de presión y ciudadanía en general son los últimos, pero no menos importantes, invitados a la reflexión y el cambio. Entre ellos se cuentan con los generadores de pensamiento que en estos momentos han de realizar sus aportaciones desde la investigación sobre modelos de gobierno, sobre soluciones y modos de participación, sobre cómo combinar una democracia representativa con una participación en la toma de decisiones y gobierno. Igualmente es necesaria una aportación a la educación colectiva, a una toma de conciencia global, camino comenzado a recorrer pero que no hay que dejar de andar. Como sociedad, deberemos aprender de experiencias para resolver los problemas de legitimidad y representatividad abordados en este texto. Se deberá evitar la ineficacia e ineficiencia en los procesos participativos. Hay que tener cuidado con la hiperactividad, no sea que de la desafección total y el hastío se pase a una sobreestimulación y locura de la participación e implicación, fruto de este arranque potente que hemos vivido. El avance deberá contar con un reposo y una adhesión amplia, fruto de una educación social y generación de conciencia colectiva. Como decía León Felipe «Voy con las riendas tensas y refrenando el vuelo porque no es lo que importa llegar solo ni pronto, sino llegar con todos y a tiempo».

Con todo ello, con la participación de todos estos agentes, es momento de volver a mirar al interior de las ciudades, al espacio público, el lugar donde el peatón, el votante, el trabajador, se convierte en ciudadano. Es momento de repensar, juntos, cómo es la ciudad en la que como sociedad deseamos vivir.

5.7. Bibliografía

- ALGUACIL, J., (2010), «Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias participativas», *Boletín CF+S*, 44, pp. 51-65. Recurso electrónico en línea: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajalg2.html> [Consulta: 11 de abril de 2015]
- BRUGUÉ, J. y GALLEGO, R. (2001) «¿Una administración pública democrática?», en FONT, J. (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ed. Ariel, Barcelona, pp. 43-60.
- BRUGUÉ, J. (2009), «Una administración que habla es una administración que piensa» en *Participación ciudadana para una administración deliberativa*, Zaragoza, Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón, pp. 55-69.
- CELAYA, I. (2009), «La participación ciudadana como política pública» en *Participación ciudadana para una administración deliberativa*, Zaragoza, Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón, pp. 107-117.
- CERDA Y SUNYER, I. (1968), «Teoría General del a urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la Reforma y Ensanche de Barcelona» (Vol. 3), Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 27-28.
- DELGADO JIMÉNEZ, A. (2010) «De la participación ciudadana a la gobernanza urbana: transformaciones políticas y territoriales», *Boletín CF+S*, 44, pp. 67-78. Recurso electrónico en línea: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/aadel.html> [Consulta: 12 de abril de 2015]
- DOWNS, A. (1973). *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar.
- (2003) *Equipamientos municipales de proximidad. Plan estratégico y de participación*, Fundación Kaleidos.red, Gijón, Ediciones Trea.
- (2011), *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local*, MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, MEDIO RURAL Y MARINO. MINISTERIO DE FOMENTO Recurso en línea: <http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/1668CD1E-0B11-4C9E-84E2-E664DD3464C1/111503/EESULWEB2011.pdf>. [Consulta 12 de abril de 2015]
- FOLCH, R. (2011), *La quimera del crecimiento*, Barcelona, RBA Libros.
- FONT, J., (2001), «Introducción» en FONT, J. (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ed. Ariel, pp. 13-30.
- GÁNDARA, F. «La comunicación política post 15M», Asociación de Comunicación Política. Recurso electrónico en línea: <http://compolitica.com/la-comunicacion-politica-post-15m/>, [Consulta: 10 de abril de 2015].
- GIBERT, J. y CORREA, B. (2001) «La Teoría de la Autopoiesis y su Aplicación en las Ciencias Sociales. El caso de la interacción social», *Cinta de Moebio, Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, nº 12, diciembre de 2001, pp. 8-30.
- GONZÁLEZ, J.M. y QUESADA, F., (1988), *Teorías de la democracia*, Barcelona, Anthropos Editorial. Secciones 13, 14 y 15.
- HERNÁNDEZ, A. y VÁZQUEZ, M., (2010), «Urbanización contra sostenibilidad», *Boletín CF+S*, 44, pp. 7-12. Recurso electrónico en línea: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/aaher.html>, [Consulta: 11 de abril de 2015].
- JENSEN, M., MECKLING, W. (1976), «Theory of the firm: manager behaviour, agency cost and ownership structure», *Journal of Financial Economics*, vol. 3, pp. 305-360.

- MORENO, J. M. (2006), «E-Cognocracia: Nueva sociedad, nueva democracia», *Estudios de economía aplicada*, vol. 24-1, 2006, pp. 313-333.
- NAREDO, J.M. (2010), «El modelo inmobiliario español y sus consecuencias», comunicación al coloquio *Urbanismo, democracia y mercado: una experiencia española (1970-2010)*, Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris 12 Val-de-Marne, Escuela T.S. de Arquitectura de Madrid, Casa de Velázquez, París, [15-16 de marzo de 2010].
- NAVARRO, C.J. (2001), «Límites y contingencias de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995)» en FONT, J. (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ed. Ariel, pp. 95-141.
- OLSON, M. (1991) «La lógica de la acción colectiva» en BATTLE, A. (coord.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ed. Ariel, pp. 203-209.
- PINDADO, F. (2005), «Gobierno local y participación ciudadana» en MARTÍ, J., PASCUAL, J. y REBOLLO, O., *Participación y desarrollo comunitario en medio urbano*, Madrid, IEPALA Editorial, pp.16-39.
- RODRIGUEZ, J., «El colapso de la burbuja inmobiliaria y sus consecuencias», *Temas para el debate*, n°. 177-178, agosto-septiembre, pp. 76-78.
- RUEDA, S. (1996), «Metabolismo y complejidad del sistema urbano a la luz de la ecología», *Documentos CF+S, La construcción de una ciudad más sostenible*. Recurso electrónico en línea: <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a008.html>, [Consulta: 12 de abril de 2015].
- RUEDA, S. (2006), «Un nuevo urbanismo para una ciudad más sostenible», Conferencia Escuela Superior de Arquitectura de Sevilla [marzo 2006].
- RUEDA, S., DE CÁCERES, R., CUCHÍ, A. y BRAU, L. (2012), *Urbanismo Ecológico*, Barcelona, BCNecología (Agencia de Ecología Urbana).
- SERRA, J. (1993), *La empresa. Análisis económico*, Barcelona, Ed. Labor.
- SUBIRATS, J. (2001), «Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas» en FONT, J. (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ed. Ariel, pp. 33-42.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA:

*Movimientos sociales, partidos y nuevos
activismos*

6. Política instituida y socialidades instituyentes en América Latina: articulaciones y tensiones a partir del análisis de las interrelaciones entre partidos, gobiernos y movimientos sociales

Lázaro M. Bacallao-Pino
Universidad de Coimbra
bacallaopino@yahoo.es

6.1. Introducción

Los movimientos sociales se han convertido en actores con una creciente importancia en América Latina, en particular desde la década de los 80 del pasado siglo. La presencia de estos actores colectivos en las sociedades de la región se ha considerado una reacción frente al hecho de que esta ha sido también territorio privilegiado y laboratorio de políticas neoliberales, lo que habría tenido como consecuencia que haya devenido también en un escenario excepcional de resistencia y de propuesta de alternativas a estas, de enfrentamiento de sus consecuencias (Sader, 2008).

Durante las dos últimas décadas y media, en América Latina han tenido lugar una serie de movilizaciones sociales, entre las que se incluyen la Guerra del Agua (Bolivia, 2000), las protestas y movilizaciones en Argentina (2001-2002), la Guerra del Gas (Bolivia, 2003), la Revolución de los Pingüinos (Chile, 2006) o el #YoSoy132 (México, 2012). Distintos movimientos sociales de la región han tenido un significativo papel en el denominado movimiento alterglobalizador gestado en la última década del pasado siglo y, de hecho, América Latina se considera el escenario del inicio de la recuperación del sentido contrahegemónico global, de la mano del levantamiento zapatista en 1994, hasta la celebración del primer Foro Social Mundial (FSM) en Porto Alegre, Brasil, en 2001.

Durante las tres últimas décadas, los movimientos sociales han sido recurso de presencia pública de la ciudadanía en la región, considerándose como actores clave en la oposición a las dictaduras y en las transiciones, con una presencia marcada por el mantenimiento de algunos -como el Movimiento Sin Tierra (MST) de Brasil-, la desaparición de otros y la constitución de otros nuevos en años recientes (Revilla Blanco, 2005). Pero, al mismo tiempo, desde hace tres lustros, América Latina también ha sido escenario de la llegada al poder en varios países de partidos políticos que, de manera más o menos radical, comparten con los movimientos sociales su posicionamiento contra el denominado Consenso de Washington.

Actualmente, se distinguen en la región tres bloques de poder geopolíticos, conformados, respectivamente, por: 1) los países que asumen un posicionamiento más radical frente a dicho consenso, entre los que se incluyen Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela; 2) aquellos gobiernos que asumen una ambigua postura de centro-izquierda, cercanos a lo que podría considerarse como socialdemócratas, entre los que se encuentran

Argentina, Brasil y Uruguay; y 3) los países que se encuentran más alineados con el mencionado consenso, entre los que destacan Chile, Colombia, México, Panamá y Perú. En este escenario geopolítico, se plantea que uno de los desafíos más significativos que enfrentan los movimientos sociales latinoamericanos es precisamente su relación con los gobiernos y partidos calificados como progresistas (Stahler-Sholk et al., 2007).

La relación entre movimientos sociales y partidos políticos ha sido planteada, desde las escuelas teóricas tradicionales de la acción colectiva, en términos del enfoque del proceso político o la estructura de oportunidades política (EOP). Centrada en el cuándo de la acción colectiva (Melucci, 1985), ha sido la principal propuesta conceptual para el análisis del entorno institucional y político de la acción colectiva, prestando particular atención a la influencia del contexto político en los procesos de formación, supervivencia e impacto de los movimientos sociales.

Al respecto, se han identificado tanto los factores de carácter estructural del Estado como las dimensiones coyunturales del sistema político que afectan a los movimientos sociales. Entre los primeros, se incluyen aspectos como el grado de centralización territorial o de concentración funcional del poder estatal, la coherencia de la administración pública y el grado de institucionalización de los procedimientos democráticos directos (Kriesi, 1992). Por su parte, los segundos incluyen dimensiones como el incremento del acceso a la participación en la vida política, los cambios en las coaliciones de la élite política, disponer de aliados influyentes, división en la élite política y la represión o facilitación de la acción colectiva derivada del desarrollo del Estado moderno (Tarrow, 1998).

Sin embargo, la EOP ha sido crítica por las dificultades que plantea para establecer un consenso sobre las variables o indicadores más apropiados para dar cuenta de fenómenos políticos complejos (Della Porta y Diani, 2006). La explicación de la existencia, alcance o ausencia de la movilización social en términos del «coste de la acción colectiva» -que aumenta por la represión o disminuye por la facilitación (Tilly, 1978)-, simplifica por ejemplo la dimensión emocional de los movimientos sociales y reduce el complejo entramado de mediaciones que actúan en la emergencia de estos, así como su propia mediación en las estructuras, procesos y relaciones sociales generales. En consecuencia, resulta pertinente un examen de las interrelaciones entre movimientos sociales y política institucional que, en el singular contexto latinoamericano, analice las complejidades de las mismas y las principales dimensiones que las median.

En tal sentido, el texto propone una aproximación general a la cuestión, a partir de un análisis de los discursos que, desde los movimientos y la política institucional -en particular en el caso de los gobiernos que comparten un posicionamiento crítico en relación con el Consenso de Washington-, hacen referencia a dichas interrelaciones. El objetivo es identificar algunas de las principales tendencias de las posibles articulaciones y tensiones que median esa relación entre acción colectiva y dinámicas de la política institucional desde la perspectiva de cada uno de estos campos, que sirva de base para posibles indagaciones futuras acerca de la cuestión en casos y contextos nacionales específicos.

6.2. Tensiones desde la acción colectiva: autonomía y cambio social desde aquí-y-ahora

Una tendencia significativa, en las teorizaciones acerca de los movimientos sociales, ha asociado estos actores colectivos a dinámicas que tienen lugar fuera del ámbito de la política institucional (Revilla Blanco, 1994), cuya pretensión es devenir espacios de gestación de un anti-poder o contrapoder, de cuya mano llegaría el cambio social de largo aliento, cocido y emergido en el espacio-dentro de estos, en su realidad interior y cotidianidad, lejos de la mirada estatal (Zibechi, 2004), en un proceso de transformación social que no sigue la estrategia revolucionaria tradicional en dos pasos, sino que busca cambiar el mundo sin tomar el poder (Holloway, 2002). Esta tendencia se asocia al despliegue de dinámicas horizontales y participativas, de manera tal que las prácticas y relaciones vivenciadas en la acción colectiva no tienen (solo) un sentido instrumental, sino que resultan al mismo tiempo un adelanto del régimen de otredad, del orden social alternativo que proponen estos actores, siendo consideradas una parte significativa del desafío simbólico de los movimientos a los códigos y patrones culturales dominantes (Melucci, 1989).

En los discursos de algunos de los más importantes movimientos sociales latinoamericanos -como el brasileño Movimiento Sin Tierra (MST), los argentinos Frente Popular Darío Santillán (FPDS) y Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), o el movimiento estudiantil chileno (MEC)-, es posible identificar esta tendencia, en la que se articulan el propósito de hacer emerger el cambio social desde sus propias experiencias y, de forma coherente, una comprensión de lo político que trasciende su limitación a las estructuras tradicionales de la política institucional y las dinámicas de la democracia representativa. Lo político no se considera una dimensión desgajada y autónoma con respecto a lo social, sino como un «proceso de acumulación de fuerzas desde lo social» (NR, MST, Abril de 2011).⁴⁵ Ello no significa, sin embargo, negar la condición política de los propios movimientos, que se definen en términos de «movimiento social y de alto contenido político» (AS, MOCASE, Abril de 2011), de «movimientos sociales y políticos [que] ofrecen todo un campo nuevo de práctica militante» (FO, FPDS, Abril de 2011), y de «un movimiento social con una direccionalidad política, distinta a los otros, que se quedan solo en la reivindicación inmediata» (DC, MOCASE, Abril de 2011).

Esta perspectiva sobre lo político media la comprensión que tienen los movimientos sobre el proceso de cambio social que proponen. El propósito es, a partir del «estudio de la vida, y las relaciones, los vínculos de poder», ir descubriendo «cómo construir un movimiento que democratice hacia adentro» (AS, MOCASE, Abril de 2011), sin tener como meta una presencia en las dinámicas instituidas de participación política institucional. Se trata, en otras palabras, de «ir abriendo caminos de reconstrucción del tejido social sin tener como perspectiva principal la disputa del poder» (CG, MOCASE,

⁴⁵ Los textos de entrevistas del autor con miembros de movimientos sociales latinoamericanos serán identificados de esta forma: iniciales del nombre del/la entrevistado(a), movimiento social de pertenencia y fecha de la entrevista.

Abril de 2011), como fundamento para la construcción permanente de una alternativa política.

La vocación por el cambio social es una característica que está presente en diversos movimientos sociales latinoamericanos desde sus orígenes. Por ejemplo, desde su fundación el MST asumió tres reivindicaciones prioritarias: la conquista de la tierra, la Reforma Agraria y alcanzar un proceso de cambio radical de las estructuras y relaciones sociales brasileñas (Mançano, 2001). De igual forma, el MOCASE también se planteó, desde sus orígenes, no solo lograr la titularidad de la tierra, sino también transformar las relaciones sociales de producción (Durand, 2007). En el caso del movimiento estudiantil chileno, sus participantes también reconocen una transición en el mismo, desde «una agenda gremial, con demandas muy específicas vinculadas a la educación, como la gratuidad del pase escolar, que avanzó hacia una agenda social, que cuestiona el modelo educativo basado en el lucro y todo el modelo social chileno del que forma parte y que también está basado en la economía neoliberal» (AV, MEC, Marzo de 2015). En 2013, en el escenario de la campaña presidencial chilena, el movimiento estudiantil hizo público un documento en el cual exponía las sus demandas por un «proyecto educativo que sentará las bases de una nueva sociedad» el cual «debe ser discutido con todos los actores del mundo social» (MEC, 2013).

Esta proyección de cambio social, unida a esa perspectiva de lo político que rechaza la participación en la política institucional, conduce a una singular posición de los movimientos sociales, que se ubicarían así en el borde de la política institucional, pero no al margen de lo social general. La solución para esta tensión se encuentra en un valor que estos actores colectivos consideran central: la autonomía, en particular frente a la esfera política institucional. La búsqueda de la autonomía material y simbólica es una de las características que se consideran transversales en el contexto de la amplia diversidad de movimientos sociales actuales en América Latina (Zibechi, 2003). La centralidad de la autonomía y la independencia es una cuestión subrayada en los distintos análisis sobre movimientos sociales (Rucht, 1992), al punto de llegar a considera su capacidad de autonomía como elemento central de su definición (García Linera, 2009).

La autonomía es asumida por los movimientos sociales latinoamericanos asociados a diversos sectores -campesinos, estudiantiles, de trabajadores desocupados- e incluso en relación con la esfera política institucional que podría considerarse cercana a sus propios posicionamientos.

El MST se configuró desde su surgimiento como autónomo con respecto tanto de la Iglesia Católica como de la estructura sindical y los partidos políticos (Mançano, 2001), si bien otros autores prefieren hablar en términos de una autonomía relativa de las comunidades Sin Tierra, organizadas -esto sí- alrededor de estructuras políticas autónomas que facilitan la movilización (Vergara-Camus, 2009). A juicio de este autor, ese carácter relativo de la autonomía estaría dado por la ausencia de una completa y total autonomía respecto al mundo «exterior» y, de hecho, su articulación en un entramado de relaciones locales, nacionales e internacionales con distintos actores, desde organizaciones no gubernamentales hasta redes de solidaridad. De igual modo, el MOCASE se presenta como recurso de «autonomía y dignidad» de la población campesina santiagueña (Díaz Estévez, 2005), a partir de una vocación -expresada desde su Acta Fundacional de 4 de agosto de

1990- de «diferenciarnos de la forma tradicional de hacer política, que se maneja con promesas incumplidas y que no le interesa promover la unidad y autodeterminación del sector campesino. Sabemos que el MOCASE debe alcanzar un peso político, pero manteniendo su independencia de los compromisos partidarios» (Acta Fundacional del MOCASE, en Díaz Estévez, 2005).

Por su parte, el FPDS destaca que «la reivindicación de la autonomía es parte de nuestra experiencia y de nuestra concepción», al considerarse asociada a la disputa con el «aparato político clientelar de los partidos», definiéndose como colectivos «autónomos del Estado, los partidos, las iglesias y las centrales sindicales» (FPDS, 2010). Mientras tanto, el movimiento estudiantil chileno también destaca la autonomía respecto a la política institucional como uno de sus rasgos fundacionales. Durante la campaña electoral de 2013 y ante la presencia de varios ex-líderes del movimiento como candidatos a diputados, se destacaba «que ninguno de estos ex-voceros y voceros de las organizaciones estudiantiles durante de 2011, representaba al movimiento estudiantil. Por eso subrayamos nuestro posicionamiento autónomo respecto a los partidos que participaban en las elecciones» (MS, MEC, Marzo de 2015). Incluso, una parte de los participantes en el movimiento estudiantil realizaron la campaña «Yo no presto el voto», que llamó a la abstención, como «iniciativa para visibilizar los altísimos niveles de abstención electoral que hay en Chile y las deficiencias de la democracia representativa; para expresar nuestro distanciamiento de esas estructuras políticas y nuestra apuesta por la construcción de una democracia participativa y popular» (EG, MEC, Abril de 2015). Un cartel portado en una manifestación del movimiento estudiantil durante la campaña electoral, sintetiza el sentido de radicalidad asociado a esa autonomía y su vinculación, precisamente, con una de las tendencias en la respuesta desde la política institucional frente a la acción colectiva: «La moderación lleva a la negociación y la negociación a la cooptación».

Este posicionamiento autónomo de los movimientos sociales incluso con proyectos políticos que comparten sus principios también se pone de manifiesto en el contexto regional. La expresión más relevante de esto es el difícil y largo proceso de articulación de los movimientos sociales de la región al proyecto de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), impulsada por Cuba y Venezuela, como proyecto alternativo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), liderado por los EE.UU. A pesar de que los propios movimientos sociales de la región desarrollaron una intensa campaña contra el ALCA, tuvo su punto culminante en la Cumbre de los Pueblos de Mar del Plata, en 2005, en la cual declararon objetivo de «favorecer e impulsar procesos alternativos de integración regional, como la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA)», aunque sin renunciar a su compromiso de «seguir profundizando nuestro proceso de construcción de alternativas» (Cumbre de los Pueblos, 2005).

Sin embargo, a pesar de esa convergencia de principios, no fue hasta la V Cumbre del ALBA (2007) -tres años después de su fundación- cuando se aprobó la creación del Consejo de Movimientos Sociales (CMS) del ALBA, cuya estrategia, principios, estructura y funciones se aprobaron al año siguiente. Dos años más tarde, en su Declaración Final, la VIII Cumbre del ALBA (La Habana, 13 y 14 de diciembre de 2009), destacaba «el creciente papel que hoy representan los movimientos sociales en nuestra región» y se acordaba el

completamiento de la organización de los respectivos capítulos nacionales de los movimientos sociales (ALBA, 2009).

Expresión de la autonomía desde la cual se definen los movimientos sociales latinoamericanos incluso con respecto a proyectos regionales de esta naturaleza, es la gestación -de forma paralela al CMS y desde 2009- de la Articulación Continental de Movimientos Sociales hacia el ALBA, espacio que se define desde la independencia respecto a aquel y precisamente se presenta como proceso de carácter más autónomo. En un posicionamiento dual con respecto a la política institucional, el documento fundacional de la Articulación sostiene y reafirma «la autonomía de los movimientos populares en relación a los gobiernos», a la vez que se plantea «desde esa autonomía establecer una relación desde los movimientos, con los gobiernos que promueven el ALBA» (Carta de los Movimientos Sociales de las Américas, 2009). Por un lado, se continúa subrayando su plena autonomía como actores colectivos para la definición de sus objetivos y formas de organización y de lucha y, por otra parte, se llama a impulsar las acciones concretas gubernamentales de construcción del ALBA (por ejemplo, programas de salud y alfabetización).

6.3. Articulaciones distorsionadas desde la política institucional: criminalización, cooptación y colonización de la acción colectiva

En los movimientos sociales puede presentarse una tendencia, como hemos visto, a anteponer la autonomía a su posible cooptación por parte de la política institucional. De hecho, esta es una de las tres estrategias que es posible identificar, incluso en los gobiernos que asumen un posicionamiento más radical contra el Consenso de Washington en América Latina, llegando a definir como meta sociopolítica y económica la construcción del socialismo. Las otras dos estrategias que se pueden identificar son la criminalización y la colonización de los movimientos sociales.

Diversas aproximaciones teóricas a los movimientos sociales han subrayado su condición inherentemente conflictiva, llegando a incluso a considerarse como eje central por algunas definiciones (Della Porta y Diani, 2006). Esta conflictividad inherente a los movimientos sociales los convierte en actores especialmente susceptibles de ser criminalizados o cooptados. En tal sentido, Zibechi (2010) considera que, incluso en el escenario de aquellos gobiernos latinoamericanos que se consideran progresistas, se ponen en práctica políticas sociales que, siguiendo las pautas del Banco Mundial en la lucha contra la pobreza, buscan frenar, aislar y hasta liquidar a los movimientos sociales. Sin proponer cambios de carácter realmente estructural, estas políticas buscarían -a su juicio- actuar como lubricantes de la gobernabilidad, generar una institucionalización de los movimientos y limar sus aristas antisistémicas. Este autor cita como ejemplos de estas políticas sociales que buscan impedir el nacimiento, crecimiento y expansión de formas de vida no capitalistas, planes como Argentina Trabaja y la Bolsa Familia en Brasil. En su opinión, tales políticas suponen las siguientes dificultades para los movimientos sociales: 1) posicionan a la pobreza como problema y ocultan a la riqueza de la agenda pública; 2)

eluden los cambios de carácter estructural, manteniendo la desigualdad y consolidando el poder de las elites; 3) bloquean el conflicto y 4) disuelven la auto-organización de los sectores populares.

La autonomía tendría, por consiguiente, dos consecuencias para las interrelaciones entre movimientos sociales y política institucional. Por un lado, los movimientos enfrentan la disyuntiva del aislamiento y la represión, en caso de optar de forma recurrente por la autonomía y la no institucionalidad, en una posición que ha sido definida como «fetichismo de la autonomía» (Hellman, 1992). Por otra parte, como se ha señalado, la autonomía conlleva a una lectura de los movimientos sociales, desde la política institucional, en términos de fuente de conflictividad, que conduce a dos posibles respuestas: la criminalización y la cooptación.

Con respecto a la primera, en 2010, se registraron numerosas denuncias de criminalización de movimientos sociales argentinos (Giarracca, 2010). De igual modo, el MST -cuya tensa relación con el gobierno del Partido de los Trabajadores ha sido analizada por distintos autores (Stahler-Sholk et al., 2007)-, también ha denunciado acciones de judicialización durante los últimos años. En 2008, ocho de sus miembros fueron apresados y procesados en Carazinho bajo el cargo de acciones contra la seguridad nacional. Fueron acusados de recibir apoyo de «organizaciones terroristas extranjeras», como la guerrilla colombiana, y -lo que es más relevante- de la creación de un «Estado paralelo» con sus propias leyes y organización (Scalabrin, 2008).

En 2010, una declaración del MST denunciaba que diez miembros se encontraban presos, contextualizando la intensificación de la criminalización contra el movimiento, precisamente, en el escenario de la campaña electoral presidencial, como parte de un propósito de confusión de la opinión pública, en un contexto de mayor conflictividad marcado justamente por la política institucional y sus dinámicas. Se trataría, en palabras de los miembros del movimiento, de un antagonismo consecuencia de la naturaleza opuesta de dos proyectos, en particular en relación con la reforma agraria: el agronegocio versus un «proyecto de vida» (MD, MST, Abril de 2011).

En relación con la cooptación, para algunos autores (Hernández Navarro, 2009), el caso de Venezuela es considerado un ejemplo significativo de esta práctica hacia los movimientos sociales por parte de los procesos institucionales: aquellos serían disueltos o absorbidos por las dinámicas de los partidos políticos. La autonomía internacional del gobierno bolivariano, no significaría necesariamente, para algunos analistas, la independencia de los movimientos sociales con respecto al gobierno (Ellner y Tinker-Salas, 2005). Esta absorción de la dimensión social por la política sería consecuencia del extremadamente intenso conflicto de la segunda. La expresión institucional de este propósito es el reconocimiento del poder comunal y, al mismo tiempo, la creación de una estructura política institucional -el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales-, con competencias para la regulación, formulación y seguimiento de políticas y actividades en materia de participación ciudadana, la definición de sus mecanismos y el fomento de las diferentes formas de participación comunitaria (consejos comunales, asambleas de ciudadanos, etc.).

En el caso del movimiento estudiantil chileno, como se ha visto antes, también se considera la cooptación como una de las tendencias que ha marcado su devenir. Si bien

existen diferentes posturas en relación con el tema, varios participantes en el mismo coinciden en considerar que «el movimiento fue cooptado, sobre todo simbólicamente, durante la campaña electoral [presidencial] de 2013» (EG, MEC, Abril de 2015). En particular, se señala que «gracias a la participación en las elecciones de antiguos voceros y voceros del movimiento, como candidatos a diputados, contribuyó a que la Nueva Mayoría [coalición de partidos] se apropiara del discurso y de las demandas del movimiento, pero solo para sacar provecho electoral» (FF, MEC, Enero de 2015).

En tercer lugar, la colonización de los movimientos da cuenta de una estrategia en la cual se intenta una suerte de absorción de estos actores colectivos en la propia estructura y dinámicas tradicionales de la política institucional. En tal sentido, si consideramos que la expresión más completa del proyecto político institucional de cambio social en un país se sintetiza en la elaboración y aprobación de una nueva constitución, entonces en esta encontramos una de las principales lecturas sobre los movimientos sociales desde aquel. Un examen de las tres constituciones aprobadas en países del bloque más radical de la región - Venezuela, Ecuador y Bolivia- muestra que en ninguna de ellas se incluye el término de «movimientos sociales». Las nociones incluidas son: movimientos políticos (Ecuador); «organizaciones de la sociedad civil», «organizaciones de las naciones y de los pueblos indígenas campesinos» y «asociaciones de ciudadanos» (Bolivia); y «organizaciones de la sociedad civil» (Venezuela). En el lado opuesto, los tres textos hacen referencia a los sindicatos, una organización social de carácter tradicional.

De manera significativa, la constitución ecuatoriana ejemplifica la tendencia a la colonización de los movimientos por la esfera política tradicional, a partir del intento de adaptarlos a las estructuras y principios de la política institucional tradicional. La categoría de «organizaciones sociales» incluye a los partidos y movimientos políticos. La diferencia entre estos dos últimos se establece a partir de su escala territorial, sus fuentes de financiamiento, su nivel de institucionalización, documentación (principios, estatutos, programa, signos de identidad) y denominación de sus miembros (afiliados en los partidos, adherentes y simpatizantes en los movimientos). Pero lo más relevante es que la condición establecida para que un movimiento político devenga en partido, con sus derechos y obligaciones, es obtener al menos el 5 por ciento nacional de los votos válidos en dos procesos electorales sucesivos. De esta forma, el sistema de evaluación para los movimientos sigue las reglas del sistema político moderno de la democracia representativa.

En el nivel regional, estas tendencias también tienen su expresión en la perspectiva que, desde la política institucional, se tiene de los espacios de encuentro de los movimientos sociales, como el Foro Social Mundial (FSM). En tal sentido, se destaca la participación del entonces presidente de Venezuela, Hugo Chávez, en el FSM de 2006, pues su discurso puede considerarse una síntesis de la comprensión desde la política institucional latinoamericana de izquierdas sobre los movimientos sociales. Chávez convocó a la coordinación y a la unidad de «nuestros movimientos sociales, nuestros movimientos políticos, nuestros gobiernos» e hizo un llamado al FSM «a la conformación de un gran movimiento articulado mundial, antiimperialista alternativo, que abarque el mundo entero, que tenga capacidad de conexión, de crecimiento». Subrayando el respeto por la autonomía de los movimientos, sin embargo apuntó el peligro de que el FSM se folclorizase, convirtiéndose en «un encuentro turístico» y conminó a «no perder el tiempo» y acordar

«un plan de trabajo unitario, un plan de acción unitario, universal, para impulsar estas luchas» (Chávez, 2006).

6.4. Conclusiones

La aproximación a las interrelaciones entre movimientos sociales y política institucional a partir de un análisis de los discursos de distintos movimientos sociales latinoamericanos y de los gobiernos, así como de espacios regionales tanto a los primeros como a los segundos, muestran que estas relaciones están mediadas, del lado de estos actores colectivos, por su comprensión del cambio social -en tanto que proceso que se gesta al interior de sus prácticas- y la particular defensa que hacen de su autonomía con respecto a las dinámicas y estructuras de la política institucional, no solo en contexto local sino también en el escenario regional. Ambas cuestiones apuntan a una novedosa comprensión de lo político por parte de los movimientos sociales, entendiéndolo como proceso de acumulación de fuerzas desde lo social y no como dimensión autónoma de la realidad social.

Pero esta ampliación de lo político es entendida, desde la esfera de la política institucional -incluida aquella asociada a partidos políticos y gobiernos que asumen posicionamientos discursivos próximos a los planteados por los propios movimientos- en términos de conflictividad social, subrayando de esta manera una lectura de la acción colectiva que asocia esta fundamentalmente a una lógica de conflicto y no toma en cuenta otras lógicas también identificadas por Touraine (1992), como las de identidad y totalidad. En tal escenario, las respuestas de la política institucional que se han identificado incluyen tres tendencias posibles que plantean una articulación distorsionada de los movimientos sociales en las estructuras y procesos políticos institucionales tradicionales: la criminalización, la cooptación o la colonización de los movimientos.

Ante una comprensión de los movimientos sociales como actores de una interpelación permanente de las estructuras y acciones de la política institucional, una de sus estrategias es la criminalización de estos actores colectivos. Esta respuesta extrema estaría asociada a una destrucción de los movimientos sociales a partir de la represión o la judicialización de sus actuaciones. Otra estrategia que se pone de manifiesto en el caso de otros gobiernos, son los esfuerzos por lograr la cooptación de los movimientos sociales, tanto desde una perspectiva estructural como también simbólica. La apropiación de los imaginarios y símbolos movilizados a través de la acción colectiva por parte de los discursos de los partidos políticos, por ejemplo en el contexto de campañas electorales, así como el tránsito de líderes de movimientos a la política institucional serían algunas de las expresiones de esa cooptación. Finalmente, la estrategia de colonización de los movimientos sociales por parte de la política institucional se manifiesta en la no inclusión de estos en los nuevos textos constitucionales, o en plantear su incorporación al sistema en político en los términos de las estructuras y procesos tradicionales propios de la democracia representativa, cuestionados por los movimientos sociales.

En síntesis, la aproximación muestra que las interrelaciones entre lo que – remitiéndonos a las nociones propuestas por Castoriadis (1983)-, podría denominarse lo social instiyutente y lo político instituido, resultan complejas y atravesadas por múltiples dimensiones, y no pueden reducirse al análisis de variables estructurales. Incluso cuando

movimientos y política institucional comparten -al menos en el nivel discursivo- ciertos principios y propuestas, estas interrelaciones se encuentran atravesadas por diversas tensiones y tendencias de distorsión. Si, efectivamente, los movimientos sociales definen su rol como elementos de interpelación permanente y su relación con los gobiernos estará condicionada siempre al compromiso con -y realización efectiva de- cambios estructurales indispensables para el cambio social que ellos plantean, entonces tales interrelaciones deben ser entendidas desde una dualidad simultánea de espacios de diálogo y acciones de resistencia no violenta, sobre la base de un encuentro de realidades (y de perspectivas de la realidad) inherentemente conflictivo.

6.5. Bibliografía

- ALBA (2009), *Declaración Conjunta, VIII Cumbre del ALBA*, disponible en <<http://www.alba-tcp.org/contenido/declaracion-conjunta-viii-cumbre>> [23 de marzo de 2013].
- «Carta de los Movimientos Sociales de las Américas», Belén, 30 de enero de 2009.
- CHÁVEZ, H. (2006), «Discurso en el Foro Social Mundial 2006», en *La Haine*, 30 de enero de 2006. Disponible en <<http://www.lahaine.org/index.php?p=12201>> [23 de febrero de 2013].
- CASTORIADIS, C. (1983), *La institución imaginaria de la sociedad. Vol. 1. Marxismo y teoría revolucionaria*, Barcelona, Tusquets.
- CUMBRE DE LOS PUEBLOS (2005), *Declaración Final, III Cumbre de los Pueblos de América Mar del Plata - Argentina*, 3 de noviembre del 2005, disponible en <<http://www.aporrea.org/actualidad/n68194.html>> [23 de marzo de 2011].
- DELLA PORTA, D. y M. DIANI (2006), *Social Movements: an introduction*, Oxford, Blackwell Publishers.
- DÍAZ ESTÉVEZ, P. L. (2005), *Tierra y educación en el campesinado de Santiago del Estero*, Buenos Aires, FLACSO.
- DURAND, P. (2007), *El Movimiento Campesino de Santiago del Estero*, Buenos Aires, Editorial Último Recurso.
- ELLNER, S. y M. TINKER-SALAS (2005), «Venezuela: New perspectives on politics and society», *Latin American Perspectives*, vol. 32, núm. 3, pp. 12-23.
- FPDS (2010), *¿Que es el Frente Popular Dario Santillán?*, disponible en <<http://www.frentedariosantillan.org/fpds/>> [23 de enero de 2011].
- GARCÍA LINERA, Á. (2009), *La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores y CLACSO.
- GIARRACCA, N. (2010), «La violencia como trauma», en *Página 12*, 5 de abril de 2010. Disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-143269-2010-04-05.html> [24 de marzo de 2013].
- HELLMAN, J.A. (1992), «The study of new social movements in Latin America and the question of autonomy», en A. Escobar y E. Sonia (eds.), *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy*, Boulder, Westview Press, pp. 52-61.

- HERNÁNDEZ NAVARRO, L. (2009), «Un tsunami político, el encuentro de presidentes latinoamericanos con ONG», en *La Jornada*, 31 de enero de 2009. Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2009/01/31/index.php?section=economia&article=019n1eco>> [12 de marzo de 2013].
- HOLLOWAY, J. (2002), *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy*, Madrid, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo.
- KRIESI, H. (1992), «El contexto político de los nuevos movimientos sociales en Europa Occidental», en J. Benedicto y F. Reinares (eds.), *Las transformaciones de lo político*, Madrid, Alianza Editorial.
- MANÇANO, B. (2001), *Bravagente. La trayectoria del MST y la lucha por la tierra en Brasil. Entrevista a Joao Pedro Stedile*, La Habana, Editorial Caminos.
- MELUCCI, A. (1985), «The Symbolic Challenge of Contemporary Movements», *Social Research*, vol. 52, núm. 4, pp. 789-816.
- MELUCCI, A. (1989), *Nomads of the Present*, London, Hutchinson Radius.
- MEC (2013), *Demandas por una nueva educación*, disponible en <<http://educacionuchile.org/documento-demandas-por-una-nueva-educacion/>> [24 de abril de 2015].
- REVILLA BLANCO, M. (1994), «El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido», *Zona Abierta*, núm. 9, pp. 181-213.
- REVILLA BLANCO, M. (2005), «Ciudadanía y acción colectiva en América Latina. Tendencias recientes », *Estudios Políticos*, núm. 27, pp. 29-41.
- RUCHT, D. (1992), «Estrategias y formas de acción de los nuevos movimientos sociales», en R.J. Dalton y M. Kuechler (eds.), *Los nuevos movimientos sociales: un reto al orden político*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, pp. 219-243.
- SADER, E. (2008), «América Latina, ¿el eslabón más débil?», *New Left Review*, núm. 52, pp. 5-28.
- SCALABRIN, G. (2008), «O crime de ser MST», *Observatorio Social de América Latina*, núm. 24, pp. 201-208.
- STAHLER-SHOLK, R., H.E. VANDEN y G. D. KUECKER (2007), «Introduction: Globalizing Resistance: The New Politics of Social Movements in Latin America», *Latin American Perspectives*, vol. 34, núm. 2, pp. 5-16.
- TILLY, Ch. (1978), *From Mobilization to Revolution*, New York, McGraw-Hill Publishing Company.
- TOURAINÉ, A. (1992), «Beyond social movements?», *Theory, Culture and Society*, vol. 9, núm. 1, pp. 125-145.
- VERGARA-CAMUS, L. (2009), «The Politics of the MST: Autonomous Rural Communities, the State, and Electoral Politics», *Latin American Perspectives*, vol. 36, núm. 4, pp. 178-191.
- ZIBECHI, R. (2003), «Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos», *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, núm. 9, pp. 185-188.
- ZIBECHI, R. (2004), «El otro mundo es el ‘adentro’ de los movimientos sociales», *Revista América Latina en movimiento*, núm. 385-386, pp. 49-52.
- ZIBECHI, R. (2010), *América Latina: Contrainsurgencias y pobreza*, Bogotá, Ediciones desde abajo.

7. Configuración histórica de la Participación ciudadana en América Latina y Colombia: Entre la efervescencia participativa y la indignación ciudadana

Joaquín Gregorio Tovar Barreto

Doctorando en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales

joaquintovar@yahoo.es

7.1. Introducción

La historia de la participación ciudadana en América Latina es significativamente amplia y compleja, por lo tanto, cualquier análisis que se haga no se puede mostrar como una simple sumatoria de hechos que, con el paso de los siglos, evolucionará hacia su práctica “dura y pura”. Al contrario, ha sido una historia de prohibiciones y restricciones, intermitencias y desigualdades (Whitehead, 1997: 67). Particularmente, casos como el de Colombia develan esas disparidades, sí bien, mediante un amplio marco normativo se ha reconocido la participación ciudadana como un derecho fundamental. No obstante, en su práctica los discursos gubernamentales han contribuido a la existencia de posturas ciudadanas que fluctúan entre dos corrientes.

Una de ellas, la efervescencia participativa. Al estar bajo la tutela y dirección de un creciente caudillismo ilustrado (Cooke y Kothari, 2007), cuenta entre sus seguidores con determinados sectores de la sociedad civil que se lucran y benefician de los recursos públicos. La corriente opuesta la hemos denominado la indignación participativa. Al tratarse de sectores sociales ignorados y excluidos por ese caudillismo ilustrado derivan su participación hacia el uso de formas alternativas, -huelgas, paros, toma de vías, plantones, marchas...-, con el fin de reivindicar y exigir ante el Estado la toma de decisiones políticas que garanticen sus derechos.

¿Cómo se llegó a esta dualidad de posiciones? La relación gobernantes y gobernados, históricamente sustentada en tres tipos de relacionamiento, nos brindan pistas importantes para dar respuesta a tal interrogante:

- i) *Reyes-Súbditos*: El primero garantiza la seguridad de forma autoritaria al segundo. El poder político, al obtenerse por mandato divino, linaje o herencia, prohíbe cualquier forma de participación (Maquiavelo 2008, Locke 1991, Hobbes, 2009).
- ii) *Gobernantes-Gobernados*: Los primeros ejercen el poder haciendo un uso inadecuado del monopolio físico de la violencia. Mientras, que los segundos se encuentra en una posición, claramente de desigualdad. Aquellos sectores de la sociedad civil organizada contradictores del régimen político, a pesar de las restricciones jurídicas y de la represión estatal, generan estrategias para el

uso de formas alternativas de participación para reivindicar sus derechos (Rousseau, Weber, Bobbio, 1989, Marx, 1975, 1979).

- iii) *Gobernantes–Ciudadanos*: Los primeros tienen una serie de funciones y limitaciones, entre ellos, garantizar la participación de los ciudadanos, a su vez, estos cuentan con los mecanismos y espacios necesarios para la práctica de la participación (Whitehead, 1997, Bobbio, 1989, Font, 2001, Subirats, 2001, Cooke y Kothari, 2007, Mosse, 2007, Pastor, 2009).

Al tratarse de un análisis de tipo documental hemos definido como marco de referencia temporal tres hitos centrales en la historia de América Latina y, por consiguiente, en Colombia. El primero, la pre-Conquista y Conquista de América (Ss. XV al XVIII), momentos en los cuales los gobernantes negaron y prohibieron cualquier forma de expresión del pueblo, predominando la relación gobernantes-súbditos. El segundo, el periodo de la Colonia (Ss. XVIII al XIX), donde las expresiones populares y las gestas independentistas, haciendo uso de diferentes acciones participativas, contribuyeron al logro de la independencia en la gran mayoría de países de América Latina, iniciando así el camino para establecer la relación gobernantes–gobernados.

En el tercer momento, mostraremos como la participación ciudadana, con sus aportes y limitaciones, ha desempeñado un papel clave en el proceso de transición democrática latinoamericana y de Colombia (Ss. XX y XXI). En un contexto sociopolítico claramente influenciado por las ideas de las revoluciones bolchevique y cubana, de las guerras mundiales, la promulgación de la carta universal de los derechos humanos, la guerra fría entre Este y Oeste, la Alianza para el Progreso, los procesos de recorte y cierre del Estado de bienestar, la economía de corte neoliberal, los tratados de libre comercio... En este contexto, se tendería a intuir que la relación predominante sería gobernantes-ciudadanos, no obstante, casos como el de Colombia, dadas las paradojas existentes en su democracia, ha logrado confluir al mismo tiempo con el relacionamiento político gobernantes-gobernados.

7.2. Ss. XV – XVIII - La Conquista y la Colonización: Algunas pistas sobre la relación gobernantes-súbditos

Antes de la llegada de los europeos al “nuevo continente” existió un mundo diverso y plural de culturas indígenas. Se caracterizaron por ser organizaciones tribales con una estricta jerarquía social donde probablemente la figura política del cacique fue la más preponderante en el poder político. Al fungir como una especie de rey o príncipe, estuvo acompañado y asesorado de figuras protagónicas de la vida política, religiosa, económica y militar. En conjunto ejercieron una fuerte influencia en la toma de decisiones y, por consiguiente, favorecieron sus propios intereses y el disfrute de ciertos privilegios (Guier, 1964: 159).

Su universo político se re-creó a partir de un sinnúmero de dioses y ritos, por lo tanto, no se puede descartar el establecimiento de leyes y medidas fuertemente restrictivas. Imponiendo, no solo, a las comunidades sus obligaciones y deberes, también, debieron servir como un pretexto más para esclavizar a otras tribus y someter a grupos enteros de la población mediante el uso desmedido de la violencia (Wallerstein, 2004: 22).

El grueso de la comunidad al tributar de forma obligatoria, si bien, tenía prohibido participar en la toma de decisiones colectivas, a cambio, se le “concedió” su asistencia permanente a espacios de comunión públicos. Al ser administrados por sacerdotes y jefes tribales, cumplieron diferentes fines, uno de ellos, ser un instrumento de control ideológico y social. La veneración a sus diferentes dioses y deidades para su amparo y protección fueron utilizados para generar miedo e intimidación. En conclusión, lo que existió fue una serie de relaciones de poder utilitarias, por lo tanto, la toma de decisiones debió recaer exclusivamente sobre los gobernadores y líderes religiosos.

Los procesos de conquista y colonización, iniciados a partir del S. XV, impulsados por las monarquías e imperios españoles, ingleses, portugueses, holandeses y franceses, generaron un punto de quiebre, de no retorno e hibridación cultural generando un impacto directo y contundente a las culturas indígenas. La utilización de métodos significativamente violentos produjeron el exterminio de millones de indígenas, la pérdida de gran parte de su saber político-administrativo y, en aquellas comunidades que lograron sobrevivir, cambios estructurales nada fáciles de cuantificar (Arciniegas, 1990; Galeano, 2003).

El sistema colonial negó y prohibió la existencia de espacios y mecanismos que facilitarían la participación del grueso de la población. Para lograr su obediencia y sometimiento hizo uso de la represión en diversas escalas y formas. Aquellas conductas o acciones del pueblo que representaron una amenaza fueron juzgadas a través de la inquisición; instrumento ideológico, político, represor y torturador, al servicio de los dueños del poder (Barnadas, 1990: 200).

A pesar de la difícil situación se presentaron expresiones comunitarias que daban cuenta del inconformismo generalizado de la población. Sí bien, en un principio los gobiernos coloniales lograron erradicarlas de forma violenta, con el paso de los años, sirvieron de referente a las gestas independentistas. América Latina cuenta con un bagaje histórico plagado de casos, no obstante, resaltamos dos que marcaron la historia de América Latina. El primero, del indígena Tupac Amaru, para el año de 1781 en el Perú, lideró una de las primeras luchas de corte indigenista e independentista, cosechó diferentes victorias y derrotas. Al ser traicionado y entregado a los realistas fue sometido con su familia a torturas infames y muertes tormentosas. Sus cabezas y extremidades fueron enviadas a diferentes lugares del Perú con el propósito que la población cogiera escarmiento y no siguieran tan atrevido ejemplo (Galeano, 2003; Lynch, 1991). El segundo caso fue José Antonio Galán, uno de los líderes que encabezó la insurrección de los Comuneros en 1781 en Colombia. Con el apoyo de negros, indios, mestizos y blancos pobres, no solo, se enfrentó contra los hacendados criollos, españoles y contra las autoridades realistas. También, apoyó la liberación de esclavos negros y destruyó los instrumentos de tortura que se usaban en las grandes haciendas. Las autoridades españolas lo apresaron con sus compañeros en el mes de octubre de 1781. Todos fueron ejecutados a finales de enero de 1782 mediante fusilamiento y después colgados en la horca (Peña, 1955; Lynch, 1991).

Los dos casos anteriores son fiel muestra de la forma como las monarquías europeas impusieron la relación reyes-súbditos en las colonias americanas. El poder político al ser delegado a virreyes, gobernadores, capitanes y la alta jerarquía eclesial, desconoció las diversas necesidades del pueblo prohibiendo cualquier posibilidad para que se expresará de

forma libre y espontánea. Los súbditos representados en las castas locales, criollas y españolas, según el rango y reconocimiento político, económico, militar y social, buscaban interceder ante las medidas tomadas por aquellas figuras que monopolizaban el poder y la autoridad, aunque en la mayoría de los casos, los resultados no fueron los esperados. La peor parte la vivió la gran masa de esclavos, indígenas y negros. Al estar sometidos de forma salvaje y atroz su mano de obra sirvió para la extracción de metales y recursos naturales, la explotación y cultivo de la tierra y actividades serviles. Fueron considerados “no humanos”, por consiguiente, se les negó y prohibió cualquier forma de participación política.

7.3. Ss. XVIII - XIX – Los procesos de Independencia: De gobernantes-súbditos a gobernantes-gobernados

Finalizando el S. XVII el sistema colonial, después de trescientos años de su instauración, comenzó a naufragar. Las presiones sociales, económicas y políticas que se vivían a lo largo y ancho del viejo continente, así como, los vientos de cambio revolucionario que se comenzaban a respirar en América del Norte, entre muchos otros aspectos, contribuyeron a acrecentar la pérdida de credibilidad, confianza y reconocimiento por parte de sectores claves de la dirigencia política y económica de América Latina.

A pesar de esa crítica situación, no se puede afirmar de forma categórica que los procesos independentistas, Ss. XVIII al XIX, hayan surgido como apuestas revolucionarias que buscaron la liberación ideológica y religiosa del colonialismo europeo. Al contrario, dada la diversidad de posiciones e intereses en juego, estuvieron enmarcados por su propia complejidad e inmersos en sus propias contradicciones. En lo sociocultural presos de los recelos y egoísmos raciales entre la población autóctona conformada por la población criolla, mestiza, mulata, indígena y negra. En lo económico, caracterizados por las diferentes pugnas y disputas por el control y la administración de los recursos financieros del “Estado”. En lo sociopolítico sumergidos en sus propias ambigüedades ideológicas, sí bien, la gran mayoría de gestas independentistas abogaron por la liberación, no obstante, continuaron emulando diferentes prácticas establecidas por los gobiernos coloniales. Por eso la independencia no fue una sola, ni tampoco, un proceso revolucionario de corte radical. Al contrario, asimiló la herencia ideológica, política, economía y cultural impuesta por el colonialismo europeo.

Las gestas independentistas iniciaron en el Caribe con Haití (1804), luego pasaron a Centroamérica, comenzando en México (1810), luego en El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica y Nicaragua (1821). En el caso de Sur América se gestaron en Ecuador (1809), un año más adelante lo haría Colombia (1810), seguido de Paraguay y Venezuela (1811), cinco años después Argentina (1816), posteriormente Chile (1818), dos años más tarde seguirá Perú (1821), un año más adelante Brasil (1822); por último terminarían en Bolivia y Uruguay (1825).

Las diversas formas alternativas populares de participación, -protestas, revueltas, rebeliones, sublevaciones, levantamientos en masa...-, no solo, se crearon al margen de las prohibiciones y límites impuestos por el gobierno colonial. De igual forma, la gran mayoría

de ellas terminaron convirtiéndose en movimientos insurrectos que derivaron en guerras caracterizadas por el uso desmedido de la violencia de las partes en confrontación.

A lo largo de los últimos cincuenta años del S. XIX América Latina vivió una fuerte inestabilidad política resultado de los procesos independentistas y la fragilidad social y económica. Estos factores sirvieron para alimentar un caldo de cultivo que contribuyó a la aparición del bandolerismo, la violencia política y un sinnúmero de guerras civiles que perduraron por décadas. La relación gobernantes-gobernados se comenzaba a fraguar en medio de ese congestionado contexto sociopolítico. Mientras, los pactos políticos realizados entre líderes políticos y económicos en los diferentes países fueron de vital importancia para lograr la Independencia; no obstante, la gran masa de la población no contó con respuestas efectivas, mecanismos y espacios para ejercer su derecho a la participación (Anna, 1991: 74; González, 1992: 23).

Entre los años 1810 a 1823, cuando se terminaron los procesos de independencia el nudo gordiano de la cuestión se debatía entre los soberanistas, partidarios de tener un gobierno autónomo, los absolutistas, que reconocían el poder del rey, y los independentistas, partidarios de la monarquía constitucional (Anna, 1991: 47, 67,69). Con cualquiera de las tres propuestas, de una u otra forma, se buscó garantizar la estabilidad económica y política, el mantenimiento de los privilegios de la élite y tener un mayor grado de autonomía frente a la corona española. La idea fue ofrecer y complacer al mismo tiempo a los dueños del poder político y económico (Anna, 1991: 69).

La lucha por instaurar el orden del poder político y social no supuso necesariamente el cambio de la relación reyes-súbditos hacia gobernantes-ciudadanos. Todo lo contrario, al existir al interior de las sociedades criollas latinoamericanas sectores con mucho poder político y económico fueron partidarios de seguir alimentando y perpetuando, de una u otra forma, el primer tipo de relacionamiento. Lo que hicieron, a mediados del S. XIX, fue darle un leve giro a las estructuras de poder y dominación política y militar dando como resultado sistemas políticos controlados y administrados por las oligarquías regionales y los ejércitos acaudillados. Para cincuenta años más tarde, iniciando el S. XX, convertirlos en Estados a favor de las raquícas burguesías comerciales y urbanas (González, 1992: 23).

De allí provienen las diferentes críticas que se le hacen a los procesos independentistas en América Latina. Entre ellas, se encuentra el egoísmo de los líderes criollos por satisfacer sus propias necesidades dejando de lado las demandas de los indios, mestizos, negros libres, mulatos y esclavos generando así toda una serie de barreras y límites sociopolíticos (Lynch, 1991: 24). Así como, el querer mantener antiguas leyes españolas que restringían el comercio y perpetuaban el sistema de trabajo basado en lo étnico y el feudalismo. Estos hechos contribuyeron a acrecentar la brecha política y económica con Norteamérica y Europa. (Anna, 1991: 74).

Si bien, en algunos casos los procesos de independencia, en un principio se fraguaron como proyectos nacionalistas ambiciosos como la Gran Colombia, conformada por lo que hoy en día es Venezuela, Panamá, Colombia y Ecuador. Años más tarde, terminaron fracturándose resultado de sus propias dinámicas sociopolíticas, luchas internas, enfrentamientos, rebeliones e intereses partidistas.

Iniciando el S. XX América Latina a pesar de los logros obtenidos, particularmente con la “expulsión” de los gobiernos coloniales, debió enfrentar grandes dificultades como

la inestabilidad política, la crisis económica y productiva, la fuerte exclusión política y social de grandes masas de población, las guerras civiles, entre muchas otras más. Las tareas por cumplir eran monumentales. Una de ellas, la refundación de pactos sociales que contribuyeran a la puesta en marcha de nuevos andamiajes institucionales que permitieran, entre otros aspectos, el tránsito hacia la relación gobernantes-ciudadanos.

7.4. Ss. XX – XXI - La transición democrática en América Latina: de gobernantes-gobernados a la ficción de gobernantes-ciudadanos

Finalizando el S. XIX e iniciando el S. XX los nacientes Estados latinoamericanos estuvieron bajo el poder, control y administración de las oligarquías terratenientes locales. Poder incommensurable emanado por mandato de Dios, la “ley”, la “tradición” y el “orden”. Al ser hijas del colonialismo y la república señorial la herencia del poder político fue resultado de un supuesto “orden natural” que se reproducía con cada casta familiar al fecundar, criar y educar a sus propios generales, caudillos, presidentes y diplomáticos.

Como no todos los sectores sociales, económicos y políticos fueron partidarios y legitimaron esa forma de poder y dominación, entonces, fue necesario conseguir su obediencia. Los gobernantes lo hicieron mediante la firma de incipientes contratos sociales donde reconocieron, de forma exigua y peyorativa, parte de sus derechos, dejando claro con todo esto, que sus propios intereses estaban por encima de sus gobernados.

Para lograr perpetuarse en el poder hicieron uso de una forma de gobierno acorde a sus intereses y necesidades: La democracia oligárquica. Esta forma de gobierno les permitió a los regímenes políticos, de una parte, adoptar constituciones nacionales que dieron respuestas a sus necesidades logrando así ampliar su poder. Ejemplo de ello fueron Vargas en Brasil (1934), Terra en Uruguay (1934), Gómez (1931) y López Contreras (1936) en Venezuela (Hartlyn y Valenzuela, 1997: 20).

De otra parte, les permitió limitar las reglas del juego democrático, por ejemplo en Argentina (1916) y Uruguay (1918) el “voto universal” era de uso exclusivo para los varones (Hartlyn y Valenzuela, 1997: 11-12). En Colombia (1936) el denominado “sufragio universal” fue solo concedido a los varones mayores de 21 años. De forma contraria, cada cambio que se demandaba o se proponía para ampliar la participación y beneficiar al pueblo fue visto como un peligro por eso la necesidad, de la clase dominante, de restringir en la medida de las posibilidades la naciente “democracia” latinoamericana (Roitman, 1992: 79).

Finalizando la década de 1930 los dueños del poder volvían a cometer los mismos errores del pasado. Particularmente, en el ámbito de la participación ciudadana crearon la diferenciación entre ciudadanos de primera y segunda categoría. De primera categoría, fueron los sectores más representativos de la sociedad, comerciantes, burguesía, líderes políticos, la naciente clase media, los académicos e intelectuales. En la segunda categoría, considerados un poco más que súbditos, ubicaron a la naciente clase trabajadora, los artesanos y los de ruana, las comunidades afrodescendientes, indígenas y campesinas, los desempleados, los trabajadores informales, los indigentes... Fue un trato cínico el que se les dio, mientras de una parte, prestaban una valiosa utilidad como mano de obra no calificada,

en el sector agrario y la incipiente industrialización, de otra parte, se limitaba su participación política y ciudadana aquellos ámbitos estrictamente definidos por la dirigencia política.

Ese fue uno de los muchos factores que incidió para que la gran masa de población inconforme representada por los movimientos sindicales, campesinos y el naciente movimiento universitario se hubiesen movilizado para exigir sus derechos, entre ellos a la participación. Al haber hecho uso de múltiples expresiones ciudadanas populares como las marchas, los paros cívicos, las huelgas, la rebelión..., expresaron e hicieron visible su profundo malestar e inconformismo contra la legitimidad del Estado, su clase dirigente y la estructura social vigente. Desafortunadamente, sus deficitarios niveles de organización y cohesión política y social influyeron de forma determinante para no lograr la generación de cambios estructuralmente significativos en el poder Estatal y afectar la aún rígida estructura social y política.

Entre los décadas de 1940 a 1980 América Latina fue un verdadero hervidero político. Los gobiernos en la formalidad se declaraban respetuosos de la democracia, sin embargo, en la práctica destacaron por la aplicación y uso desmedido del poder político, militar y represivo. Esto quedó claramente evidenciado cuando violentamente suprimieron e intentaron eliminar aquellas expresiones ciudadanas y de la sociedad organizada que intentaron cambiar el modelo político y económico.

Dadas las características propias de los diferentes regímenes políticos la relación gobernantes–gobernados, le dio vida a la participación de forma restringida, limitada y, en algunos casos, fue prohibida. Los dueños del poder al monopolizar los espacios para la toma de decisión lograron en buena medida, de una parte, cumplir con sus propios intereses, deseos y motivaciones. De otra parte, los procesos de información y consulta a los ciudadanos fueron limitados a su más mínima expresión. Se trataba de lograr la sumisión y complacencia de aquellos sectores sociales a favor del régimen y de controlar y reprimir aquellos que se les considerado contradictores o enemigos.

La persecución y la aniquilación de líderes sociales, partidos políticos y movimientos sociales, entre muchos otros, se llevaron a cabo especialmente en aquellos países donde se presentó la existencia de partidos populistas que propugnaban por la defensa de los intereses nacionales. Un caso que tipifica los efectos e implicaciones que tuvieron la persecución y aniquilación de líderes populista fue el de Jorge Eliecer Gaitán, dirigente del Partido Liberal Colombiano. Con su asesinato, 9 de abril de 1948, se inició la época conocida como la “Violencia” la cual término catorce años después en 1962. Fue un enfrentamiento visceral, descarnado y supremamente violento entre liberales y conservadores que se vivió a lo largo y ancho de Colombia, empujando al éxodo a comunidades campesinas enteras, dando origen a guerrillas revolucionarias y bandas de criminales que lograron copar y controlar extensas zonas del territorio nacional. Los muertos se estimaron entre 180.000 a 330.000 personas (Galeano, 2003: 164 a 166).

Lamentablemente cualquier intento por fortalecer la democracia, incentivar el progreso regional e ir en contravía de los intereses norteamericanos fue ahogado a fuego y sangre por su Agencia Central de Inteligencia (C.I.A.). El primer caso se dio con el derrocamiento del presidente Jacobo Arbenz Guzmán, en Guatemala en 1954, luego sucedió el derrocamiento de Juan Domingo Perón, dirigente populista de Argentina en 1955

(Stavenhagen, 1995: 316). Los Estados Unidos y la derecha política latinoamericana estaban decididos a cualquier precio evitar la aparición de otra Cuba. Entre marzo de 1962 a junio de 1966 hubo nueve golpes militares. (Angell, 1997: 103) y apoyaron las dictaduras en República Dominicana, entre 1930 y 1961, Nicaragua entre 1936 y 1979, en Colombia, entre 1953 y 1957, Paraguay, entre 1954 y 1989, Perú entre 1968 y 1975, Bolivia, entre 1971 y 1978, Ecuador, entre 1972 y 1976, Chile entre 1973 y 1990, Uruguay entre 1973 y 1984 y en Argentina, entre 1976 y 1983.

Era imposible negar que tras cada golpe de Estado estuvieron los Estados Unidos de Norte América (E.E.U.U.). En complicidad de los gobiernos “pro-yanquis” de la región aplicaron una estrategia conjunta que estuvo entre la “Zanahoria”,-el supuesto fortalecimiento formal de la democracia-, y el “Garrote”,-una fuerte intervención militar en la vida social y política de la región-. Esta estrategia fue conocida como la Alianza para el Progreso (1960-1970). El discurso diplomático de la administración de Kennedy, en apariencia, buscaba aportar a la modernización y el fortalecimiento institucional democrático de las ya frágiles y fracturadas democracias (Rojas, 2010: 96 - 97). Cuando en realidad, en un número significativo de ellas, se escondía la conducción de verdaderos regímenes dictatoriales.

En conclusión, como lo afirmamos en párrafos anteriores, entre las décadas de 1950 a 1980 América Latina fue un hervidero político. De una parte, los gobiernos autoritarios y, de otra parte, las dictaduras militares intentando dar respuestas, a las imposiciones generadas por los E.E.U.U. y los intereses de la clase burguesía industrial, limitaron fuertemente la democracia participativa. Cualquier forma alternativa ciudadana fue considerada como un riesgo eventual contra sus intereses y, aún más, lo fueron los movimientos políticos de corte populistas o los grupos insurgentes. No obstante, es importante reconocer los intentos y esfuerzos de diferentes actores de la sociedad organizada,- representada en sectores disidentes de la iglesia, partidos de corte populistas, movimientos ciudadanos y algunas expresiones políticas al margen de la institucionalidad política-, por incidir, ante el Estado y sus gobernantes, en la búsqueda de respuestas a las diferentes necesidades y llamamientos urgentes que estaban haciendo las clases más pobres y marginales.

Al iniciar la década de los ochenta, el pretexto por refundar la democracia ya era otro. En nombre de la consolidación democrática se removieron las cenizas, en apariencia ya extintas, de diferentes conflictos armados internos en diferentes países de la región. En América Central, Nicaragua, en toda la década de los ochenta, vivió la guerra de la resistencia nicaragüense contra el régimen sandinista. En El Salvador, entre 1980 y 1992, se dio el enfrentamiento militar entre un régimen civil y la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (F.M.L.N.). En Guatemala, entre 1980 y 1996, el combate del régimen militar para enfrentar a la guerrilla de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (U.R.N.G.). En los tres casos, Los Estados Unidos desempeñan un papel militar y político bastante relevante.

En América del Sur la intervención de los E.E.U.U. se centró especialmente, aunque no de forma exclusiva, en Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia. En los dos primeros, para combatir el problema del narcotráfico. En los dos últimos, fuera del narcotráfico, se sumaría

la ofensiva contra el terrorismo adelantado por grupos guerrilleros como Sendero Luminoso en Perú y las F.A.R.C. – E.P. en Colombia.

El S XXI inicio con una nueva oleada de colonización disfrazada bajo el nombre de Tratados de Libre Comercio (T.L.C.). Sus principales apuestas han sido el generar formas diferentes de articulación de los mercados de bienes y servicios, apropiación de los recursos naturales, privatización y desnacionalización de empresas públicas, tasas diferenciales de plusvalía, fuerza de trabajo cautiva y barata, migración interna e internacional de trabajadores (González. 1992: 24). Estos tratados no son otra cosa que la reconversión de los Estados a sus formas mínimas y su desintegración o su integración creciente a las potencias mundiales. En el caso de América Latina ha sido la gestación de un Estado Multinacional encabezado por E.E.U.U., Canadá y México donde el resto de países están a su servicio (González, 1992: 24).

Este modelo de Estado económico trasnacional actúa de diversa forma. Una corresponde a los proyectos democráticos, relacionada con la preservación o restauración de los regímenes constitucionales de los derechos humanos y los sistemas electorales; y la otra, a proyectos de corte represivo, de uso de la violencia, que puede ser “convencional” –abierto- y “no convencional” –encubierto-. Este último, corresponde al llamado “terrorismo de Estado” en sus distintas versiones (González, 1992: 28).

En este tipo de modelo estatal las políticas públicas en el ámbito de la participación ciudadana están al tope de las formalidades institucionales. La institucionalidad política invoca la relación gobernantes-ciudadanos para consultarle a estos últimos sobre temas obvios, por lo tanto, los resultados son previsibles de suponer. En la realidad, esa misma institucionalidad se contradice, al aplicar la relación gobernante-gobernado para limitar y restringir la participación. Aplican la estrategia ganadora del “típico bribón”, de antemano, saben que gana con cara o cruz.

Al mismo tiempo Estado y gobernantes promocionan una participación que estigmatiza y segrega aquel que consideran diferente y no comparte su filosofía política. Aquellos actores sociales y políticos que generan procesos de resistencia civil, de abstención electoral, de desobediencia civil, que están en desacuerdo y confrontan las estructuras de poder son tildados o señalados de enemigos del Estado y se les aplica la represión militar y política (González, 1992: 29).

7.5. Las enseñanzas de la historia de la participación ciudadana en América Latina: Entre aciertos e incongruencias

Las argumentaciones anteriores ponen en evidencia dos hechos fundamentales en América Latina respecto a los movimientos sociales y las formas alternativas de participación ciudadana. El primero, sí bien los sistemas políticos persisten en limitar la participación, no obstante, existen diferentes actores sociales, políticos, económicos y culturales que continúan reivindicando la defensa de los derechos humanos y la libre autodeterminación de los pueblos mediante el uso de la democracia participativa.

Así se evidenció con los esfuerzos hechos por la irrupción que tuvieron los movimientos sociales, finalizando el S. XX, caracterizados por la búsqueda incesante y pretenciosa de redefinir las relaciones entre gobernantes y ciudadanos. Se trata de movimientos indígenas, afrodescendientes, campesinos, estudiantiles y de mujeres, entre muchos otros, que luchan por la defensa y garantía de sus derechos. Pero no solo fue eso, se dieron casos donde diferentes movimientos y movilizaciones sociales haciendo uso de formas innovativas de participación ciudadana, como fue el caso de las “Madres de Plaza de Mayo”, de forma simbólica y perseverante desfilaban todos los días jueves para pedir por la aparición de sus hijos y castigo a los culpables de sus desapariciones. Su propuesta no fue luchar contra el sistema político sino develar como estuvo en su contra. También, se dio la aparición de movimientos que han reclamado la igualdad de género y la participación política, como el caso de las mujeres de Chile, que exigen el reconocimiento de la sociedad e impugna cualquier forma autoritaria de poder. Mucho menos se habrá de desconocer los movimientos campesinos indigenistas que han exigido su autonomía étnica, la transformación de clase y afirmación ciudadana como son los casos del Movimiento Katarista en Bolivia, la Unión de Comuneros “Emiliano Zapata” de México y la Minga Indígena de Colombia. Así mismo, el movimiento obrero de Brasil que exige derechos laborales y, al mismo tiempo, reclama una participación política autónoma (Calderón y Reyna, 1995: 385).

Existen otros movimientos como los ecologistas que plantean el tema de la crisis ecológica mundial y proponen nuevas opciones de sociedad en un mundo cada vez transnacional plagado de constantes desequilibrios ecológicos. Son también novedosos los movimientos referidos a la descentralización y democratización del territorio en el ámbito local como los casos del Distrito Federal de México y de Lima en Perú, buscando construir gobiernos sobre la base de reciprocidad y coestión en la organización barrial. No se podría dejar de mencionar los movimientos juveniles, de rock, estudiantes, étnico culturales, de clases dirigentes y de regionales. Es todo un mosaico de la diversidad latinoamericana por principio, no solo, compleja de interpretar, también, muestra la fragmentación de la acción colectiva (Calderón y Reyna, 1995: 385 - 386).

El segundo hecho fundamental. La apuesta por la sociedad de concebir de forma diferentes el poder del Estado ha contribuido a la formación de un pensamiento crítico representado en diversas corrientes políticas e ideológicas como los partidos democrático-socialistas, de líderes sindicales, organizaciones y movimientos sociales que se agrupan en diversas redes, locales, regionales y transnacionales. Dándole así, un giro radical hacia el papel que debía desempeñar el Estado en la garantía de los derechos civiles y políticos, como también, propugnar por el cambio de modelo económico (Roitman, 1922: 80).

Lamentablemente, a pesar de los esfuerzos realizados desde la sociedad y algunas apuestas políticas de unos pocos Estados de América Latina por el respeto y las garantías a los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y ambientales las garantías siguen siendo deficitarias. De forma particular, como nos lo recuerda Whitehead, en pleno S. XXI la ciudadanía plena se mantiene como una aspiración evasiva y apenas puesta en práctica para la mayoría de la población, esto obedece, a la forma como se ha ido disminuyendo la responsabilidad del Estado que ahora recaen sobre las dinámicas impuestas por el mercado. Existe un abismo cada vez más creciente entre “demandas ciudadanas” y los recursos del

gobierno, la disminución de los mismos en las democracias frágiles podrían aumentar los procesos de exclusión social antes que disminuirlos (1997: 72).

Para ir dándole un cierre a esta re-cuento sobre la participación ciudadana en América Latina es claro que su historia ha sido el resultado de una serie herencias,- ideológicas, políticas, culturales, económicas-, que con el paso del tiempo se fueron consolidando y perpetuando, no tal cual, como se dieron en aquellos lugares de donde provenían, sino, con el toque propio del realismo mágico latinoamericano.

Quizás, por eso aún en pleno S XXI la democracia y, por ende, la participación ciudadana, en particular, la relación gobernantes-ciudadanos, es un proyecto en construcción. Una adecuada evidencia empírica de lo anterior nos lo brindan las diferentes reformas y cambios constitucionales realizados durante el periodo comprendido entre 1978–2010. De veintiséis países que conforman América Latina dieciocho adelantaron 326 reformas constitucionales parciales y la promulgación de 16 nuevas constituciones (Nolte, 2011:2).

No obstante, todos estos cambios constitucionales por sí solos no conducirán al logro de la democracia “dura y pura”. Al contrario, la democracia necesita de continuos ajustes y correcciones dada su inminente imperfección (De Carreras, 2015: 33). Por eso no se puede considerar como un proceso de réplica donde los países latinoamericanos les basta simplemente con generar atajos, a la extensa historia recorrida por la democracia a lo largo de estos siglos, para alcanzar los grados de desarrollo que posee la cultura política europea (Arciniegas, 1990: 22).

Las sociedades latinoamericanas, a pesar, de ser el resultado de diferentes procesos interculturales, antes de, construirse en sus diferencias y potencialidades inequívocamente, lo que han hecho, es carcomerse a sí mismas. Por suplir sus necesidades básicas se han dejado imponer, de una parte, límites y fronteras a las formas de relacionarse con su territorio. Y de otra parte, formas de vivir ajenas a su propia realidad. El ejercicio ideológico de la imposición ha sido desempeñado de forma muy juiciosa por líderes,-propios y extraños-, que al representar los intereses políticos, religiosos, económicos y académicos, de la cultura dominante han jugado a ser precursores y estadistas de una historia, muchas veces, que ha buscado ser definida previamente.

La historia de la emulación es fruto de la ansiedad de gobernantes y sociedades por lograr un Estado Latinoamericano parecido a otros modelos, en especial, el Estado social europeo. A pesar de los ingentes esfuerzos los cimientos de la democracia son aún débiles. No ha sido posible reforzarlos con el hormigón de constructos ideológicos acordes a sus propias realidades y necesidades.

Este resultado se explica por varias razones, algunas ya esbozadas en párrafos anteriores. No obstante, no podemos dejar de mencionar las referidas de forma particular a la dimensión de la participación ciudadana. Entre ellas destacamos, la alta dependencia de los ciudadanos de los recursos del Estado lo que conlleva a procesos de manipulación de los gobernantes y la consecuente malversación de los recursos públicos. La precaria identidad nacional que, a su vez, repercute de forma negativa sobre la pertenencia, el compromiso y el deber de los ciudadanos para con el Estado y la misma sociedad.

Han sido procesos participativos caracterizados por buenas intenciones pero en realidad llenos de múltiples fracturas y pocas enmiendas que han beneficiado por lo general

a determinados sectores políticos y sociales. Se trata, en un número significativo de casos, de alianzas entre gobernantes y ciudadanos forjados desde la manipulación, la falacia y la mentira que llevan siempre a constantes arrepentimientos.

Este proceso aún no termina, en buena parte, se explica por la fuerte presencia de Estados y empresas multinacionales de diversos continentes, particularmente norteamericanos, europeos y asiáticos-, que se disputan, no solo, la explotación y administración de los recursos naturales y materias primas, también, su incidencia y el control en la dinámica estatal, económica y social. Como tampoco se puede desconocer la significativa dependencia de los Estados latinoamericanos hacia los recursos financieros y tecnológicos foráneos.

7.6. El caso de Colombia: entre la efervescencia participativa y el caudillismo ilustrado

Para el caso colombiano, dadas las paradojas existentes de su democracia, logran confluir dos tipos del marco de acción política de la participación ciudadana. La relación gobernantes-ciudadanos se visibilizó claramente en lo establecido por su Constitución Nacional de 1991, contiene siete artículos, más cuatro leyes que definen y le han dado vida a todo un acervo jurídico para la implementación y garantía del derecho a la participación ciudadana.

¿Cómo se logró este significativo avance? Gracias al surgimiento de la relación gobernantes-ciudadanos mediante la efervescencia participativa se le dio impulso a una de las más significativas y enriquecedoras experiencias de participación ciudadana que ha tenido Colombia: La promulgación de una nueva Constitución Política. Esta experiencia sucedida hace 25 años fue emprendida por un grupo de estudiantes de universidades públicas y privadas buscando contribuir en la búsqueda de soluciones a la grave crisis institucional que vivía el país. Utilizando como instrumento las elecciones de marzo del año de 1990 decidieron, de forma organizada invitar, sin la autorización, ni el permiso de las autoridades estatales- a los ciudadanos para que se pronunciaran, a favor o en contra, de una Asamblea Constituyente.

Este acontecimiento fue de tal magnitud y envergadura que generó una situación de facto obligando al gobierno de turno a convocar a la elección de la Asamblea Nacional Constituyente realizada el 9 de diciembre de 1990. La composición de dicha asamblea permitió la convergencia de diferentes sectores sociales, políticos, económicos y culturales. Estuvo compuesta por 70 personas de diversos orígenes sociales, culturales, económicos y partidistas representando a partidos como Alianza Democrática - M19, Partidos Liberal y Conservador, movimientos políticos como Salvación Nacional, Evangélico, Indígena, grupos guerrilleros ya desmovilizados como el E.P.L., P.R.T. y el Quintín Lame, entre otros.

Parodiando las palabras de nuestro premio nobel de literatura Gabriel García Márquez en aquella asamblea estuvieron *“por primera vez juntos en una misma mesa... los bandos de las guerras que habían ensangrentado el país desde la independencia”* (1985:53). Este ejercicio democrático definió una nueva estructura estatal incluyendo el marco normativo que le dio vida a la democracia participativa.

No obstante la importancia de este cambio, en la realidad social, se evidencia la relación Gobernantes-gobernados, de forma particular, con la indignación ciudadana. La existencia de un abanico interesante de organizaciones sociales, -sindicatos, organizaciones campesinas e indígenas, de derechos humanos, de mujeres, ambientalistas..., al hacer uso de diversas formas alternativas de participación han presionado históricamente al Estado en busca de respuestas a sus problemas, necesidades e intereses. Por ejemplo, en Colombia entre 1980 a 1990 los ritmos y modalidades de la lucha social tuvieron un transcurrir significativamente movilizador. En promedio se presentaron 302 eventos por año, casi uno por día. En cada uno de ellos las organizaciones sociales hicieron uso de diferentes formas alternativas de participación como las protestas estudiantiles, paros cívicos, marchas ciudadanas, movilizaciones, huelgas... (Archila, 2005: 68 – 69, 131 – 132, 150).

Estos acontecimientos coadyuvaban a poner en tela de juicio la legitimidad estatal y su frágil control sobre el monopolio del uso de la violencia. Por consiguiente, las organizaciones sociales y cívicas en diferentes regiones del país comenzaron a ser carne de cañón de los actores armados. Inmersos en un conflicto armado interno de alta intensidad, adelantaron diferentes estrategias políticas y militares para debilitar y resquebrajar el tejido social y organizativo del país siendo las víctimas, especialmente, líderes y comunidades de base campesinas.

Los datos corroboran, no solo, la gravedad del conflicto armado interno colombiano, también, la existencia de graves vulneraciones a los derechos humanos. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas de Colombia estima que entre los años 1984 al 2014 se dio el desplazamiento forzoso de alrededor de 5.4 millones de personas, más de 130.000 personas fueron amenazadas, cerca de 75.000 perdieron algún bien, más de 90.000 desaparecieron, más de 21.000 fueron secuestrados, casi 55.000 víctimas de algún tipo de acto de terrorismo, cerca de 95.000 homicidios y más de 540.000 personas afectadas por el asesinato de un ser querido, 10.500 fueron víctimas de minas antipersonas, 6.500 casos de tortura, casi 7.000 de reclutamiento forzado de niños y 4.000 casos de violencia sexual (Revista Semana, 2014).

El exterminio del partido político Unión Patriótica (U.P.), entre las décadas de 1980 y 1990, es un caso que ilustra de forma dramática la situación anterior. Si bien, en sus orígenes estuvieron asociados a grupos guerrilleros como el Ejército de Liberación Nacional (E.L.N) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias – Ejército del Pueblo (FARC - EP), con el tiempo, tomaron distancia convirtiéndose en un partido político alternativo contradictor del régimen político y de los partidos tradicionales. Sus propuestas políticas fueron sistemáticamente silenciadas así lo corroboran el asesinato de dos de sus candidatos presidenciales, 8 congresistas, 13 diputados, 70 concejales, 11 alcaldes y alrededor de 5.000 de sus militantes asesinados y desaparecidos por grupos paramilitares y miembros de las fuerzas de seguridad del Estado. Ante tal situación, un número significativo de sus militantes logró huir del país utilizando la figura del asilo político.

Como si lo anterior no fuera suficiente, debido a la pérdida de su capacidad electoral el Consejo Nacional Electoral decidió retirarle su personería jurídica, al aplicar de forma equivocada ley 130 de 1994, no tuvo en cuenta el exterminio sistemático que había sido sometido por grupos al margen de la ley. Solo hasta el 2013, gracias a un histórico fallo del

Consejo de Estado, la UP logró nuevamente su reconocimiento jurídico como partido político.

Pero las graves dificultades para la práctica de la participación ciudadana no se han quedado solo allí. Casos como el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002 - 2010) son fiel muestra de la forma como se lleva a cabo la implementación del caudillismo ilustrado disfrazado bajo la supuesta relación gobernantes-ciudadanos. Particularmente, Uribe y los partidos de la coalición de gobierno para mantenerse en el poder presidencial, no solo, realizaron la reforma a cuatro artículos constitucionales (127, 152, 197 y 204) logrando así conseguir su reelección inmediata. También, afectó el balance existente entre las ramas del poder del Estado. Este hecho desencadenó fuertes enfrentamientos con la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, la oposición política, algunos medios de comunicación, ong's y movimientos sociales (Botero, Hoskin y Pachón, 2010: 42).

Para darle vida a la participación ciudadana el gobierno de Álvaro Uribe Vélez implementó un espacio en apariencia “innovador” para el ejercicio y uso de la democracia participativa: los consejos comunales (Subirats, 2001). En los ocho años que duró su mandato presidencial se realizaron 290 (En promedio 36 por año - 3 por mes), llevados a cabo en diversos lugares de la geográfica del país. Como máximo ritual de comunión sirvió para convocar y exorcizar a sus fervorosos seguidores de ideologías contrarias a la suya. Destacamos tres elementos de dicho ritual:

- a. Su utilización como acto litúrgico. Con una duración promedio de cuatro horas, el presidente presidía el encuentro y “diálogo” con su séquito de fieles seguidores (Gabinete ministerial, líderes políticos, representantes de gremios y grupos de ciudadanos).
- b. El caudillismo ilustrado del presidente Uribe. Gracias a la presencia de su gabinete ministerial y equipo técnico, con los cuales se apoyaba para dar respuesta a inquietudes referidas a proyectos, gestión legislativa, disposición de recursos políticos, económicos, técnicos... Su liderazgo autoritario y carismático le permitía, dependiendo de los intereses políticos subyacentes, aprobar o desaprobando la implementación de tal o cual determinado proyecto. Sí bien, en su discurso formal reconocía la existencia, de un sistema de creencias, entendido como el marco legal. Al momento de aprobar determinados proyectos no tenía en cuenta su viabilidad financiera, los recursos financieros existentes e inclusive, en determinadas ocasiones, desaprobaba las opiniones técnicas dadas por su gabinete ministerial. En otras ocasiones, desconocía o descalificaba las críticas y observaciones realizadas por algunos de los ciudadanos y/o representantes de la sociedad civil organizada, frente a su forma de administrar los asuntos de la cuestión pública.
- c. La excomunión de sus contradictores. Al contar con la colaboración de medios de comunicación, como la televisión y la radio pública, el presidente dinamizaba fuertemente el conflicto. En sus intervenciones descalificaba y cuestionaba a periodistas contradictores, dirigentes sociales, políticos y gremiales del país o aquellos mandatarios regionales, que le criticaban o estuvieran en su contra.

En conclusión el caso Colombiano devela que tras la existencia de una profunda falla estructural institucional se encuentran diferentes actores, -políticos, mafiosos, insurgentes,

paramilitares, delincuenciales...- disputándose el control de los recursos bajo la tutela y administración del Estado, los recursos medioambientales existentes a lo largo y ancho de su territorio nacional y, por supuesto, los recursos políticos y económicos que le dan vida a la sociedad.

Haciendo contrapeso político a esos actores se tiene la presencia de diversos movimientos sociales,-indígenas, campesinos, trabajadores, estudiantes...-. Las intimidaciones, amenazas y hechos de violencia que sufren en su cotidianidad dan cuenta de la fragilidad y la inoperancia del Estado para garantizar su seguridad y protección. Tal situación, no les cohibe para ser contradictores políticos de aquellos que detentan la violencia como su principal arma política. Por eso, se ven en la necesidad de re-crear mecanismos de protección, entre ellos, hacer parte de redes locales e internacionales donde se definen planes de seguridad, autoprotección, visibilización y denuncia ante la comunidad internacional. De igual forma, su trabajo mancomunado y solidario les ha permitido sensibilizar y fortalecer a la sociedad para que exijan la garantía de sus derechos.

La misma experiencia de los movimientos sociales colombianos corrobora la función esencial que cumple la participación ciudadana, de forma especial, con el uso de formas alternativas, como marchas, plantones, paros, encuentros ciudadanos... contribuyen a dinamizar procesos de tensión social y, en algunos casos, al desencadenamiento de procesos de cambio social. Alentar la tensión social significa dar la voz de alerta ante la ausencia de respuestas efectivas del Estado a los procesos de malestar político y al inconformismo generalizado que vive la sociedad. En estos casos, la actuación de los movimientos sociales se centra en confrontar la legitimidad y la gobernabilidad estatal mediante la reivindicación de sus propios intereses, necesidades y derechos haciendo uso de acciones ciudadanas de corta, mediana y, a veces, de larga duración.

Sí no se logran resultados satisfactorios posiblemente los mismos actores que han re-creado la tensión social busquen alentar dinámicas más radicales que deriven en el cambio social. La utilización de múltiples formas de lucha social y popular contribuye a generar puntos de inflexión, esto significa, un cumulo de acontecimientos que incitan a la reflexión, al reconocimiento y a la toma de conciencia por parte de diferentes actores y sectores lo que derivará posiblemente en potenciales procesos de crisis social y política.

La crisis es el resultado de fallas estructurales múltiples presentes en un Estado, por lo tanto, abarca dimensiones como la institucional, política, fiscal, económica y social. Reconocer y concienciarse de la existencia de una crisis significa la inminente necesidad de producir el cambio social donde el uso de la participación ciudadana juega un papel clave. Hay muchos caminos para lograrlo, entre ellos se encuentra, su práctica democrática por la vía del diálogo, el consenso y la generación de pactos y acuerdos entre los actores delegados por la sociedad y el Estado para tal fin. También, mediante el uso de mecanismos alternativos, así como, a través de la intervención de actores externos. Pero no siempre es así, en el peor de los casos, se niega y reprime el derecho a participar utilizando métodos violentos característicos de la guerra sucia (amenazas, desapariciones, torturas...).

7.7. Bibliografía

- ANGELL, Alan. (1997). Capítulo Dos: La izquierda en América Latina desde 1920. En Leslie Bethell (Edit.). Historia de América Latina. Volumen 12. Política y Sociedad desde 1930. Editorial Crítica. España. (73 – 131).
- ANNA, Mothy. (1991). Capítulo Dos: «La independencia de México y América Central». En Leslie Bethell (Edit.). Historia de América Latina. Volumen 5: La Independencia. Editorial Crítica. España. (41 - 74).
- ARCHILA, Mauricio. (2005). Idas y Venidas. Vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia. 1985 – 1990. Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH, Centro de Investigación y Educación popular – CINEP. Colombia.
- ARCINIEGAS, Germán. (1990). América tierra firme y otros ensayos. Biblioteca Ayacucho. Venezuela.
- BARNADAS, Josep. (1990). Capítulo Seis: «La Iglesia católica en la Hispanoamérica colonial». En Leslie Bethell (Edit.). Historia de América Latina. Volumen 2: *América Latina Colonial: Europa y América en los siglos XVI, XVII, XVIII*. Editorial Crítica. España. (185 - 207).
- BOBBIO, Norberto. (1989). *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México.
- BOTERO, Felipe; HOSKIN, Gary; PACHÓN, Mónica. «Sobre forma y sustancia: Una evaluación de la democracia electoral en Colombia». Revista Ciencia Política Vol.30 - N°1, 2010, pp.41-64.
- COOKE, Bill; KHOTARI, Uma. (Edit.) (2007). *Participation: The new Tyranny*. Palgrave Macmillan, a division of St Martin's Press. USA.
- DE CARRERAS, Francesc. (2015). Populismo contra democracia. Periódico el País de España, Cuarta página - 33. Opinión. Jueves 09 de abril de 2015.
- FONT, Joan. (2001). *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Coord. Ariel Ciencia Política. España.
- GALEANO, Eduardo. (2003). Las venas viertas de América Latina. Siglo XXI Editores. España.
- GARCÍA, Gabriel. (1985). *El Amor en los tiempos del Cólera*. RBA Editores. España.
- GONZÁLEZ, Pablo. (1992). La Crisis del Estado y la lucha por la democracia en América Latina. En González, Pablo; Roitman, Marcos (Coord.) La Democracia en América Latina: «Actualidad y Perspectivas». Editorial Complutense. España. (21-39).
- GUIER, Jorge. (1964). Nociones de derecho precolombino. Revista de Ciencias Jurídicas – Escuela de Derecho – Universidad de Costa Rica # 4. pp 154 – 174.
- HARTLYN, Jonathan; VALENZUELA, Arturo. (1997). Capítulo 1: La democracia en América Latina desde 1930. En Leslie Bethell (Edit.). Historia de América Latina. Volumen 12. Política y Sociedad desde 1930. Editorial Crítica. España. (12 – 66).
- HOBBS, Thomas (2009). *Leviatán o la Materia, Forma y Poder de un Estado Eclesiástico y Civil*. Alianza Editorial. España.
- LOCKE, Jhon. (1991). *Dos Ensayos sobre el Gobierno Civil*. Colección Austral. ESPASA CALPE. España.

- LYNCH, John. (1991). Capítulo 1: Los orígenes de la independencia hispanoamericana. En Leslie Bethell (Edit.). *Historia de América Latina. Volumen 5: La Independencia*. Editorial Crítica. España. (1 - 40).
- MAQUIAVELO, Nicolás. (2008). *El Príncipe*. Ediciones Cátedra (Grupo Anaya, S.A.). España.
- MARX, Karl. (1975). Prólogo de la contribución a la crítica de la economía política (371 - 376). En Marx, Karl; Engels, Friedrich. *Obras escogidas. Tomo 1*. Editor. España.
- MARX, Carlos. (1979). Capítulo 6. Resumen del Materialismo Histórico. En Amitai Etzioni y Eva Etzioni (Edit.) *Los Cambios Sociales, Fuentes, tipos y consecuencias*. Fondo de Cultura Económica. México. (45 - 46).
- MOSSE, David. (2007). «*People's Knowledge. Participation and Patronage: Operations and Representatitons in Rural Development*». En *Participation: The new Tyranny*. Edit. Cooke, Bill; Khotari. (Edit). Palgrave Macmillan, a division of St Martin's Press. USA. Págs. 16 - 35.
- NOLTE, Detlef. (2011). Reformas Constitucionales en América Latina en Perspectiva Comparada: La Influencia de Factores Institucionales. Versión Preliminar. German Institute of Global and Area Studies Liebniz-Institut Für Globale und Regionale Studies (GIGA). Recuperado de http://www.cide.edu/programas/SE_PyG_2011-03_Nolte_Reformas_constitucionales.pdf. Consultado Abril 22 de 2014.
- PASTOR, Enríque. (2009). *Participación Ciudadana y gestión de las políticas públicas y sociales municipales*. Edit.um. Ediciones de la Universidad de Murcia. España.
- PEÑA, Aguilera. (1955). Galán, José Antonio. Biografías Biblioteca Virtual del Banco de la República. Acopiada de la Gran Enciclopedia de Colombia del Círculo de Lectores. Tomo biografías. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/biografias/galajose.htm>. Consultado en Mayo 14 de 2015.
- ROITMAN, Marcos. (1992). Teoría y práctica de la democracia en América Latina. En González, Pablo; Roitman, Marcos (Coord.) *La Democracia en América Latina: «Actualidad y Perspectivas»*. Editorial Complutense. España. (59 - 89).
- ROJAS, Diana. (2010). «La Alianza para el Progreso en Colombia». En Revista análisis político n° 70, Bogotá, septiembre-diciembre, 2010. Págs. 91-124
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. (2005). *Del Contrato Social. Sobre las Ciencias y las Artes. Sobre el Origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*. Alianza Editorial. España.
- SUBIRATS, Joan. (2001) *Capítulo II: Nuevos Mecanismos participativos y democracia: Promesas y Amenazas*. Equip d' Anàlisis Política, Universitat Autònoma de Barcelona. En Font, Joan. Coordinador. *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Ariel Ciencia Política. España. 33 - 42.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, (1995). *A la Sombra del desarrollo: Campesino e indígenas en la crisis*. En José Luis Reina (Compilador). *América Latina a fines del siglo*. Fondo de Cultura Económica. México (307-348).
- SUBIRATS, Joan. (2001) *Capítulo II: Nuevos Mecanismos participativos y democracia: Promesas y Amenazas*. Equip d' Anàlisis Política, Universitat Autònoma de Barcelona.

- En Font, Joan. Coordinador. *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Ariel Ciencia Política. España. 33 - 42.
- WALLERSTEIN, Immanuel. (2004). Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos. Un análisis del sistema-mundo. Ediciones Akal, S. A. España.
- WEBER, Max. (1984). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.
- WHITEHEAD, Laurence. (1997). Una Nota sobre la Ciudadanía en América Latina. En Leslie Bethell (Edit.). Historia de América Latina. Volumen 12. Política y Sociedad desde 1930. Editorial Crítica. España. (67 – 72).

8. Nuevos activismos en la era digital. El *crowdfunding* como herramienta de análisis.

Elena Gil Moreno
Universidad de Salamanca
Doctoranda en Ciencias Sociales
elenagm@usal.es

8.1. Introducción.

Este trabajo pretende, por un lado, hacer un análisis descriptivo del sector del crowdfunding en España y por el otro, presentar la hipótesis de investigación de la tesis doctoral en la que se basa esta comunicación «Prácticas de la Organización Social Horizontal: el crowdfunding como extensión del principio de igualdad».

La comunicación presenta los avances de la tesis, que se resumen en dos resultados. El primero de ellos es la publicación de un informe corporativo del sector del crowdfunding, que ha sido demandado por las propias plataformas y del que existen varias versiones. Se puede acceder a las mismas la semana del 25 de mayo en el blog personal de la investigadora. El segundo resultado está relacionado con la escritura de un artículo, que se encuentra actualmente en revisión en una revista.

En relación al informe, podemos hablar de varias fases de investigación y las resumiremos de la siguiente manera:

1. Recogida de datos primarios

Generalmente, las investigaciones en el ámbito de las Ciencias Sociales parten de bases de datos que han sido creadas por organismos de análisis estadístico de datos. Es muy común partir de encuestas ya elaboradas o contar con censos a partir de los que obtener más información. Sin embargo, esto no es lo que sucede cuando nos enfrentamos al reto de analizar el fenómeno del crowdfunding. En nuestro caso, no existe siquiera un censo de plataformas de crowdfunding españolas y esto dificulta mucho nuestra labor. El principal aporte de esta investigación se basa en haber recogido información en base a datos primarios. Los datos primarios son aquellos que se recogen *in situ*, con el levantamiento de un censo, por ejemplo. Aquí, se han recogido los datos directamente de las páginas web de cada una de las plataformas de crowdfunding que aparecen en la muestra. Para ello se creó un censo propio de plataformas, unificando algunos listados que existían en la red; el de *Crowdacy*, el de *Universo Crowdfunding*, así como los miembros de la Asociación Española de *Crowdfunding*. Además, se añadieron más plataformas que se descubrieron navegando por la red. Para ello, el sistema de recomendaciones de Twitter ha sido una herramienta muy poderosa. Una vez elaborado el censo propio, comenzó la elaboración de la base de datos que se detalla a continuación.

El primer paso a seguir para la elaboración de la base de datos, consistió en el diseño de la misma, estableciendo la creación de diferentes variables que el estudio consideró relevantes o que podían ofrecernos información pertinente para el análisis de resultados. En la base de datos se distinguen distintas variables, como el tipo de proyectos que promueve

cada plataforma «proyectos», el modelo de financiación; si es *todo o nada, todo cuenta...* «financiación» o el lugar en el que se encuentra la sede de cada plataforma «sede», entre otras muchas variables. Tras el diseño de las variables, se pasó a llevar a cabo la recogida de datos navegando directamente por las distintas páginas web de cada una de las plataformas. Tal y como era de esperar en una investigación en la que hay que obtener datos primarios, muchas de las variables no pudieron ser rellenadas por ausencia de información, ya que la fuente de la misma es una página web y no así una persona que pueda contestar a las preguntas que un estudio puede hacerse. Independientemente de todo, la investigación se encontró con dificultades para acceder a datos que sí deberían de estar presentes, resaltando que el sector del crowdfunding tiene un problema de transparencia dentro de sus páginas web que ha sido resuelto en este estudio mediante la creación de un ranking de transparencia de páginas web.

La base de datos ha sido trabajada con el programa *Stata*, en el que se han llevado a cabo las recodificaciones de variables pertinentes, así como el total del análisis de datos. No obstante, la mayoría de los gráficos han sido realizados con Excel.

2. El cuestionario

Debido al hecho de que para poder analizar la base de datos era necesario completar mucha información, se consideró pertinente el diseño de un cuestionario y su posterior lanzamiento, con el objetivo de que las plataformas de crowdfunding lo rellenaran. Para este estudio no ha sido necesario hacer ningún tipo de muestreo, ya que el total de plataformas que aparecen en la base de datos es de 132, un número muy bajo de casos. El cuestionario se envió, por tanto, al total de la muestra. Primeramente se hizo un llamamiento a través de mi blog⁴⁶ personal, especificando para qué se estaba realizando el cuestionario y en qué consistía este estudio. Posteriormente, se pasó a realizar un mailing a todas las plataformas de crowdfunding que aparecían en la base de datos. Esta operación se repitió un total de tres veces hasta la fecha final de cierre del cuestionario. También se promocionó en redes sociales como Twitter o LinkedIn. Sin embargo, la investigación se encontró con un problema fundamental, que está relacionado con aquellas plataformas que han existido, pero ya no realizan ningún tipo de actividad. Es decir, plataformas que se han disuelto como empresas. El problema consiste en que la página web, que es el medio de contacto de este estudio con la muestra, ya no existe, las redes sociales no están activas y por lo tanto, no hay ninguna forma de comunicarse con los equipos que sostenían esas plataformas. Si eliminamos aquellas plataformas que no están activas, encontramos que en realidad el tamaño muestral se reduce aún más, quedando un total de 82 plataformas. El cuestionario fue respondido por 47 de ellas, más de la mitad. Se trata de un buen dato, teniendo en cuenta la tasa de respuesta de las encuestas online, que suele ser muy baja. Se encontró también un fuerte entusiasmo por parte de los miembros de las plataformas de crowdfunding españolas, que casi en el 100% de los casos, además de contestar el cuestionario, se molestaron en escribir un correo electrónico buscando compartir otro tipo de información o simplemente mostrando interés por el estudio.

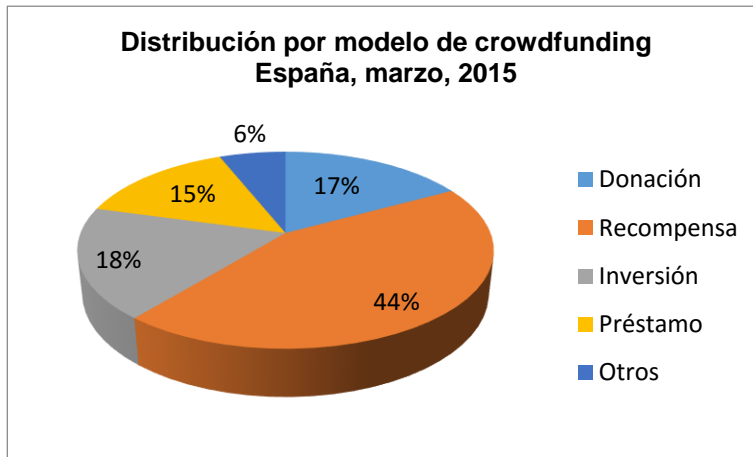
⁴⁶ <https://crowdthescience.wordpress.com/2014/10/16/encuesta-sobre-plataformas-de-crowdfunding-espanolas/>

8.2. Algunas conclusiones del informe.

En el sector del crowdfunding se suelen diferenciar distintos modelos de plataformas. Normalmente se distinguen cuatro categorías o modelos, el de *donación*, el de *recompensa*, el de *inversión* y el de *préstamo*. Algunas veces se añade un modelo más, el denominado como crowdfunding de precompra. En este estudio, se ha añadido la categoría *otros*, que se refiere a aquellas plataformas que utilizan modelos combinados de crowdfunding, por ejemplo, crowdfunding de donación y de recompensa a la vez.

- La donación. Las plataformas que optan por este modelo acogen en su sitio web proyectos que buscan financiación a cambio de nada. Los mecenas hacen sus aportaciones sin buscar algo a cambio.
- La recompensa. Los proyectos que optan por este modelo de crowdfunding buscan ser financiados ofreciendo a cambio algún tipo de regalo. Las recompensas van desde un simple agradecimiento a cualquier posibilidad que se le ocurra al promotor. Pueden ser entradas para un concierto, un año de suscripción gratis a una revista, información actualizada sobre alguna investigación antes de que sea publicada, todo depende del ingenio de quien las crea.
- La inversión. En este caso, ya no hablamos de mecenas, sino de inversores que optan por la compra de acciones del proyecto que se esté financiando en la plataforma. La recompensa es económica, a diferencia del modelo anterior.
- El préstamo. Los inversores prestan dinero a cambio de su devolución al tipo de interés que ellos definan. El mecanismo de regulación de estos tipos de interés está basado en el modelo de subasta, de manera que el promotor decide finalmente qué inversores participan en su proyecto y cuáles no. Si hacemos un símil con la informática, este modelo de crowdfunding funciona de la misma forma que lo hace la descarga de archivos por Internet en programas como eMule o Ares. El usuario quiere descargar una canción y se conecta a otros servidores para poder hacerlo. La decisión de a qué servidores conectarse depende de la velocidad de la descarga. Por esta razón, en este modelo de crowdfunding hablamos de préstamos P2P.

Veamos cómo se reparten los distintos modelos de crowdfunding en España:

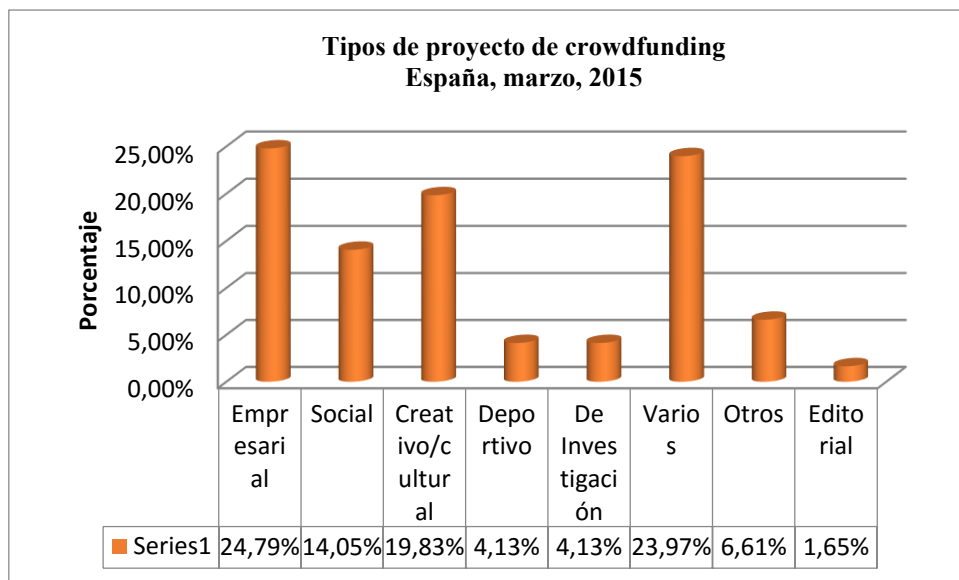


Fuente: Elaboración propia a partir de datos primarios.

GRÁFICO 1: Distribución por modelo de crowdfunding

Estos datos se refieren exclusivamente a aquellas plataformas que el estudio considera que siguen en activo, es decir, que no ha existido un cese de actividad en su página web o en sus redes sociales y/o siguen promoviendo proyectos. En este estudio, se va a trabajar casi siempre con datos relativos a las plataformas activas. No obstante, en algunos casos, se tendrán en cuenta aquellas que ya no existen como empresa. Como se puede observar en la gráfica, la mayor parte del mercado se reparte entre las plataformas de recompensa, que son casi la mitad de los casos. Sin duda, el dato más llamativo de esta gráfica tiene que ver con el hecho de que las plataformas de inversión han superado ya a las de donación. Es curioso, ya que el modelo de donación comparte fama con el de recompensa, mientras que los modelos de inversión y préstamo son menos conocidos entre la población. Se trata de una información importante, que refleja la tendencia expansiva del crowdfunding de inversión que ya se da en países como Inglaterra.

¿Qué tipo de proyectos se promueven en España?



Fuente: Elaboración propia a partir de datos primarios.

GRÁFICO 2: Tipos de proyectos de crowdfunding

Establecer una tipología de proyectos es complicado, sin embargo en este estudio se ha querido usar aquella que parece que se encuentra más aceptada en el lenguaje propio del sector. Haciendo un análisis del discurso, empresarial, social y creativo/cultural son aquellas que están más presentes en el mismo. Sin embargo, desde hace unos pocos años, se puede observar que el crowdfunding está especializándose en determinados sectores. Esto ha provocado que aparezcan plataformas que acogen solo a proyectos de investigación, por ejemplo. Aunque ha existido alguna especialización más, como el crowdfunding periodístico, las categorías más consolidadas hasta la fecha tienen que ver con la investigación, los proyectos deportivos o los editoriales.

Destaca la existencia de *plataformas catch all* (haciendo un paralelismo con la terminología política dirigida a partidos) Se trataría de plataformas en las que, con el objetivo de ganar, caben todo tipo de proyectos. En principio, no podemos afirmar si estas plataformas surgieron con el objetivo de financiar muchos tipos diferentes de proyectos o si por el contrario, siguieron el destino de Kickstarter. Esta plataforma, en un principio surgió con el objetivo de financiar proyectos creativo/culturales, pero con el paso del tiempo fue ampliando su campo de actuación hacia otras fórmulas. La idea sería captar más proyectos y con ello, más financiación. Sea como fuere, este gráfico demuestra que el perfil real de los proyectos que se financian es empresarial. Podemos afirmar esto, ya que en la categoría “varios”, que es un cajón desastre, están incluidos proyectos sociales, creativo/culturales y empresariales y la diferencia entre el porcentaje referido a la categoría “empresarial” y “varios” es mínima. Esto choca con la visión existente en investigación, en

la que se cree que es más importante estudiar el crowdfunding de tipo no comercial frente al comercial.

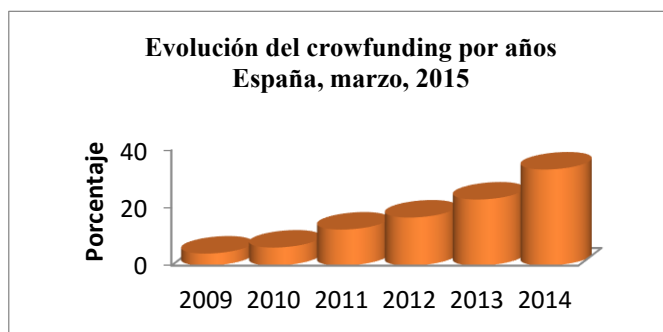
¿Cómo evoluciona el crowdfunding en nuestro país?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
2009	2	4.17	4.17
2010	3	6.25	10.42
2011	6	12.50	22.92
2012	8	16.67	39.58
2013	11	22.92	62.50
2014	16	33.33	95.83
2015	2	4.17	100
Total	48	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos primarios.

TABLA 1: Evolución del crowdfunding en España

En este caso el año 2015 hace referencia a las plataformas que se han creado hasta marzo del mismo año. Es decir, que en sólo tres meses el ritmo de crecimiento de la creación de empresas de crowdfunding ya ha igualado a 2009, el año pionero. Aunque se habla de que el año del boom de crowdfunding fue 2009, en nuestro país la realidad es que el año realmente importante fue 2013. Ya en este año teníamos más de la mitad de nuestras plataformas activas, concretamente teníamos ya el 65.50% de las plataformas de crowdfunding españolas creadas y funcionando.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos primarios.

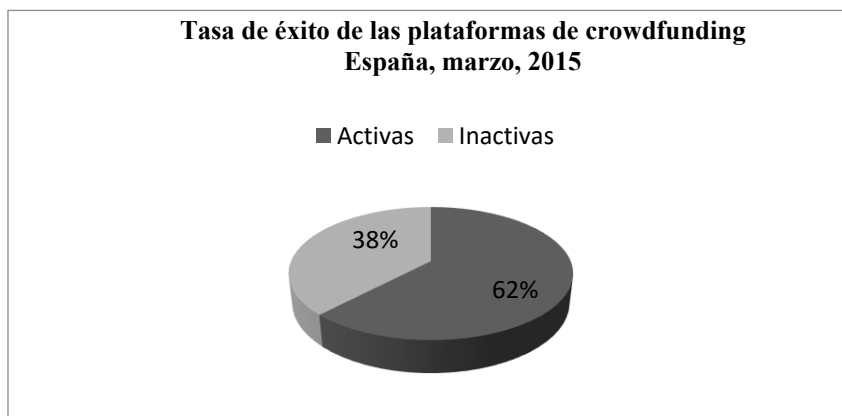
GRÁFICO 3: Evolución del crowdfunding por años

En este gráfico se puede observar que el crecimiento del crowdfunding en nuestro país es exponencial y que en 2013 y 2014 el ritmo de crecimiento aumenta. Esto es debido a la incursión del *equity crowdfunding* y en especial del *crowdlending*, como veremos más adelante. Las primeras plataformas de donación y recompensa se crearon en el año 2009. En realidad, no podemos pronosticar si el crecimiento va a seguir siendo exponencial en los siguientes años, ya que aún es pronto para sacar ese tipo de conclusiones. Veamos por qué:

¿Es el crowdfunding un modelo de emprendimiento exitoso?

La literatura sobre el sector del crowdfunding es aún muy corta y los estudios sobre el mismo muy pocos. Esto ha provocado que existan unos pocos informes corporativos del sector que venden la imagen de que el crowdfunding es un sector en auge, exitoso y que mueve unas fuertes cantidades de dinero. Este último factor, el dinero que se mueve entre

los mecenas o inversores y los promotores de proyectos, ha hecho que se intensifique la idea de que el crowdfunding es un sector rico. Sin embargo, cuando ponemos la lupa sobre las empresas de crowdfunding, que son en realidad intermediarias entre promotores y mecenas, esta imagen empieza a distorsionarse. Veamos qué sucede cuando analizamos las tasas de éxito de nuestras plataformas de crowdfunding.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos primarios.

GRÁFICO 4: Tasas de éxito de las plataformas de crowdfunding

Un 38% de las plataformas que se han creado en España entre 2009 y 2014 ya no tienen ninguna actividad, es decir, no existe su página web, ya no tienen presencia en las redes sociales y han cesado el total de sus actividades empresariales. A esto hay que sumarle el total de plataformas que siguen existiendo, pero no tienen actividad empresarial o si la tienen es muy baja, por ejemplo, se financian dos proyectos al año de bajo presupuesto. Estas últimas no se han contabilizado en este estudio, sin embargo, parece que suponen un porcentaje relativamente elevado. En definitiva, a pesar de que en el imaginario colectivo existe la idea de que el sector “va como la seda”, la realidad es bastante diferente. La tasa de abandono empresarial del sector del crowdfunding es bastante elevada. Dentro de esta problemática, como hemos expresado con anterioridad, sabemos que el crowdfunding comercial es más exitoso que el no comercial, es decir, quiebran menos plataformas. Y, de todos modos, es mayor el número de plataformas que se mantienen en activo que el número de plataformas que no. Además, podemos sospechar que estas cifras relativas al éxito y fracaso del sector no son muy diferentes a las de emprendimiento en otros sectores y más en periodo de crisis. Sin embargo, sería interesante estudiar aquellas que tienen una muy baja intensidad de proyectos para hacernos una idea más real de lo que está sucediendo. Este último fenómeno se da en el crowdfunding, ya que el hecho de tener una página web no tiene apenas coste y esto provoca que existan un gran número de ellas que existen a pesar de que nadie las mantiene.

8.3. ¿Por qué es importante el crowdfunding para las Ciencias Sociales?

El crowdfunding es una maravillosa herramienta que nos permite analizar lo que está ocurriendo en el cambio de cultura política facilitada por el uso de Internet. Si bien no podemos analizar los nuevos tipos de sociedades sin la tecnología, tampoco podemos hacerlo desde el punto de vista tecnológico únicamente. Se trata de no caer ni en el determinismo cultural ni en el determinismo tecnológico. La investigación se basa en las perspectivas del actor-red y específicamente en un concepto acuñado por Amparo Lasén; el de *Agencia Compartida*. Desde este punto de vista, lo que interesa investigar son los usos compartidos que inventan los usuarios y en concreto, en esta investigación, se habla de varios de esos usos compartidos relacionados con el crowdfunding. Por ejemplo, podemos hablar de la utilización del crowdfunding por partidos políticos para replantear la cuestión de la financiación de partidos. O también podemos hablar de la utilización de la herramienta del crowdfunding por parte de plataformas de investigación, con el objetivo de crear una ciencia ciudadana que conecte dos mundos alejados entre sí; el académico y el resto de la sociedad. Del mismo modo, podemos ver que el crowdfunding financiero busca ligarse a teorías vinculadas a la desintermediación o a la desbancarización financiera a través de esta herramienta. Todos ellos son usos compartidos, creados a posteriori de una idea original. Es decir, el crowdfunding no estaba pensado para ninguna de estos usos.

Lo que se plantea en la hipótesis de investigación es que es relativamente sencillo encontrarnos con usos compartidos diferentes en el mundo 2.0. Y la causa de esto posiblemente esté relacionada con el hecho de que se dé por la propia cultura de lo digital. Es decir, que lo importante es la forma en la que se da y no tanto el objetivo con el que se crea. Para ello, la hipótesis defiende que el concepto clave es el *crowd* y lo que debemos plantearnos es cómo funciona ese crowd y si existe un discurso que lo defina. Para ello, nos basamos en la investigación de Lincoln Dahlberg, que afirma que efectivamente existe un crowd, no entendido como multitud, que sería la traducción literal del término, sino entendido como comunidad que se comporta de determinada manera. Dahlberg plantea tres características de ese discurso del crowd, la primera es el rechazo por lo que denomina los *sistemas paternalistas verticales*, es decir, que el crowd se muestra contrario a cualquier regulación de internet y a todo lo que suene a organización vertical. Por otro lado, habla de la importancia del DIY y describe a los usuarios como amateurs empoderados en la red y, por último, destaca la importancia de los criterios deliberativos en la red (Dahlberg, 2010).

Lo que se plantea la investigación es si el mero hecho de participar en lo digital de este modo o dicho de otro modo, la pura práctica de esta cultura de lo digital es en sí activista, es decir, existe algo político tras de ella. Y si lo es, entonces deberíamos reconceptualizar el término activismo. Utilizando el crowdfunding como herramienta de análisis que ejemplifica este discurso o esta cultura, encontramos muchas similitudes. El crowdfunding es en sí la más clara descripción del DIY, del mismo modo, está bastante claro el rechazo a los *sistemas paternalistas verticales* y las prácticas deliberativas también están presentes. El rechazo a los sistemas paternalistas verticales queda claro cuando observamos el surgimiento del fenómeno, muy ligado a los emprendedores culturales. Éstos rechazan tajantemente el papel de la *Industria Cultural* o de las *Industrias Culturales*, e incluso de

las *Industrias Creativas*, entendiéndolas como parte de ese mejunje de organizaciones verticales, que crean una cultura serializada, monolítica y poco abierta. Para definir al *Emprendedor Cultural* Jaron Rowan afirma que «los emprendedores culturales no se identifican ni con el sector de las artes tradicionales ni con el sector empresarial más duro [...] necesitan asesoramiento empresarial pero quieren recibirlo por parte de compañeros y no por *hombres con traje* que saben poco del funcionamiento de estas nuevas industrias» (Rowan, 2010: 44) Pero también encontramos el rechazo a los sistemas paternalistas verticales en sectores implicados en el desarrollo del crowdfunding, por ejemplo, en los inversores que optan por promover sistemas participativos de economía financiera porque lo consideran una alternativa a la Banca tradicional. Con respecto al modelo DIY, queda patente que todos los promotores de crowdfunding se sienten de algún modo, empoderados por la red, ya que la principal motivación para lanzar un proyecto de crowdfunding está relacionada con poder sacar adelante proyectos que no podrían hacerse realidad en el modelo tradicional de sociedad o a través de las organizaciones tradicionales de financiación. No obstante, muchas veces un promotor solicita poca financiación y obtiene mucha más, ya que el crowdfunding permite recaudar mucho más dinero del solicitado. En este caso, el sentimiento de empoderamiento se ve reforzado aún más. Por último, el crowdfunding también nos muestra que uno de los valores más importantes de su filosofía está relacionado con lo que podemos llamar cogestión de proyectos. Sabemos, por los estudios que se han hecho sobre mecenas, que valoran especialmente la posibilidad de participar en la creación de los proyectos que están financiando. Esto explica por qué hay personas que financian, por ejemplo, un juego de mesa que aún no está diseñado. La razón la tenemos que buscar en las teorías vinculadas al *crowdsourcing*, que explican cómo los usuarios de Internet se sienten más empoderados cuando pueden participar en el diseño del producto que van a consumir y lo sienten como propio. Un caso muy llamativo puede ser el de *Oculus Rift*, un proyecto tecnológico que pretendía crear un casco de realidad virtual. La campaña fue muy exitosa y obtuvo mucha publicidad y apoyo de los mecenas, que estaban especialmente implicados en el proceso. Sin embargo, el 25 de marzo Facebook anunció que había comprado *Oculus Rift* y los mecenas comenzaron una campaña muy fuerte de desprestigio de la marca, así como empezaron a exigir la devolución de sus aportaciones de crowdfunding. Argumentaban que se sentían traicionados, ya que, si pensamos en lo que describe Dahlberg como la cultura del crowd, Facebook es una organización que podríamos enmarcar dentro de estos sistemas paternalistas verticales. De este modo, la confianza depositada en la cogestión del proyecto y los procesos deliberativos de creación del mismo, se derrumbó.

Esta investigación, por lo tanto, deja abiertas preguntas sobre cuáles son los *usos compartidos* (Lasén, 2009) que crean los usuarios a través de la herramienta del crowdfunding. Pero también deja abiertas preguntas relacionadas con cuáles son las características de la cultura digital, si podemos definirla de algún modo o es inabarcable. Y por supuesto, si es tan importante el modo en que se da esta cultura digital, si en cierta medida, lo importante en esta época es el cómo y no el qué. Esto explicaría cuestiones como por qué Anonymous, un colectivo que nació en el marco de un foro en Internet, 4Chan, sin ningún tipo de objetivo político, se ha convertido en la actualidad en el principal representante del *hacktivismo* a nivel mundial. Es decir, esta investigación se está centrando

en el proceso creativo de los usuarios del crowdfunding, en los *usos compartidos* que le dan, sin que necesariamente tengan un objetivo político a corto o largo plazo. Y el por qué hay que centrarse en todos estos usos, en principio aparentemente no políticos, tiene que ver con la potencialidad que tienen de pasar al siguiente nivel, más bien parecido al concepto de activismo. La explicación que podríamos dar a por qué Anonymous pasó de ser una comunidad que compartía memes y gifs en clave de humor a un colectivo ya con objetivos políticos y de cambio social, está relacionada con la forma en que este colectivo se relacionaba en la red, ya que tenía identidad de comunidad e interactuaban de manera deliberativa. Con este ejemplo se quiere ilustrar el enfoque que se está dando a los *usos compartidos* creados por los usuarios en el crowdfunding.

8.4. Bibliografía

- DAHLBERG, Lincoln. 2010. "Cyber-libertarianism 2.0: A discourse/critical political economy examination" *Cultural Politics*, nº3, pp. 331-356.
- LASÉN, Amparo. 2009. "Las nuevas formas de acción colectiva desafían la lógica de la representación". *Eldiario.es*, 12 de diciembre. Obtenido el 20 de enero de 2015 (<http://blogs.publico.es/fueradelugar/114/multitudes-inteligentes-y-multitudes-relampago>)
- LE BON, Gustave. [1895] 1986. *Psicología de las masas*. Madrid: Morata.
- MOLICK, Ethan. 2013. "The dynamics of crowdfunding: an exploratory study" *Journal of Business Venturing*, nº1, pp. 1-16
- ROWAN, Jaron. 2010. "Emprendizajes en cultura. Discursos, instituciones y contradicciones de la empresarialidad cultural." *Traficantes de Sueños*, Madrid.
- SARTORI, Giovanni. 1998. *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Madrid: Santillana.

9. De la indignación a la acción. Nuevas formas de expresión de lo político: el caso de Ganemos Zaragoza

Jaime Minguijón Pablo
Universidad de Zaragoza
jmingui@unizar.es

Eva María Tomás del Río
Universidad de Zaragoza
evatomas@unizar.es

Saúl Pérez Martínez
Milenium 3
sperez@milenium3.es

9.1. Introducción

El objetivo de este capítulo es describir y analizar la secuencia histórica, social y política que va desde las manifestaciones del 15M, como concreción en España de los movimientos de indignados que recorrieron el mundo en la primavera de 2011 hasta la creación y consolidación de una serie de organizaciones políticas que se han dibujado en el panorama electoral español, centrándonos específicamente en el caso de Ganemos Zaragoza.

Este artículo, que forma parte de un trabajo de más largo alcance, se va a centrar en los insumos instituyentes que dieron lugar al nacimiento de las diferentes experiencias de Ganemos (o Guanyem). Se trata, en definitiva, de presentar una propuesta teórica que dé cuenta y ayude a explicar de forma coherente las fuerzas sociales que han dado lugar y han hecho posible el nacimiento de esta experiencia en la ciudad de Zaragoza.

El artículo pone el foco en la difusa frontera que existe entre lo instituyente (observado en términos de lo cotidiano y relacionales) y lo instituido (lo que vendría representado en sí mismo por la formalización de un partido político, en este caso Ganemos Zaragoza), dando un papel preeminente a las redes sociales y a los movimientos sociales en ese espacio de penumbra científica.

Que el enfoque parta de la sociología relacional (Emirbayer, 1997) viene avalado por el hecho de que algunos de los teóricos más reputados en el ámbito de los movimientos sociales hayan llegado a considerar la relación social como “la unidad social básica del enfoque sociológico” (Tilly, 1991: 44). El que, además, se convenga en articular teóricamente la relación social con la perspectiva instituyente, es defendido igualmente por otros teóricos de los movimientos sociales: el cambio social es entendido como «*la emergencia de realidades sociales cuyo motor son sujetos que están en relación entre sí dentro de un contexto determinado*» (Donati, 1993: 34).

A partir de ahí, la configuración de ese espacio intersticial y fronterizo en el que se produce la fusión de lo social instituyente segregando, a través de diferentes mecanismos, una pluralidad de artefactos institucionales, puede entenderse desde la perspectiva de las redes sociales, que ampliamente han sido utilizadas en el campo de los movimientos sociales (Diani y McAdam, 2003).

En este sentido, la comprensión del fenómeno de Ganemos Zaragoza, se considera como un estudio de caso en el que los autores repasan las diferentes fases de formalización de una realidad institucional (un partido político creado formalmente en febrero de 2015) a partir de una serie de movimientos sociales que tuvieron su momento álgido en el 15 de mayo de 2011. Entre esos dos momentos se configuraron una serie de movimientos sociales y experiencias partidistas (Podemos, Partido X, etc.) que se articularon, tejieron y entrelazaron en torno a redes y movimientos sociales (algunos nuevos, otros preexistentes), lo que hace posible la comprensión del fenómeno Ganemos Zaragoza, tal y como se ha producido.

Para llevar a cabo el análisis que ha dado lugar a este artículo, hemos utilizado varias estrategias: los propios productos discursivos emanados del movimiento Ganemos Zaragoza (así como de las fuerzas emergentes que permitieron que viera la luz), a través de sus escritos y audios (asambleas y plenarios), de su presencia en web y en las redes sociales, así como por medio de entrevistas a algunos de los actores relevantes que le vieron nacer y crecer. Los propios autores del artículo han participado activamente del proceso prácticamente desde sus inicios, por lo que ofrecerán una perspectiva participante de un alto valor científico.

El abordaje del estudio del origen de los movimientos sociales puede ser realizado desde múltiples perspectivas: la percepción de amenazas (u, en algunos casos, oportunidades) como mecanismo de activación de los movimientos sociales (McAdam, Tarrow, Tilly, 2001), las estructura de oportunidades políticas presentes en ese momento histórico (McAdam, McCarthy y Zald, 1999), la capacidad de movilizar recursos (McCarthy y Zald, 1973, 1977) atendiendo a los intereses (o objetivos) del movimiento (Oberschall, 1973; Neveu, 2002), el proceso de construcción de una organización interna (Snow y Oliver, 1995) y muchos otros. En todos ellos, se trata de dar respuesta a una intuición de Melucci (1989), para el que, desde una aproximación científica no debemos simplemente contentarnos con la existencia de los movimientos, sino que es preciso, en primer lugar, preguntarnos acerca de los procesos a través de los cuales estos se generan.

En nuestro caso, el objetivo perseguido en este trabajo dirige la acción investigadora hacia una aproximación al estudio de la génesis de los movimientos sociales desde una perspectiva muy particular: aquella que hace referencia a formación inicial y al momento en el que da los primeros pasos y va ampliando su base social a través de las interacciones y redes sociales en las que participan otros movimientos y/u organizaciones e individuos a título particular. En esta fase, la presencia de las redes sociales se convierte en una herramienta de interpretación imprescindible, que hace posible la comprensión de cómo determinados grupos sociales preexistentes permiten la generación del movimiento social y de cómo, a la vez, casi al mismo tiempo, se va ampliando su base social, especialmente, en función de su capacidad para atraer e incorporar a personas que hasta el momento de la aparición del movimiento social en cuestión, nunca antes habían participado en él.

Para proceder a este análisis, que se centrará específicamente en el estudio de un caso (Ganemos Zaragoza⁴⁷), hemos de ser capaces, previamente, de definir lo que entendemos en este trabajo por movimiento social. Igualmente, deberemos hacer un esfuerzo por presentar y defender que la mejor forma de comprender la génesis de los movimientos sociales es aproximarnos a su estudio desde la perspectiva de la Sociología Relacional.

Posteriormente, aplicaremos estos principios teóricos al objeto concreto de estudio (Ganemos Zaragoza) y extraeremos una serie de conclusiones, que servirán para poner el cierre a la presente disertación.

9.2. Los movimientos sociales y el papel de las redes en su génesis

A la hora de definir qué es un movimiento social, nos vamos a centrar en unos autores que abordan su análisis desde la perspectiva relacional. Della Porta y Diani, en su obra “Los Movimientos Sociales”, los definen como procesos sociales diferenciados consistentes en mecanismos a través de los cuales una serie de actores comprometidos en la acción colectiva se involucran en relaciones conflictivas con oponentes claramente identificados; se vinculan en densas redes informales; y comparten una identidad colectiva diferenciada (Della Porta y Diani, 2011: 43).

Es decir, los movimientos sociales representan una de las materialidades que puede adoptar la acción colectiva, cuando esta, además de poseer una visibilidad (en mayor o menor grado), adopta un cierto grado de organización (Snow y Oliver, 1995: 571). Aunque no se pueden equiparar movimiento social y organización formal, sí es lícito decir que para poder hablar de un movimiento social sea preciso algún tipo de organización (formal o informal) que haga posible diseñar, transmitir y hacer operativos objetivos, estrategias y actuaciones (McAdam, McCarthy y Zald, 1999: 24 y ss.). En un paso más de su desarrollo, los movimientos sociales pueden dar lugar (o no) a organizaciones formales, en un proceso máximo de institucionalización, e incluso ser aceptados como una más de las instituciones presentes en el entramado político institucional. Pero ello no quiere decir que siempre se produzca este paso; por otra parte, en el caso de darse, seguramente tendríamos que hablar de otro actor (como “grupo de interés público”, “partido”, “sindicato”, “asociación”, etc.).

La definición de Della Porta y Diani tiene la ventaja de tomar en consideración dos de las dimensiones que desde las perspectivas clásicas se atribuyen como características intrínsecas de los movimientos sociales: el conflicto (McAdam, Tarrow y Tilly 1996, hablan de la “política contenciosa”) y la identidad (McAdam y Paulsen 1993). Pero, además, introduce en la comprensión de los movimientos sociales el papel protagonista que juegan las redes sociales. Algo que, como nos recuerda Casquette (1998: 62), ya poseía una gran tradición sociológica en el estudio de los movimientos sociales, a través de la teoría de la

⁴⁷ Por problemas legales relacionados con el registro en el Ministerio del Interior del nombre “Ganemos”, finalmente, Ganemos Zaragoza pasó a llamarse “Zaragoza en Común”, por decisión del Plenario de Ganemos Zaragoza celebrado el día 18 de febrero de 2015. Aunque ese fue el nombre con el que se presentó a las elecciones, hemos mantenido en todo el texto como objeto de estudio “la génesis de Ganemos Zaragoza” para dar cuenta de que el periodo analizado fue el primigenio, cuando mantenía todavía ese nombre.

movilización de recursos, defendida principalmente por Oberschall, Gamson, Tilly, McCarthy y Zald.

Si desde una perspectiva eminentemente sociológica⁴⁸, entendemos por red social “el conjunto de relaciones múltiples y transversales, sostenidas por la dinámica de conversación dentro de contextos sociales” (Mische, 2003: 259), enseguida caemos en la cuenta de que debemos comprender con cierta profundidad qué es aquello que entendemos por “relación social”. Más allá de las primeras e importantes propuestas de Simmel (1986: 236-237), Mead y Schütz (Estrada, 2000) o Habermas (Radl, 1998), queremos volver la mirada a un autor clásico dentro del estudio de los movimientos sociales que identificó (en el año 1984) la relación social como “la unidad social básica del enfoque sociológico” (Tilly, 1991: 44); algo en lo que profundizó Donati, que definió el cambio social como «la “emergencia” de realidades sociales cuyo motor son sujetos que están en relación entre sí dentro de un contexto determinado» (Donati, 1993: 34).

Fue Mustafa Emirbayer en 1997 quien lanzó una proclama a favor de la sociología relacional, en la que se encuentran las bases de la aproximación que proponemos, posteriormente desarrollada por Emirbayer y Mische (1998). En este sentido, consideramos que la relación social supone que “los mismos términos o unidades involucradas en la transacción derivan su significado, significancia e identidad de los papeles funcionales que juegan dentro de esa transacción” (Emirbayer, 1997: 287). Es decir, se trata de “procesos en constante desarrollo y en curso, en vez de lazos estáticos entre sustancias inertes” (Emirbayer, 1997: 289).

Una vez analizado con cierto detalle qué es lo que entendemos por relación social, estamos en condiciones de dar el salto al estudio de las redes sociales, que tiene ya una larga tradición en el ámbito de las ciencias sociales (Mitchell, 1969, Freeman, 1992; Wasserman y Faust, 1994)⁴⁹.

Siguiendo este esquema teórico, una red social estaría compuesta por un conjunto más o menos amplio de relaciones sociales (“múltiples y transversales”, en la terminología de Mische). Y lo que permite a un conjunto de relaciones sociales formar parte de una red es el hecho de estar interconectadas, o lo que algunos autores llaman “encadenadas” (Bidart et al., 2011: 51), aunque, como por otra parte es evidente, no todas las relaciones sociales tienen contacto entre sí. La interconexión, o el encadenamiento, es lo que hace posible la transmisión de información, opiniones, bienes y servicios, etc.

A la hora de aplicar los conocimientos sobre las redes al estudio de los movimientos sociales, hay que precisar que estos se construyen sobre situaciones sociales “enredadas”, es decir, en las que funcionan redes preexistentes. Eso ya lo detectó McAdam, cuando afirmaba que la mayoría de los movimientos sociales se desarrollan dentro de entornos sociales estables, en el sentido de que existen realidades sociales que proporcionan a los nuevos movimientos una serie de personas insurgentes que atesoran los recursos (por

⁴⁸ Se considera como la primera definición de red social la dada por Barnes en 1954: “un conjunto de puntos, algunos de los cuales están unidos por líneas. Los puntos son personas o grupos, y las líneas indican que los individuos interactúan mutuamente. Así, se podría pensar que el conjunto de la vida social genera una red de este tipo” (Barnes, 1954:43). Sin embargo, desde un punto de vista sociológico, orientado al estudio de los movimientos sociales, nos quedamos con la de Mische.

⁴⁹ Para un repaso analítico de los diferentes usos de la noción de red, ver Maillochon, 2010.

ejemplo, líderes reconocidos, canales de comunicación, redes de confianza, etc.) necesarios para iniciar y sostener la acción colectiva (McAdam, 2003: 286). De igual forma, hay que partir del hecho de que las relaciones sociales que dan forma a las redes no surgen de forma casual o de la nada, sino que normalmente se generan y evolucionan en el seno de instituciones preexistentes (Grossetti, 2009: 48-49). Es decir, las redes se forman de relaciones sociales, pero a su vez pueden dar lugar a nuevas redes.

Por lo tanto, sería difícil el advenimiento de un nuevo movimiento social en entornos sociales desestructurados, aunque es posible que determinadas redes que no tienen nada que ver con demandas políticas o con el hecho contencioso, puedan activarse en determinados momentos para construir un movimiento social. Lo que suele suceder en el origen de los movimientos sociales es que se articulan una serie de redes (movimientos sociales o de otro tipo) preexistentes en pos de un fin, de una lucha o de un objetivo. Técnicamente, estamos haciendo referencia al proceso de “reencastamiento” empleado por Grossetti o al de “acoplamiento” utilizado por White (2009). “Al mismo tiempo, se integra en una red compuesta por otros colectivos del mismo tipo, es decir, se reencasta, pero a un nivel diferente” (Grossetti, 2009: 52).

Partiendo del hecho comentado de que los movimientos sociales se dan en situaciones de preexistencia de una gama de redes (con mayor o menor grado de formalización) en la génesis de uno nuevo siempre se encontrarán entreverados dos factores: “activistas y/o líderes” que ponen en relación redes formales y captación de nuevos adeptos a ese movimiento social emergente (con lo que ya dejará de ser una simple suma de los preexistentes). Estos dos procesos se dan de forma simultánea y es relativamente complicado diferenciarlos de facto, aunque la hipótesis es que al principio funcionan de forma más intensa los que ponen en contacto redes preexistentes de carácter formal y que posteriormente adquieren mayor relevancia los que sirven para captar nuevos adeptos.

Y, finalmente, deberemos tener en cuenta los procesos de “contagio” de movimientos sociales entre diferentes territorios, algo sin lo que sería incomprensible el nacimiento de Ganemos Zaragoza.

Las reflexiones anteriores nos llevan a tratar de conocer qué dice la literatura científica en torno a los procesos descritos. Son dos dinámicas las que se dan y que permiten explicar la articulación de redes preexistentes al dar origen a un nuevo movimiento social: en primer lugar, los contactos informales entre miembros activistas o líderes de esas redes formales (Mische, 2003: 267), dando relevancia a la importancia de los vínculos débiles (Granovetter, 1973) y a cómo en estos encuentros los líderes o activistas de las organizaciones van generando una identidad común, un diagnóstico compartido de la situación social concreta que dará origen al movimiento, así como de posibles respuestas a la misma; en segundo lugar, el proceso más institucional de formalización de alianzas (Hedström, Sandell y Stern, 2000), favoreciendo el proceso de alineación y sumatorio de redes⁵⁰.

Dando un paso más, pero siempre situándonos en esa fase inicial, lo cierto es que el movimiento naciente se va nutriendo de nuevos miembros que no pertenecían al mismo ni a las redes preexistentes que les dieron origen. Se trata de analizar los mecanismos que pone

⁵⁰ Su estudio se centra en la alineación y sumatorio de redes locales, pero puede ser perfectamente extrapolable a la situación que estamos abordando en este estudio.

las bases del proceso de desbordamiento, que da paso al “cambio de escala” que describen McAdam, Tarrow y Tilly (2001, capítulo 10), a través de dos mecanismos de propagación (McAdam, 2003): la difusión (captación de nuevos miembros) y la intermediación, que se refiere a aquella propagación que se produce a partir de la conexión de dos o más sitios sociales previamente desconectados entre sí.

Una vez se han llevado a cabo esos procesos, la emergencia de los movimientos sociales a partir de las relaciones sociales y de las redes, como realidad propia y diferenciada, se produce a través del fenómeno de desacoplamiento: “Cuando un colectivo emerge con respecto a la red que le ha dado origen, él se desacopla: mientras que al comienzo su funcionamiento es totalmente dependiente de la red, de su estructura y de sus actores centrales, gracias a los recursos de mediación, él adquiere una relativa autonomía, lo que puede evaluarse en su capacidad para sobrevivir al alejamiento de ciertos actores centrales” (Grossetti 2009: 52). Y hacerse visible, añadiríamos nosotros.

Sería el paso desde lo que Melucci denominaba acción colectiva “latente” a acción colectiva “visible” (Melucci, 1989: 70-73). Cuando lo instituyente deja de ser un mero “fluir”, “sentir” o “pensar” para convertirse en una acción dotada de cierta racionalidad, es decir, con objetivos más o menos definidos, es cuando podemos hablar de actor colectivo con capacidad de incidencia en lo institucional (Casquette, 1998).

Por otra parte, siguiendo a Oberschall (1973), no se puede entender un movimiento social sin hacer referencia al proceso de movilización de recursos, lo que nos permite no solo hablar de intereses comunes, sino que nos remite a la idea de “intenciones”. Desde nuestro punto de vista, este es el elemento clave que posibilita el paso de la acción colectiva al movimiento social. Tal es la importancia de este aspecto, que alguno de los estudiosos de los movimientos sociales lo han puesto como elemento determinante en su definición: “acción colectiva concertada a favor de una causa” (Neveu, 2002: 32).

9.3. Técnicas y Metodología

Para llevar a delante la contrastación de las hipótesis vertidas en el apartado anterior, se ha procedido a implementar una doble estrategia metodológica: de una parte, se ha entrevistado a un conjunto de seis personas que pertenecían a algunas de las redes formales preexistentes que dieron lugar al nacimiento de Ganemos Zaragoza; de otra parte, se ha entrevistado a 10 personas que previamente no participaban en ninguna de esas redes (ni de las que se pudieron sumar después), pero que se acercaron a Ganemos Zaragoza desde su relación personal (redes informales) con miembros pertenecientes a este nuevo movimiento. Por tratar de cerrar más el círculo, estas 10 últimas personas fueron seleccionadas, además, porque su entrada en Ganemos fue a través de alguno de los seis entrevistados anteriores.

Como este artículo se centra en concreto a la génesis de Ganemos Zaragoza como red de redes, solo utilizaremos la información de las seis primeras entrevistas.

9.4. Ganemos Zaragoza

El 11 de junio de 2014 saltaba la noticia en los medios de comunicación: «*Ada Colau impulsa una candidatura amplia per a les municipals de Barcelona*»⁵¹. En esta noticia se daba cuenta de un proceso soterrado que se venía fraguando desde hacía tiempo y que se intensificó a raíz de los resultados de Podemos en las elecciones Europeas. La referencia de esta iniciativa fue Ada Colau, exportavoz de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, y su objetivo declarado consistía en impulsar un proyecto para confeccionar una candidatura de ruptura en el Ayuntamiento de Barcelona: Guanyem Barcelona.

Su enfoque inicial era claramente basista, en el sentido de que se trataba de llevar a cabo una construcción de “abajo hacia arriba”, agrupando diferentes colectivos y movimientos sociales existentes en la ciudad, que ya venían trabajando desde hacía tiempo en diferentes ámbitos de apoyo a los ciudadanos barceloneses. Respecto a los partidos políticos de la izquierda, la intención inicial es que se fuesen sumando, abandonando sus siglas a favor de ese proyecto ciudadano colectivo. En principio, se pensaba en ICV-EUiA, las CUP, Podemos y Procés Constituent.

Precisamente es la búsqueda de esa unidad de la izquierda lo que otorga al movimiento Guanyem Barcelona de un matiz claro en referencia al marco teórico que estamos utilizando en la presente investigación: de la misma manera que se construye un proceso de “abajo-arriba” (articulando redes formales –propias de los movimientos sociales de la ciudad- e informales), se produce un intento consciente y publicitado de combinar esta línea fuerza con la convergencia con otros agentes de carácter institucional preexistentes (partidos políticos), que podrían considerarse “receptivos” respecto a esta iniciativa.

El fenómeno de Ganemos se extendió por otras capitales. Aunque no hay un listado, una simple mirada a Google o a Facebook nos desvela su implantación por todo el territorio nacional. Respecto a Aragón, además de Ganemos Zaragoza, se formaron Ganemos en las otras dos capitales y en algunos otros municipios (Alcañiz, Ejea de los Caballeros, Calatayud, etc.).

La evolución de los diferentes Ganemos de cara a su constitución en iniciativas municipales políticas que se presentaron a las elecciones a través de diferentes fórmulas (partido, coalición o agrupación de electores) ha dado lugar a una casuística muy variada. Como la trascendencia para este estudio adquiere un carácter secundario, optamos por no hacer un análisis exhaustivo en estas páginas. Simplemente, reflejamos las candidaturas que finalmente se presentaron a las elecciones municipales de 2015 y que fueron reconocidas como “hermanas” y afines por parte de *Barcelona En Comú* (un total de 37), ya que su composición tuvo un marcado perfil ciudadano, no estuvieron monopolizadas ni dirigidas por partidos políticos y se caracterizaron por prácticas y contenidos similares a los que contenía la Carta de principios y “compromisos” de Barcelona En Comú: Abrera, Almendralejo, Avilés, Badajoz, Badalona, Badia del Vallès, Calafell, Castelló, Cornellà de Llobregat, Cubelles, Don Benito, Gavà, Guadalajara, Igualada, Jaén, Jerte, L'Ametlla del Vallès, La Codosera, La Coruña, Les Franqueses del Vallès, Lleida, Logroño, Madrid,

⁵¹ eldiario.es, en su edición del 11 de junio de 2014: http://www.eldiario.es/catalunyaplural/politica/Ada_Colau-candidatura-ajuntament-barcelona_0_269823462.html

Majalahonda, Málaga, Olot, Ourense, Pamplona, Plasencia, Sant Adrià del Besós, Santa Cruz de Tenerife, Segovia, Sevilla, Terrassa, València, Vilafranca del Penedès, Vilaseca y Zaragoza.

Respecto a Ganemos Zaragoza, nos interesa en este trabajo reflejar que se ajusta en gran medida a los patrones de formación de nuevos movimientos sociales que hemos visto en el apartado teórico. En concreto, podemos defender la hipótesis de que “Ganemos Zaragoza es una red de redes” que se ha ido constituyendo anclando al proyecto a un número cada vez más amplio de iniciativas de movimientos sociales preexistentes, partidos políticos, e individuos que se han ido sumando a la iniciativa.

En cuanto a los movimientos sociales preexistentes, podemos destacar:

- a) La Coordinadora de Movimientos Sociales de Zaragoza (creada en 2010)⁵².
- b) Plataforma de Afectados por la Hipoteca de Zaragoza.
- c) Movimientos Ecologistas de diverso cuño.
- d) La Fundación de los Comunes⁵³.
- e) Democracia Real Ya.

En lo que hace referencia al ámbito político preexistente, es de destacar especialmente “La Iniciativa Social de la Izquierda”, impulsada por un grupo de personas que promovieron la coalición la Izquierda de Aragón⁵⁴. De ella surgieron posteriormente diferentes procesos de confluencia política locales (Ateneo en Zaragoza, C+ en Huesca o Ciudadanos por la Unidad de la Izquierda en Teruel).

Como acontecimiento muy significativo podemos destacar el 15M, puesto que más allá de lo que supuso para el conjunto del Estado en sí mismo, procedió a impulsar cambios a todos los niveles, tanto en los movimientos sociales, como en los partidos políticos, ya fuese introduciendo algunos de sus mensajes o creando nuevas iniciativas hasta ese momento desconocidas.

En cuanto a los movimientos sociales post 15M, podemos destacar:

- a) Las Mareas de todos los colores⁵⁵.
- b) Stop Desahucios.
- c) Desde los Movimientos Ecologistas se dio lugar a las Cooperativas Integrales de Aragón⁵⁶.
- d) El Centro Social Luis Buñuel⁵⁷.

⁵² Formada por: Ara-Info, ASAPA, AV Madalena, Azofra, Biblioteca Frida Kahlo, Caracol Zaragoza, CGT, Coordinadora Antifascista, d-generadas, lasdel8, et al, Diagonal, Ecologistas en Acción, La Pantera Rossa, Mambrú, Nogarà, Pedalea, Red de Apoyo a Sin Papeles, REAS, Stonewall, Towanda.

⁵³ De ámbito estatal, pero con presencia en la ciudad de Zaragoza, a la que pertenecen: Fundación la librería social, La Pantera Rosa y el Grupo de estudios metropolitanos Azofra.

⁵⁴ Uno de sus éxitos fue la coalición entre IU y CHA en las elecciones de noviembre de 2011, cita en la llegaron a lograr un escaño en el Congreso de los Diputados.

⁵⁵ Hemos identificado seis con una acción más o menos significativa en la ciudad: Roja, Verde, Naranja, Amarilla, Blanca y Azul.

⁵⁶ Son proyectos de autogestión en red que pretenden paulatinamente juntar todos los elementos básicos de una economía, como son producción, consumo, financiación y moneda propia e integrar todos los sectores de actividad necesarios para vivir al margen del sistema capitalista.

⁵⁷ Sus orígenes hay que situarlos directamente relacionados con las actuaciones y reivindicaciones de la Asamblea del 15M del Gancho-La Almozara.

- e) El Frente Cívico de Julio Anguita también sumó a sus escasos miembros de Aragón al proceso municipalista.
- f) Las Marchas por la Dignidad también han ayudado a mantener la vela encendida del movimiento 15M a lo largo de toda la geografía.
- g) El Movimiento por la Democracia de Zaragoza⁵⁸.

En lo que hace referencia al ámbito sindical, tiene especial relevancia la implicación todo este proceso del sindicato CGT.

En el ámbito político post 15M, se fueron aglutinando en torno a este proyecto viejos partidos (como IU, Equo, Puyalón) y otros de nuevo cuño, algunos más relevantes, como Podemos (que había integrado en su seno a miembros de Izquierda Anticapitalista) y Partido X, y otros menos (Demos + y Somos). CHA se quedó fuera del proceso de Ganemos desde su mismo comienzo.

⁵⁸ Nace en 2014 de la vivencia de las movilizaciones sociales acaecidas por la crisis económica y tras años de estar en calles, plazas y redes. Podemos encontrar dos fuentes en la generación de Movimiento por la Democracia: la Fundación de los Comunes y enRed (su hito más relevante es la elaboración de un documento altamente participativo denominado “Carta por la democracia”, en la que explican que nace al calor de las mareas y a partir del aprendizaje de miles de iniciativas, desahucios, peleas y movilizaciones y que fue presentado el 13 de marzo de 2014).

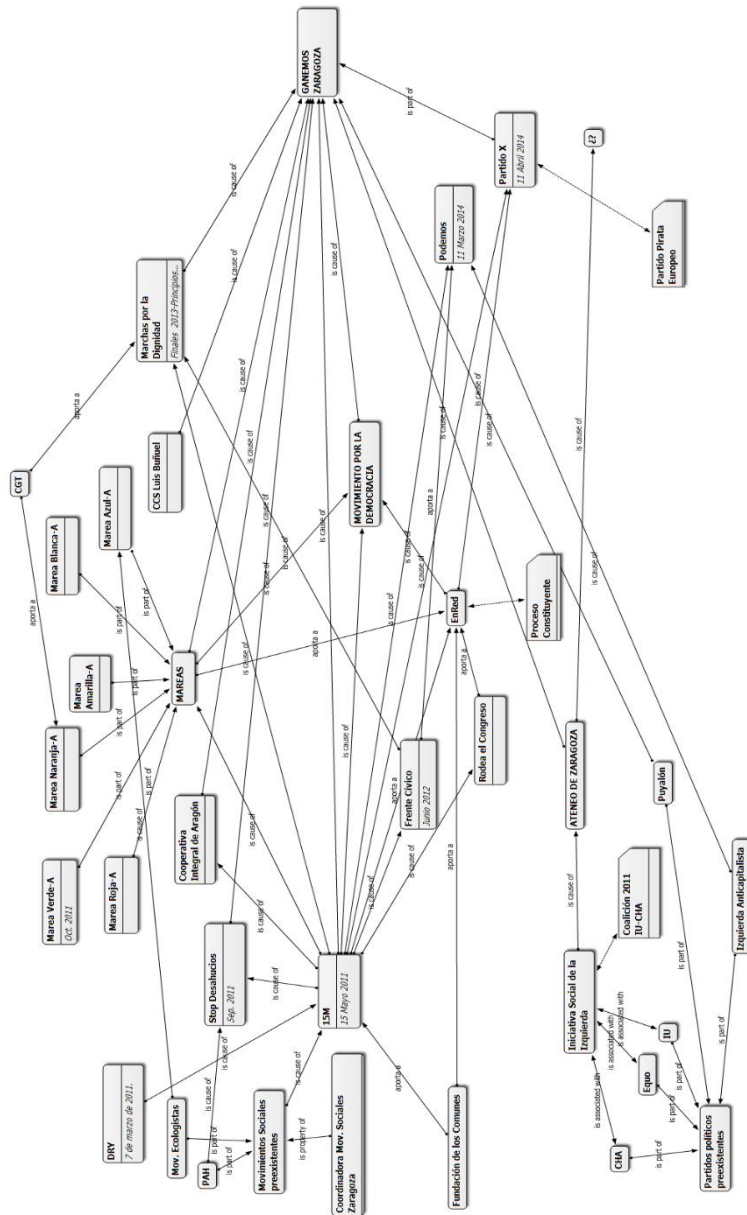


GRÁFICO 1. Sociograma de los insumos de Ganemos Zaragoza

9.5. Conclusiones

El gráfico anterior (que se encuentra a medio camino entre un Sociograma y un Mapa Social) nos sirve de herramienta exploratoria de carácter diagnóstico, y nos permite poner en evidencia los insumos que han dado lugar al nacimiento de Ganemos Zaragoza, caso empírico que nos posibilita someter a examen el corpus teórico expuesto, y en consecuencia, su visionado analítico se va a convertir en el puente para establecer las presentes conclusiones.

Dicho mapa se despliega en forma de red social compuesta, en primer lugar, por una serie de nodos (en terminología de Mische, múltiples y transversales) que representan a un conjunto de actores (grupos, organizaciones y colectivos) y en segundo lugar, por las relaciones que se establecen entre ellos y que permiten que, en mayor o menor medida, los nodos estén interconectados o encadenados entre sí, configurando el esqueleto de la red⁵⁹. El examen de su estructura evidencia dos cuestiones: que no todos los nodos establecen relaciones y tienen contacto entre sí (este es el caso de algunos partidos que forman parte del espacio social pero no se encadenan a otros nodos) y que algunas de las relaciones se establecen sobre redes sociales ya preexistentes.

En concreto, si nos centramos en la sección izquierda del sociograma, se puede observar como el movimiento 15M actúa de catalizador de la mayoría de los insumos instituyentes que contribuyen al origen de Ganemos Zaragoza. Es más, el 15M incorpora a plataformas y movimientos preexistentes (como la Coordinadora de Movimientos Sociales de Zaragoza, la PAH, movimientos ecologistas, la Fundación de los Comunes y Democracia Real Ya) y a su vez, es germen del desarrollo de otras plataformas o nuevos repertorios de acción colectiva como las Mareas o las Marchas de la Dignidad, que se nutren, en gran parte, de integrantes de movimientos previos (por ejemplo, los movimientos ecologistas tras el 15M dan lugar a las Cooperativas Integrales de Aragón o la PAH a Stop Desahucios). Es decir, efectivamente, como se señalaba al inicio de esta contribución, una red se apoya en otras previas, pero a su vez, puede dar lugar a nuevas redes y en consecuencia, Ganemos Zaragoza, puede ser descrita como una red de redes que se nutre de una amplia amalgama de iniciativas preexistentes, como movimientos sociales, partidos e individuos.

Mientras que algunas conclusiones pueden extraerse del visionado del sociograma, otras no son visibles de manera manifiesta, si bien, de forma latente desempeñan un papel crítico en la configuración de la red que está siendo analizada. Este es el caso, por ejemplo, de la incidencia de la réplica o efecto contagio de otros procesos similares que se han gestado en diferentes territorios y que todas las personas entrevistadas coinciden en señalar como determinante a la hora de gestarse el nacimiento de Ganemos Zaragoza.

Asimismo, otro elemento que subyace en la red y la hace posible es el sentimiento de identidad que comparten los actores entrevistados que, recordemos, formaban parte de redes previas. Pese a algunas diferencias de enfoque, coinciden en protagonizar trayectorias que manifiestan un elevado compromiso con la acción colectiva, involucrándose en relaciones

⁵⁹ Debe tenerse en consideración que dado que el objetivo último de la comunicación es describir la secuencia histórica que da lugar a la configuración de Ganemos Zaragoza, la dirección mayoritaria de las interconexiones nodales se establecen en base a un movimiento secuencial que va de izquierda a derecha.

conflictivas desarrolladas en el ámbito de la política contenciosa y participando, en los últimos años, de un diagnóstico compartido de indignación atravesado por un manifiesto interés por la acción.

En definitiva, el enfoque de la sociología relacional en el análisis de las nuevas formas de expresión de lo político se revela como un marco analítico que puede resultar clarificador para explicar su génesis y otras aristas vinculadas a su desarrollo (como los factores que han promovido su institucionalización como organización presente en el entramado político institucional etc.). Estas y otras cuestiones serán objeto de análisis en fases posteriores del trabajo que ha sido iniciado.

9.6. Bibliografía

- BARNES, J. A. (1954), «Class and committees in a Norwegian island parish», *Human Relations*, vol. 7 (1), pp. 39-58.
- BIDART, C., A. DEGENNE y M. GROSSETTI (2011), *La vie en réseau. Dynamique des relations sociales*, Paris, Presses Universitaires de France.
- CASQUETTE, J. (1998), *Política, cultura y movimientos sociales*, Bilbao, Bakeazu.
- DELLA PORTA, D. y M. DIANI (2011), *Los movimientos sociales*, Madrid, CIS y Editorial Complutense.
- DONATI, P. (1993), «Pensamiento sociológico y cambio social: hacia una teoría relacional», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Reis), vol. 63, pp. 29-51.
- EMIRBAYER, M. (1997), «Manifest for a Relational Sociology», *The American Journal of Sociology*, Vol. 103:2, pp. 281-317.
- EMIRBAYER, Mustafa y A. MISCHÉ (1998), «What is Agency? », *The American Journal of Sociology*, nº 103, pp. 962-1023.
- ESTRADA, M. (2000), «La vida y el mundo: distinción conceptual entre el mundo de vida y vida cotidiana». *Sociológica*, Año 15, vol. 43, pp. 103-151.
- FREEMAN, L. C. (1992), «Social Networks and the Structure Experiment», en Freeman, Linton C. et Al., *Research Methods in Social Network Analysis*, New Brunswick (USA), Londres, Transaction Publishers, pp. 11-40.
- GRANOVETTER, M. S. (1973), «The strength of weak ties», *American Journal of Sociology*, vol. 78, nº 6, pp. 1360-1380.
- GROSSETTI, M. (2009), «¿Qué es una relación social? Un conjunto de mediaciones diádicas», *REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, vol.6,#2: 44-61
- HEDSTRÖM, P., R. SANDELL y CH. STEM (2000), «Mesolevel Networks and the Diffusion of Social Movements: The Case of the Swedish Social Democratic Party», *American Journal of Sociology*, vol. 106, pp. 145-172.
- MAILLOCHON, F. (2010), «Pourquoi le réseau?», en S. Paugam, *L'enquête sociologique*, Paris, PUF.
- MCADAM, D., S. TARROW y CH. TILLY (2001), *Dynamics of Contention*. Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- MCADAM, D., S. TARROW y CH. TILLY (1996), «To Map Contentious Politics», *Mobilization*, vol. 1, nº1, pp. 17-34.

- MCADAM, D., J. MCCARTHY, y M. ZALD (1999), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid, Istmo.
- MCADAM, D. y R. PAULSEN (1993), «Specifying the Relationship between Social Ties and Activism», *American Journal of Sociology*, vol. 99, pp. 640-647.
- MCADAM, D. (2003), «Beyond structural analysis: toward a more dynamic understanding of social movements», en M. DIANI y D. MCADAM, *Social Movements and Networks*, Oxford/New York, Oxford University Press, pp. 281-298.
- MCCARTHY, J. y M. ZALD (1973), *The trend of social movements in America. Profesionalization and Resource mobilization*, Morristown, General Learning Press.
- MCCARTHY, J. y M. ZALD (1977): «Resource mobilization and social movements: a partial theory», *American Journal of Sociology*, vol. 82, 6.
- MELUCCI, A. (1989), *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*, London, Hutchinson.
- MITCHELL, J. C. (1969), *Social Networks in Urban Settings*, Manchester, Manchester University Press.
- MISCHE, A. (2003), «Cross-talk in movements: Reconceiving the culture-network link», en M. Diani y D. McAdam, *Social Movements and Networks*, Oxford/New York, Oxford University Press, pp. 258-280.
- NEVEU, E. (2002), *Sociología de los movimientos sociales*. Barcelona: Editorial Hacer.
- OBERSCHALL, A. R. (1973), *Social Conflict and Social Movements*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- RADL, R. (1998), «La teoría del actuar comunicativo de Jürgen Habermas: un marco para el análisis de las condiciones socializadoras en las sociedades moderna», *Revista Papers*, vol. 56, pp. 103-123.
- SIMMEL, G. (1986), *El individuo y la libertad*, Barcelona, Ediciones Península.
- SNOW, D. A. y P. E. OLIVER (1995): «Social Movements and Collective Behavior: Social Psychological Dimensions and Considerations», en K. S. Cook, G. A. Fine y J. S. House (eds.), *Sociological Perspectives on Social Psychology*, Boston, Allyn and Bacon, pp. 571-600.
- TILLY, C. (1991): *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*, Madrid, Alianza Editorial.
- WASSERMAN, S. y K. FAUST (1994), *Social Network Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WHITE, H. C. (2009), «Redes e Historias», *REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, vol.16,#1.

10. Comportamiento electoral en primarias abiertas para la elección de candidatos. El caso de Zaragoza en Común.

Cristina Monge.
Universidad de Zaragoza,
cmonge@unizar.es

Juan Arana.
Universidad de Zaragoza
juan.arana@unizar.es

10.1. Introducción

Este trabajo estudia el comportamiento de los electores en primarias abiertas en el caso de Zaragoza en Común (ZeC) para el Ayuntamiento de Zaragoza 2015⁶⁰, como elemento clave de la "nueva política". Para ello, realizamos el análisis de la votación on line y una muestra de la presencial. Nos detenemos en el estudio de patrones de papeletas, actividad de corrientes organizadas, personas que agotan las seis opciones posibles, identificación de líderes y segundos, comportamientos en relación al género, consideraciones sobre el método de votación y diferencias entre on-line y presencial. Definimos una medida de adyacencia y utilizamos GEPHI para visualizar las corrientes.

10.2. Las primarias en España en 2014

Las elecciones primarias se han convertido en el último año en uno de los puntos que más atención ha acaparado en el debate político en España, configurándose como uno de los elementos definitorios de lo que se ha venido en llamar la "nueva política". En unos casos, las primarias se han utilizado como método de selección de candidatos tanto para las elecciones europeas como para municipales y autonómicas. En otros casos, como en el del recién constituido partido Podemos, las primarias han servido para la selección también de los órganos del partido, tanto a nivel estatal como autonómico y provincial.

60 ZeC proporcionó, dentro de su política de "datos abiertos" 1550 papeletas procedentes de la votación on-line. De dichas papeletas se conocían los candidatos señalados en primer, segundo y sucesivos lugares. No viene ningún otro dato que pudiera ayudar a identificar al votante como fecha y hora de realización de la votación o IP desde el que la misma se hubiera realizado. También proporcionó, escaneadas, 575 papeletas correspondientes a una de las tres urnas presenciales. En este trabajo se han utilizado solo las papeletas on-line salvo cuando se indica que algo proviene de las papeletas presenciales.

Miguel Pérez Moneo, en la primera gran monografía dedicada al estudio de las primarias en España, reflexiona sobre su idoneidad en tres planos que nos hemos permitido sintetizar en este cuadro ⁶¹:

	<i>Ventajas</i>	<i>Inconvenientes</i>
<i>Candidato</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Renovación de élites • Mayor legitimidad • Mayor independencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Personalización. • Falta de interés de personas ajenas al proceso.
<i>Plano organizativo (partido)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor influencia de las bases • Resolución democrática del conflicto • Mayor transparencia y menos espacio a la corrupción 	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de división interna • Imposición del criterio de la mayoría • Menor control sobre el candidato electo
<i>Sistema democrático</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora en los canales de representación • Se amplían las posibilidades de participación en los asuntos públicos • Se incentiva la participación 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas de inconsistencia con el sistema representativo de democracia imperante.

Fig 2-1. Fuente: elaboración propia a partir de Pérez, Moneo, M., op. cit.

A este tipo de consideraciones de carácter analítico, conviene añadir la percepción que de estos procesos tiene la opinión pública. Según un sondeo de Metroscopia realizado en diciembre de 2014, a la pregunta "¿Está de acuerdo con que por ley todos los partidos tengan que elegir a sus candidatos a las elecciones obligatoriamente mediante elecciones primarias abiertas en las que puedan participar militantes y simpatizantes?", un 81% de los encuestados en julio de 2014 respondía que sí, habiendo subido este porcentaje en 7 puntos respecto a cuatro meses atrás⁶².

⁶¹ Pérez Moneo, M. La selección de los candidatos electorales en los partidos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012

⁶² Fuente: Metroscopia, publicado en El País, 28 de diciembre de 2014. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2014/12/28/media/1419786451_516452.html

¿Está de acuerdo con que por ley todos los partidos tengan que elegir a sus candidatos a las elecciones obligatoriamente mediante elecciones primarias abiertas en las que puedan participar militantes y simpatizantes?

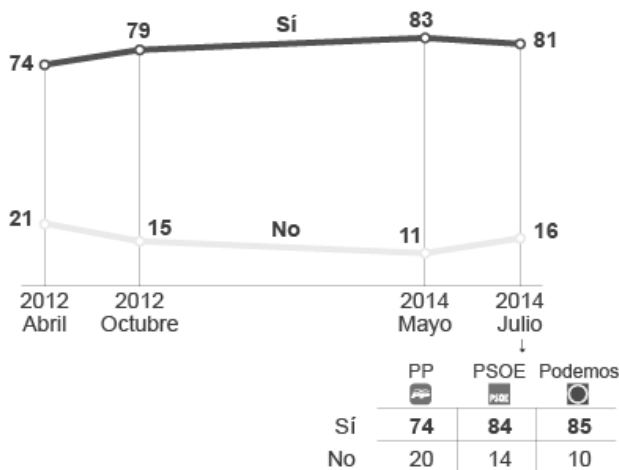


Fig. 2-2: Fuente: Metroscopia, El País, 28 -12-2014

A la luz de los datos disponibles, analizaremos la tipología de las primarias que se han celebrado en España en el año 2014 y que Nacho Corredor sintetiza en la siguiente tabla:

<i>Elecciones primarias en partidos españoles en 2014</i>						
	<i>Requisito perfil candidato</i>	<i>Votantes</i>	<i>Avaless</i>	<i>Sistema de votación</i>	<i>Ámbito de elección</i>	<i>Participación</i>
PSC BCN	Militante	Cualquier ciudadano mayor de 16 años. Previo pago de 1 euro	1.000-1.500 avales ciudadanos 150-200 avales militantes	Presencialmente (1 día), doble vuelta	Candidato alcaldía de Barcelona	5.534 votos en la segunda vuelta (el 66% ni militantes ni simpatizantes)
PSOE-PSPV	Militante	Cualquier ciudadano mayor 16 años registrado en censo. Previo pago aportación mínima	El 10%-20% de los militantes de la Federación correspondiente	Presencialmente (1 día)	Candidato a la presidencia de la Generalitat valenciana	55.488 votos (82,88% de 66.913 registrados)
PODEMOS	Cualquier ciudadano	Cualquier ciudadano	Aval de un círculo de la organización	Vía web (5 días), presencia	Doble composición lista	33.156 votos

		mayor 16 años		almente (1 día)	europas y cabeza de lista	
ICV	Militante	Militantes y simpatizantes (amics)	50 avales	Vía web y presencialmente (20 días)	Cabeza de lista europeas	1.710 votos (27% de 6.227 personas con derecho)
VOX	Militante	Afiliados	10 avales (no excluyentes)	Vía web (24 horas), correo postal (5 días), presencialmente (1 día)	Doble: composición lista europeas y cabeza de lista	945 votantes (no encontrado el total de personas con derecho)
CIUTADANS	Afiliado o independiente aprobado por el Comité Electoral	Afiliados	No	Voto vía web (3 días)	Composición lista europeas	735 votos (23% de 3.195 afiliados)
Equo	Socio o independiente con aval de una agrupación	Afiliados, simpatizantes y registrados en el censo 40 días antes	No	Doble vuelta paritaria : presencialmente	Composición lista europeas	2.457 en la segunda vuelta (15,23% de 16.132 personas con derecho)
UPyD	Afiliado o independiente propuestos por Dirección	Afiliados previo pago de 7 euros	No	Voto vía web y presencial (1 día)	Cabeza de lista europeas	1.720 militantes (32% de 5.276) y 39 simpatizantes

Elaboración: Nacho Corredor. Fuente: el diario.es

Fig 2-3: Elecciones primarias en partidos españoles en 2014

Del cuadro anterior podemos realizar distintos análisis:

En primer lugar, en la pregunta ¿quién puede ser candidato?, podemos diferenciar tres categorías:

1. Militante, afiliado o socio⁶³
2. Independientes con avales o aprobación de algunos órganos del partido.

⁶³ Se considerarán las tres figuras en la misma categoría entendiendo que responden a derechos y obligaciones similares, si bien adoptan distintas terminologías dependiendo de la cultura de cada organización.

3. Cualquier ciudadano.

Si nos fijamos en quién puede participar, utilizaremos cinco categorías:

1. Afiliados que además pagan una aportación.
2. Militantes o afiliados
3. Militantes y afiliados que se hayan registrado.
4. Mayores de 16 años que se han registrado o han pagado una cuota
5. Cualquier mayor de 16 años

Del cruce de estas dos variables, obtendremos el siguiente cuadro:

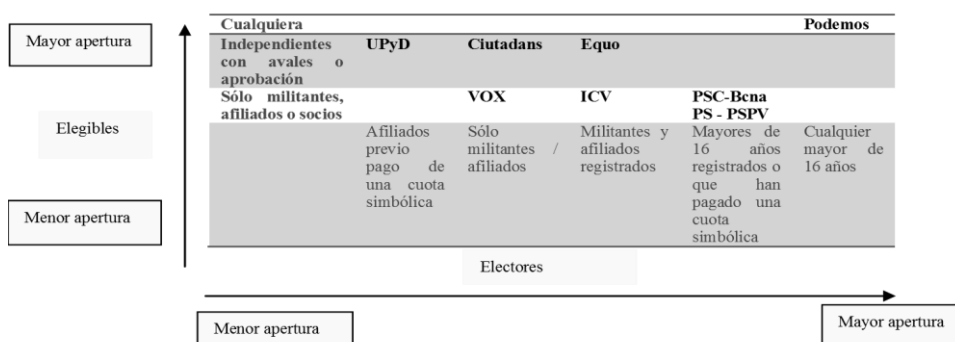


Fig. 2-4. Elaboración propia partiendo del cuadro anterior.

En cuanto a las formas de votación, en tres de los casos estudiados se hacen únicamente mediante votación presencial, mientras que en otros tres se combinan votación presencial y on line y en un caso se plantea sólo voto on line.

Finalmente, en lo referente a la participación, llama la atención la escasa movilización generada en los partidos que han llevado a cabo primarias, tanto en aquellos que han planteado criterios más restrictivos como los que han abierto más posibilidades de participación. De los datos disponibles, el mayor es de un 32% en el caso de UPyD, llegando a caer a un porcentaje de 15,23% en el caso de Equo.

10.3. Características de las primarias de Zaragoza en Común

En las primarias de ZeC, celebradas el 1 de marzo de 2015, se trataba de elaborar la papeleta que concurriría a las elecciones municipales del Ayuntamiento de Zaragoza en convocatoria de 24 de mayo de 2015, para lo que era necesario seleccionar 31 candidatos más suplentes.

Según afirman informantes clave entrevistados el método de elección para las primarias se trabajó previamente en un grupo ad hoc, para posteriormente abrirse un periodo de participación online al que se enviaron distintas propuestas, que a su vez eran votadas por los participantes. Se recogieron 16 propuestas distintas y los autores consensuaron

varios borradores entre las que eran similares. Entre las recibidas, había sistemas a una y a dos vueltas, con diferentes tipos de recuento, por equipos, por listas o individuales.

Una vez elaborado el documento con las propuestas recibidas, se hizo una jornada específica donde se fueron aproximando posturas entre las diferentes planteamientos y resolviéndose desacuerdos mediante votaciones. Según manifiestan los entrevistados las personas que más participaron en el debate fueron aquellas con mayor conocimiento sobre participación y miembros de partidos políticos. Finalmente, el borrador definitivo fue presentado y ratificado por una asamblea decisiva en este proceso, celebrado el 16 de diciembre, cuya acta recoge lo aquí relatado.

Según afirman los entrevistados, entre los criterios seguidos para optar por uno u otro método, el que más presente estaba era que ningún partido/sector pudiera copar los primeros puestos en bloque.

Las características se encuentran recogidas en el acta de la asamblea celebrada por ZeC -entonces "Ganemos Zaragoza"- el 16 de diciembre de 2014, si bien puede sintetizarse en los siguientes puntos⁶⁴:

- Puede ser elector cualquier persona mayor de 16 años que muestre vinculación con Zaragoza y se inscriba en el censo hasta el mismo día de la votación.
- Puede ser elegible cualquier persona que cumpla los requisitos legales y firme el código ético de la organización.
- Las votaciones se realizaron de manera on line y presencial.
- Se estableció un sistema de ponderación, denominado "de Eurovisión", donde se podía votar a 6 candidatos dando 6,5, 4, 3, 2 y 1 voto respectivamente a cada uno de ellos.
- Para la campaña, la organización se comprometía a velar por la igualdad de oportunidades de cada candidato/a en el uso de espacios, tiempos, etc., asemejándose así al modelo denominado de "primarias mixtas".

La inscripción on-line seguía un proceso relativamente complejo: a) enviar el DNI u otro documento de identidad digitalizado; b) la organización devolvía un SMS telefónico con una contraseña. A partir de ese momento había un intercambio de varios correos y cumplimentaciones de formulario, a partir de los cuales se podía emitir el voto.

Candidatos	64
Candidatos a seleccionar	31
Participantes on-line	1547
Participantes presencial	2184
Participantes total	3731
Candidatos que puede señalar cada elector	6
Ponderación	6,5,4,3,2,1

Fig. 3-1: Datos de las primarias

⁶⁴ Resulta interesante, por lo detallado de la explicación del debate, consultar el acta de la asamblea citada y el reglamento de primarias.

10.4. Análisis de los datos obtenidos:

10.4.1. En cuanto a la dinámica generada en torno a la votación:

¿Hay "patrones" en las papeletas que se eligen?

Con esta pregunta queremos conocer el grado de influencia de las corrientes organizadas que emitieron "recomendaciones" o "consignas" de voto a sus seguidores.

Algunas papeletas repetidas votan a la misma lista, en el mismo orden. En total hay 1161 papeletas diferentes. 1088 son papeletas únicas (no están repetidas). En el cuadro se indican los patrones más frecuentemente repetidos. El significado de las columnas es el siguiente:

[1] Frecuencia con que está repetido el patrón en la votación on-line (1550 papeletas)

[2] Frecuencia con la que está repetido el patrón en las papeletas presenciales (575 papeletas)

[3] Frecuencia de las papeletas presenciales multiplicadas por 1550/575=2,70 (es decir: indica la frecuencia si la muestra de papeletas presenciales hubiera sido igual que la de las papeletas on-line)

Patrón	[1]	[2]	[3]	Patrón-Nombres
<37>	3	3	8	Pablo_Munoz
<60>	5	3	8	JManuel_Arnal
<36,58,38,43,44,27>	0	5	13	Piragini Valle Isla Burillo Cardenal Imaz
<16,52,17>	6	0	0	Asun_Gulina Zesar_Corella Luis_Pastor
<30,56,49,43,04,50>	6	1	3	Broto Giner Artigas Burillo D_Gil Royo
<34,48,51>	8	3	8	Arantza_Gracia Alberto_Cubero Adriana_Caridad
<48,34,51,40,37,46>	4	4	11	Cubero Gracia Caridad Hajar Munoz Garrido
<48,34,51,40>	8	4	11	Cubero Gracia Caridad Hajar
<14,13,23>	9	2	5	FcoJ_Sola Rafael_Sola Marcos_Garcia
<52,16>	12	1	3	Zesar_Corella Asun_Gulina
<40>	14	9	24	Pablo_Hijar
<22>	22	1	3	Fdo_Rivares
<48,51,34>	37	4	11	Alberto_Cubero Adriana_Caridad Arantza_Gracia
<48,34,51>	61	13	35	Alberto_Cubero Arantza_Gracia Adriana_Caridad
<16,52>	122	15	40	Asun_Gulina Zesar_Corella

Fig. 4-1 Patrones de papeleta más frecuentes

¿Cómo se distribuyen las corrientes organizadas y los "independientes"?

A continuación, se ha representado en forma de red el conjunto de papeletas conectadas por sus proximidades. Para agrupar y visualizar esas relaciones se ha utilizado el software GEPHI.

Cada círculo representa una papeleta o un patrón de voto diferente. Un círculo más grande significa que ha sido votado por más gente (el área del círculo es proporcional a los votos recibidos). La distancia entre dos círculos es la proximidad de las papeletas correspondientes. Se ha simplificado la red de modo que cada nodo sólo quedara conectado a los tres nodos más próximos (y a todos los nodos que estuvieran a la misma distancia que estos tres).

Las votaciones on-line han utilizado un total de 1161 papeletas diferentes (algunas de las 1550 utilizadas se repiten tal como se ha indicado más arriba). La red tratada consta de 1161 nodos y 6557 ejes, una vez simplificados los 673.380 ejes posibles.

GEPHI reagrupa esas papeletas tratando de dibujar más cerca las papeletas más próximas y posteriormente distribuye en categorías que corresponden a corrientes de voto o agrupaciones de votos con cierta similitud en la papeleta depositada. A cada categoría (y se ha elegido dividirlo en 6 categorías) las representa con un color diferente (cuadro 4-3).

Los cuadros indican los resultados de la votación por las papeletas de cada uno de los colores. El cuadro 4-2, representa el resultado si sólo se hubieran contabilizado las papeletas de cada color por separado. El porcentaje tras cada candidato es el porcentaje de votos ponderados, recibidos respecto al candidato más votado. Un porcentaje más alto indicaría que ese candidato pertenece a la misma recomendación que el primer candidato. Un porcentaje más bajo indicaría que el candidato se ha puesto como un añadido prescindible. El cuadro 4-4 representa la papeleta que más veces se ha repetido dentro de los votantes de cada tono

000	Cubero (100) Gracia (81.7) Caridad (65.0) Hjar (21.4) Munoz (11.1) Garrido (10.6)
111	Broto (100) Giner (97.5) Artigas (64.1) Royo (41.6) Santisteve (38.4) Burillo (37.3)
222	Rivares (100) Artigas (73.8) Burillo (63.5) Giner (37.8) Broto (37.3) Hjar (26.3)
333	Munoz (100) Garrido (32.3) Rivares (30.4) Lorente (24.9) Cubero (23.2) Broto (21.3)
444	Gulina (100) Corella (96.9) Hjar (32.3) Pastor (14.6) Gracia (12.3) Caridad (11.0)
555	Santisteve (100) Cardenal (40.1) Imaz (35.6) Broto (32.3) Giner (31.2) Lorente (22.2)

Fig. 4-2 Candidatos más votados por cada categoría

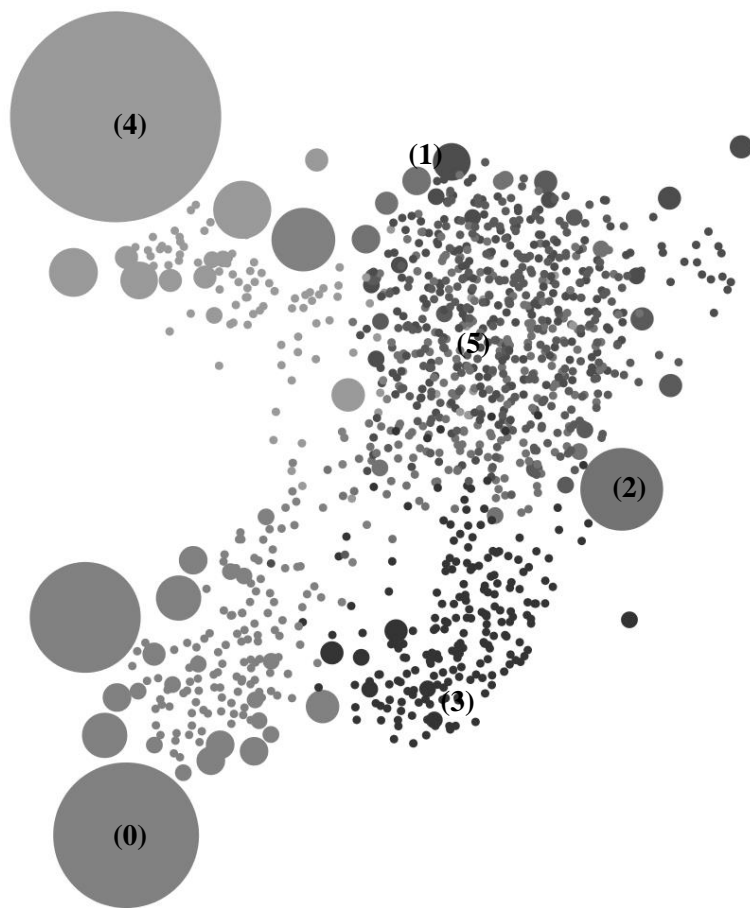


Fig. 4-3 Representación visual de las categorías de votantes

Compo- nente	Votos pondera- dos	Votos simples	Papele- tas	Frecuencia lista mas votada	Más frecuentemente votada
000	4718	1171	266	61	<Alberto_Cubero Arantza_Gracia Adriana_Caridad>
222	3077	860	152	6	<Luisa_Broto Elena_Giner Teresa_Artigas Raul_Burillo Daniel_Gil Rafael_Royo>
222	6402	1776	335	22	<Fdo_Rivares>
333	4831	1348	242	5	<Alberto_Lorente>
444	4382	1015	303	122	<Asun_Gulina Zesar_Corella>
555	5175	1463	252	3	<Miguel_Isla Rafael_Burillo Leandro_Piragini Tatiana_Cardenal Pilar_Imaz Josean_Casabona>
Total	28585	7633	1550		

Fig. 4-4 Papeleta más votada en cada categoría

¿Cuántas personas han agotado las 6 opciones a las que se podía votar?

Un apreciable porcentaje de papeletas emitidas (32%) no agota los 6 candidatos. En la figura se indican los números de papeletas con UNO,DOS,TRES,CUATRO,CINCO y SEIS candidatos marcados. Del análisis de los resultados se deduce que esta proporción de papeletas incompletas fue menos pronunciada en la votación presencial.

Cada papeleta completa contiene un total de 21 puntos ponderados (6+5+4+3+2+1). Este es el promedio de puntos ponderados en las dos modalidades de votación.

Máximo de puntos por papeleta	21,00
Promedio de puntos por papeleta on-line	18,44
Promedio de puntos por papeleta presencial	19,90
Promedio de puntos general	19,31

Fig. 4-5 Medidas que reflejan las papeletas incompletas

Desviación típica de la muestra de puntos on-line=0,112; las diferencias entre los promedios de puntos presencial y on-line son significativos al 0,99.

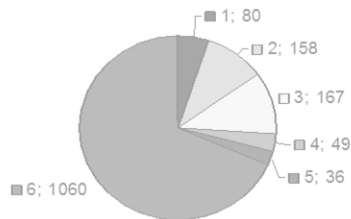


Fig. 4-6 Número de papeletas con 1,2,...6 candidatos

¿Existe una clara identificación de líderes y segundos?

Hemos hecho una observación que nos ha resultado digna de ser mencionada: Entre los 6 candidatos más votados al primer puesto y los 6 más votados al segundo puesto, apenas hay coincidencias: sólo uno de los candidatos repite en las dos listas.

Se podría suponer que hay algunos candidatos que por diversas razones cumplen el papel de líderes mientras que otros cumplen el de acompañantes, si bien podría deberse también a las consignas marcadas por las corrientes organizadas.

000030	87 Luisa_Broto
000022	123 Fdo_Rivares
000016	159 Asun_Gulina
000057	159 Pedro_Santisteve
000037	175 Pablo_Munoz
000048	212 Alberto_Cubero

Fig. 4-7 Los 6 más votados en primer lugar

000051	78 Adriana_Caridad
000057	79 Pedro_Santisteve
000056	94 Elena_Giner
000049	99 Teresa_Artigas
000034	148 Arantza_Gracia
000052	168 Zesar_Corella

Fig 4-8 Los 6 más votados en segundo lugar

¿Existen diferencias entre resultados presenciales y los resultados on-line?

Salvo en el seguimiento de patrones o directrices no se observa un comportamiento diferente entre la votación presencial y la votación on-line. En las papeletas presenciales, de cierta complejidad en su cumplimentación, hemos visto una proporción notablemente baja de errores (en torno a un 7%), lo cual puede ser debido al dispositivo de ayuda que se estableció con voluntarios, así como a la mayor disposición a la emisión de votos más meditados.

En el siguiente cuadro se presentan los resultados de los 20 candidatos con más votos totales ponderados (*Final*), ordenados de mayor a menor número de votos ponderados con los datos obtenidos.⁶⁵ En la columna *Online* se presenta el puesto obtenido por la votación on-line ordenado de mayor a menor votos online ponderados.

<i>Cod.</i>	<i>Candidato</i>	<i>Final</i>	<i>Online</i>	<i>Diferencia</i>
57	Pedro_Santisteve	1	1	=
37	Pablo_Munoz	2	3	---
48	Alberto_Cubero	3	2	+++
22	Fdo_Rivares	4	4	=
30	Luisa_Broto	5	5	=
34	Arantza_Gracia	6	7	---
40	Pablo_Hijar	7	9	---
56	Elena_Giner	8	8	=
49	Teresa_Artigas	9	6	+++
43	Raul_Burillo	10	13	---
51	Adriana_Caridad	11	11	=
46	Itxaro_Garrido	12	14	---
52	Zesar_Corella	13	10	+++
16	Asun_Gulina	14	12	+++
44	Tatiana_Cardenal	15	16	---
33	Alberto_Lorente	16	15	+++

⁶⁵ Obsérvese que en dicha relación no se aplica la regla “cremallera” que obliga a intercalar hombre y mujeres alternativamente.

27	Pilar_Imaz	17	17	=
28	Paco_Iturbe	18	19	---
50	Rafael_Royo	19	18	+++
17	Luis_Pastor	20	21	---

Fig. 4-9 Comparación de puestos total y on-line entre los 20 primeros en la votación total

Con un cuadro '---' se presentan los candidatos perjudicados por la votación on-line y con un cuadro '+++' los beneficiados. Con el símbolo "=" se representan quienes han alcanzado el mismo puesto en el total de votos que en los votos on-line. Con carácter general, y con las precauciones que obliga a tomar el haber contado con una muestra del escrutinio presencial pero no con todos los votos emitidos, se podría afirmar que el voto on line ha favorecido a las corrientes más organizadas que han dado consignas más cerradas y excluyentes. Entre las explicaciones de este comportamiento pueden darse varios argumentos:

a) Que las corrientes más organizadas habían establecido las consignas de voto con más tiempo y eso favorecía que se votara de forma on line los días previos, evitando así tener que desplazarse al colegio electoral que se instaló al efecto.

b) Se tiene constancia de que, al menos una de las corrientes organizadas instaló una "oficina electoral" con varios ordenadores donde se acudía a votar de forma on line, lo que pudo concentrar también votos que acudían siguiendo la consigna establecida.⁶⁶

¿Se aprecian comportamientos distintos en materia de género?

Las lista sobre la que se votó contaba con 41 hombres y 23 mujeres (ratio de género de las candidaturas: 1,78 hombres por cada mujer). Hay 27 papeletas on line sólo formadas por mujeres y 132 formadas solo por hombres (ratio: 4,89). En las papeletas presenciales hay un comportamiento similar a la votación on-line. Hay 17 papeletas sólo formadas por mujeres y 62 formadas solo por hombres (ratio: 3,65)

Una constatación que suele hacerse es si los puestos de nivel de decisión que tienen las mujeres es inferior al de los hombres. En este caso sería equivalente a decir cuántos electores han colocado como primer candidato a un hombre y cuántos a una mujer.

Esta constatación se confirma si atendemos al análisis de género entre los candidatos que más aparecen con 6 puntos (para encabezar la candidatura) o con 5 (de segundos de la lista), tal como se ha reflejado en el punto 4.a.3. Ahí se puede comprobar que entre los más votados para encabezar la lista hay 4 hombres y 2 mujeres; mientras que entre los más votados para el segundo puesto, la relación es justo la inversa; 2 hombres y 4 mujeres. Parece, por tanto, que sigue existiendo una imagen del liderazgo bastante relacionada con el universo masculino.

En el cuadro 4-10 se indican las papeletas que tienen más mujeres que hombres, igual número o menos mujeres que hombres. En las papeletas presenciales los números son respectivamente: 103, 260 y 212 (ratio menos mujeres/más mujeres es 2,33 en on-line y 2,06 en papeletas presenciales).

⁶⁶ No pocos investigadores muestran sus precauciones a la hora de valorar este tipo de iniciativas, ya que la presión grupal, junto con las cuestionables medidas de seguridad del proceso, pueden favorecer medidas de manipulación del voto.

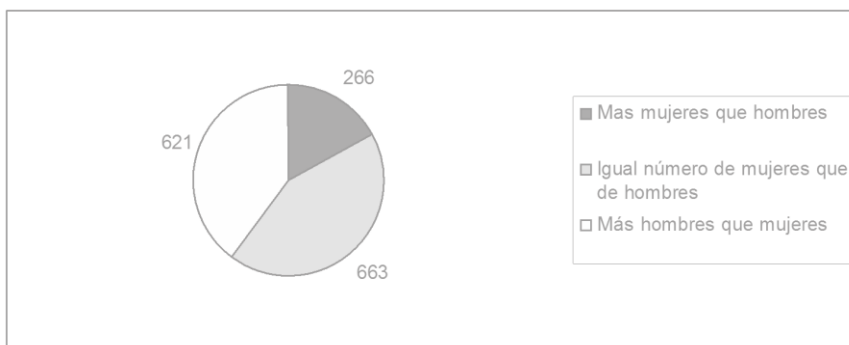


Fig 4-10 Papeletas que tienen más mujeres que hombres, menos o igual

En el cuadro 4-11 se indican las papeletas que tienen como primer candidato a un hombre o a una mujer. En las papeletas presenciales los números son respectivamente: 427 y 143 (ratio es 2,07 en on-line y 2,99 en papeletas presenciales).

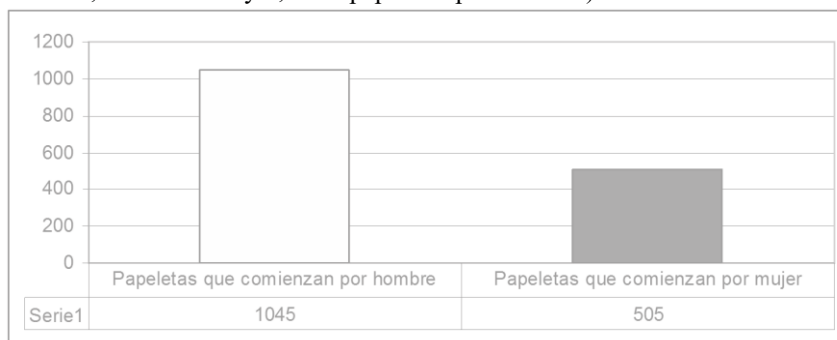


Fig 4-11 Papeletas con primer candidato hombre o mujer

Finalmente, en 4-12, señalamos cómo algunos electores tuvieron cuidado de hacer una “cremallera” alternando los candidatos de uno y otro género en sus papeletas. Nuevamente, es mayor el número de papeletas que comienzan por un hombre que el que comienzan por una mujer (M=masculino, F=femenino), (ratio 3,0). En las papeletas presenciales existen 15 y 4 respectivamente (ratio: 3,75).

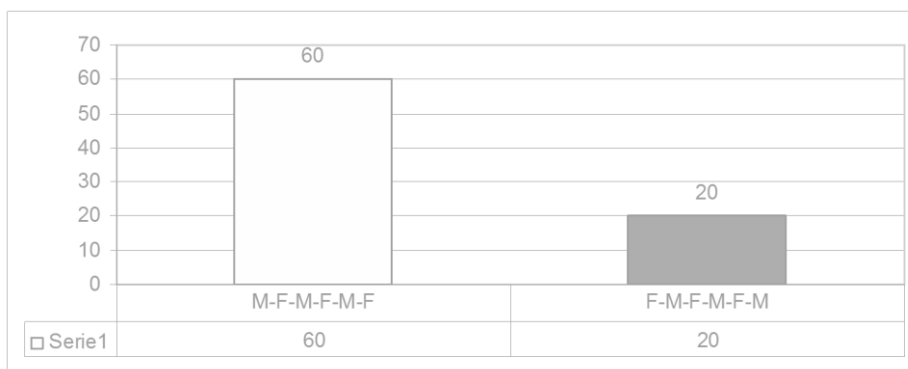


Fig. 4-12 Papeletas aplicando el criterio cremallera

10.4.2. Consideraciones sobre el método de votación elegido:

Como se ha descrito anteriormente, y tras un trabajo de recogida de ideas, elaboración de propuestas y votación en asamblea, se decidió que la ponderación utilizada fuera de 6 puntos para el candidato en primer lugar de la papeleta, 5 para el del segundo lugar, 4 para el del tercer lugar, 3 para el cuarto, 2 para el quinto y 1 para el sexto, dentro de lo que se llamaba "sistema Eurovisión".⁶⁷

En el gráfico que se adjunta se representa cuál hubiera sido el resultado de los 10 primeros candidatos con ponderaciones diferentes. En el eje horizontal se representan sucesivas ponderaciones: a la izquierda 0 entre dos puestos contiguos (el número 1 tendría sólo un voto) y sucesivamente 0.1, 0.2, 0.3,...1 que corresponden a las ponderaciones 1, 1.5, 2, 2.5,...6 del primer puesto.. La ponderación de 1 punto entre los puestos (6 al primero) entre dos puestos contiguos es la que se ha seguido en ZeC y por tanto, el elemento más a la derecha representa el resultado final.

⁶⁷ Pudieran haberse establecido otros sistemas para reducir las diferencias de ponderación. Por ejemplo en vez de diferenciar a cada candidato con un punto, se podía haber diferenciado con una décima y haber quedado la escala con 1,5 puntos para el primero, 1,4 para el segundo,... 1 para el sexto.

Si se hubieran tomado 8 décimas de diferencia, la escala hubiera sido <5 4.2 3.4 2.6 1.8 1>.

Por el contrario, se hubiera podido haber tomado una ponderación que hubiera primado al primer y segundo candidato, tal como ha establecido Ahora Madrid [5], art. 28, que estableció un máximo de 30 candidatos por elector y una ponderación <1, 1/2, 1/3, 1/4,...>

La ponderación de AhoraMadrid da el mismo peso a 3 papeletas con el tercer puesto o a 2 con el segundo que a 1 con el primero. Mientras que la de ZeC sólo necesitaba 1,2 papeletas en segundo puesto o 1,5 en tercero para ser equivalentes a 1 en primero.

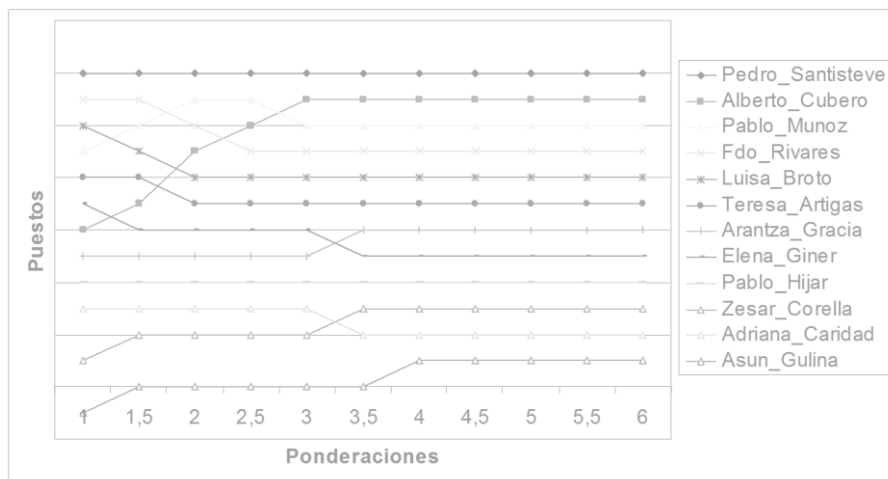


Fig. 4-13 Tabla de resultados según ponderaciones

En el cuadro 4-14 se comparan los resultados obtenidos por ZeC con los que hubiera obtenido de haber empleado la misma ponderación que Ahora Madrid (AM). El indicador '---' señala quiénes hubieran obtenido un puesto inferior si se hubiera aplicado la ponderación AM. El indicador '+++' indica quiénes hubieran obtenido un puesto superior. Y el símbolo IGUAL (=) indica quienes hubieran obtenido el mismo puesto.

Candidato	Pond.ZeC	Pond.AhoMadr	
57	1	2	---
48	2	1	+++
37	3	3	=
22	4	4	=
30	5	5	=
49	6	7	---
34	7	8	---
56	8	10	---
40	9	9	=
52	10	11	---
....
16	12	6	+++

Fig. 4-14 Comparativa ponderación ZeC versus Ahora Madrid aplicado a ZeC

El cuadro 4-15 recoge los datos numéricos correspondientes a los cuadros 6-1 y al 6-2. Se ha incorporado a los 10 candidatos más valorados en ZeC los dos siguientes (el 11 y el 12) para reflejar el singular caso del candidato 16 que pasaría del puesto 12 al 6 de haber sido aplicada la ponderación Ahora Madrid (AM). En dicho cuadro, la columna 6 representa

los resultados obtenidos por ZeC y la AM los resultados que se hubieran obtenido de haberse aplicado la ponderación AM.

Candidato	Zec											AM
	1	1,5	2	2,5	3	3,5	4	4,5	5	5,5	6	
57	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
48	7	6	4	3	2	2	2	2	2	2	2	1
37	4	3	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
22	2	2	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
30	3	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
49	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	7
34	8	8	8	8	8	7	7	7	7	7	7	8
56	6	7	7	7	7	8	8	8	8	8	8	10
40	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
52	12	11	11	11	11	10	10	10	10	10	10	11
51	10	10	10	10	10	11	11	11	11	11	11	13
16	14	13	13	13	13	13	12	12	12	12	12	6

Fig. 4-15 Comparativa ponderación ZeC versus Ahora Madrid

AhoraMadrid, en un borrador de su reglamento⁶⁸, reflexiona sobre las consecuencias de las diferentes ponderaciones. Llama recuento Dorda a lo que hemos llamado ponderación ZeC y recuento Dowdall a lo que hemos llamado ponderación Ahora Madrid:

En definitiva, la adopción del recuento Dowdall obedece a los objetivos planteados para el diseño de primarias de GANEMOS MADRID. Permite que todos los candidatos/as, independientemente de su adscripción a corrientes organizadas, puedan aspirar a encabezar la candidatura; [...] donde las posiciones obtenidas se ajustan al grado de apoyo electoral sin exclusiones de ningún tipo.

En su bien argumentada exposición utiliza varias simulaciones de votaciones. Lo que le lleva a la conclusión citada. Sin embargo, al analizar las votaciones reales ocurridas en ZeC se comprueba que una diferencia mayor de ponderaciones entre candidatos refuerza la posición de quienes encabezan las propuestas de las corrientes organizadas en detrimento de las candidaturas votadas por los independientes que, como después se verá, son mucho más diversas que las de las citadas corrientes.

Así por ejemplo, podemos comprobar que el candidato 48 ocupa el número 7 por recuento de papeletas en las que aparece su nombre, mientras que en el recuento de votos ponderados de la consulta on-line aparece en segundo lugar. El candidato 16 que aparece en el puesto 14, asciende hasta el 12 en el recuento de votos ponderados de la consulta on-line.

⁶⁸ http://ganemosmadrid.info/wp-content/uploads/2014/11/borrador_reglamento_primarias.pdf

Obsérvese que ambos candidatos, como puede deducirse del cuadro 5-1, son las cabezas de la propuesta de las dos corrientes más organizadas: Partido Comunista de Aragón y Puyalón respectivamente.

Obsérvese también que si se hubiera optado por el modelo de ponderación AhoraMadrid, que establece diferencias más señaladas entre los primeros candidatos, aún hubieran quedado más reforzados.

En sentido contrario, el candidato 22, ha pasado del puesto 2 por recuento de papeletas en las que aparece su nombre al puesto 4 en el recuento de votos ponderados. Algo similar, aunque de forma más suave ha ocurrido al candidato 37. El candidato 22 era un símbolo entre los independientes y el 37 ha sido una de las figuras municipales de Izquierda Unida en la pasada legislatura.

Otro elemento a considerar es el tamaño de la papeleta, es decir, el número de candidatos a los que se puede votar: No sabemos lo que hubiera ocurrido si las papeletas hubieran sido más largas. Pero sí podemos proyectar los resultados si hubieran sido más cortas. Cabe suponer que las consecuencias observadas cuando las papeletas se hacen ligeramente más cortas son las contrarias a las observadas cuando se hacen ligeramente más largas: hemos supuesto que en caso de tener papeletas más cortas el votante opta por prescindir de los que ha puesto en último lugar, suposición que necesitaría ser contrastada.

Para hacer esta simulación, hemos calculado los resultados con papeletas de 4 y 5 opciones como máximo y hemos comparado los resultados con los obtenidos en la votación real en donde tienen 6 opciones o candidatos posibles para elegir.

Los resultados aparecen expresados en el siguiente cuadro en la que están marcados en ‘---’ los candidatos que obtendrían peores resultados con papeletas más cortas y en ‘+++’ los que obtendrían mejores resultados. En ‘=’ aparecen aquellos que conservarían su “status”.

<i>Cand.</i>	<i>4 votos</i>	<i>5 votos</i>	<i>6 votos</i>	<i>Cambio</i>	<i>Candidato</i>
57	2	2	1	---	Pedro_Santisteve
48	1	1	2	+++	Alberto_Cubero
37	3	3	3	=	Pablo_Munoz
22	4	4	4	=	Fdo_Rivares
30	6	5	5	---	Luisa_Broto
49	7	6	6	---	Teresa_Artigas
34	5	7	7	+++	Arantza_Gracia
56	10	8	8	---	Elena_Giner
40	11	10	9	---	Pablo_Hijar
52	9	9	10	+++	Zesar_Corella
51	12	12	11	---	Adriana_Caridad
16	8	11	12	+++	Asun_Gulina

Fig. 4-16 Comparativa resultados con papeletas más cortas

10.5. Conclusiones

- 1) ZeC puso en marcha el proceso de primarias para la conformación de la candidatura a las elecciones al Ayuntamiento de Zaragoza con las siguientes características:
 - a. Puede ser elector cualquier persona mayor de 16 años que muestre vinculación con Zaragoza y se inscriba en el censo hasta el mismo día de la votación.
 - b. Puede ser elegible cualquier persona que cumpla los requisitos legales y firme el código ético de la organización.
 - c. Las votaciones se realizaron de manera on line y presencial.
 - d. Se estableció un sistema de ponderación, denominado "de Eurovisión", donde se podía votar a 6 candidatos dando 6,5, 4, 3, 2 y 1 voto respectivamente a cada uno de ellos.
 - e. Para la campaña, la organización se comprometía a velar por la igualdad de oportunidades de cada candidato/a en el uso de espacios, tiempos, etc., asemejándose así al modelo denominado de "primarias mixtas".
- 2) El estudio de los patrones demuestra que han existido corrientes organizadas para la recomendación del voto, si bien su seguimiento estricto ha sido claramente minoritario. El seguimiento estricto de las consignas de corrientes organizadas supuso en la votación on-line el 15% de los votos y en papeletas presenciales el 6% de los votos, lo que supone en global un 9.7%.
- 3) El grado de apertura de las consignas dadas varía considerablemente: mientras algunas corrientes -fundamentalmente las identificadas con Puyalón y el PC- siguieron fielmente las recomendaciones dadas, en otros casos, como los candidatos atribuidos a Podemos o a IU, muestra un seguimiento importante de estas consignas, pero también la disposición a incluir a otras personas. Como se ve en 8-3 los primeros concentran sus votos en una pareja o terna de personas (categorías 4 y 0 respectivamente) mientras que el resto une a los candidatos recomendados con otros diferentes.
- 4) En relación con el punto anterior, queremos hacer notar que un porcentaje significativo de votantes no ha completado los 6 votos por papeleta. Puede haber dos tipos de motivos:
 - a. No dar oportunidades a adversarios de otras corrientes
 - b. No pronunciarse a favor de candidatos que se desconocen o que no merecen el voto del elector.
- 5) El porcentaje de votos a candidatos no utilizados es algo menor en la votación presencial que en la votación on-line lo que contradice la idea de que en internet la participación sea más meditada porque se cuente con más tiempo para intervenir.
- 6) Parece existir una clara identificación entre aquellos que se ven como "líderes" ocupando los primeros puestos y otras personas que aparecen claramente en segundo lugar.
- 7) Entre los votantes de ZeC también se sigue postergando a las mujeres, que aparecen menos veces como líderes. De hecho, en las consignas distribuidas por

- las distintas corrientes siempre encabezaba un hombre, y entre las personas identificadas como más votadas para encabezar la lista hay 4 hombres y 2 mujeres, mientras que para los segundos puestos es justo al revés.
- 8) Las ponderaciones más fuertes refuerzan la posición de los candidatos que encabezan las propuestas de corrientes organizadas. Es el caso de los candidatos 16 y 48. Y el caso contrario, de posición debilitada por las ponderaciones es el candidato 22, candidato con fuerte liderazgo entre los no identificados con ninguna corriente organizada.
 - 9) Un ligero acortamiento en el número de candidatos que cada votante puede hacer constar en las papeletas mejora las posiciones de los candidatos recomendados por las directrices (especialmente de aquellos que figuran en primer y segundo lugar de dichas recomendaciones) en detrimento de los demás candidatos.
 - 10) El voto on line ha favorecido, en este caso, a las corrientes más organizadas. Como ya se ha señalado, el seguimiento estricto de las consignas de las corrientes organizadas fue sustancialmente mayor en on-line (15%) que en la votación presencial (6%). La instalación de "sedes para la votación on line" en, al menos, una de estas corrientes, podría explicar esta diferencia. Esta conclusión nos lleva a mencionar el debate sobre las relaciones establecidas en internet como relaciones "mediadas", en este caso por los expertos informáticos; pero lejos de la creencia de que la red permite relaciones directas sin mediaciones.
 - 11) Llama poderosamente la atención el escaso número de errores detectados en las papeletas presenciales -apenas un 7%-, teniendo en cuenta la complejidad de la votación, en la que había que asignar 6 puntos a la persona que se quería que encabezara la candidatura, 5 al siguiente, y así sucesivamente hasta 1 punto al último de los seis candidatos elegidos.

10.6. Bibliografía

- BASTIAN, M.; HEYMANN, S.; JACOMY, M. (2009) Gephi: An Open Source Software for Exploring and Manipulating Networks. *Proceedings of the Third International ICWSM Conference* (2009) (361-362). International AAAI Conference on Weblogs and Social Media. Disponible en <http://www.aaai.org/ocs/index.php/ICWSM/09/paper/view/154/1009>
- CABALLERO MARTÍNEZ, A. (2008) "Definición de un modelo de gestión de las nociones de confianza y reputación entre agentes. Enfoque basado en la similitud de tareas." *Tesis Doctoral*. Universidad de Murcia, Disponible en <https://digitum.um.es/xmlui/bitstream/10201/10697/1/CaballeroMartinez.pdf>
- GARCÍA ALCALDE, F.; CANO GUTIERREZ, C.; LÓPEZ DOMINGO, F.J.; BLANCO MORÓN, A.; (2010) "Tecnología difusa aplicada a la comparación de motivos de ADN". *XV Congreso Español Sobre Tecnologías y Lógica Fuzzy*. Huelva, 2010 . Disponible en: <http://www.uhu.es/estylf2010/trabajos/SS07-01.pdf>
- GREGORY ASHBY, F.; and ENNIS, Daniel M.; (2007), "Similarity measures" doi:10.4249/scholarpedia.4116 Disponible en: http://www.scholarpedia.org/article/Similarity_measures

- HANNEMAN, Robert and MARK RIDDLE. (2005) Introduction to Social Network Methods. Self-published to the web at <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/nettext/>. Also distributed by Analytic Technologies as a pdf with UCINET software. Disponible en: <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/nettext> Cap.13 13. Measures of similarity and structural equivalence
- MARTÍNEZ ALONSO, H. (2009) "Agrupación de resultados de una consulta de corpus según medidas de similitud léxica". *Trabajo de fin de Master de investigación*. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona, 2009. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/40624448_Agrupacin_de_resultados_de_una_consulta_de_corpus_seg_n_medidas_de_similitud_l_xica
- METROSCOPIA, publicado en El País, 28 de diciembre de 2014. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2014/12/28/media/1419786451_516452.html
- MOLINA PERALTA, I.(2009) "Tema 4. Medidas de Proximidad. Notas docentes de Técnicas de Investigación para Licenciado en Economía" Disponible en: <http://halweb.uc3m.es/esp/Personal/personas/imolina/MiDocencia/TecnicasInvestigacion0910/SlidesTema4MedidasProximidad.pdf>
- MONSALVE MORENO, M.(2008) "Análisis de redes sociales: un tutorial", Disponible en <http://homepage.divms.uiowa.edu/~mmonsaltv/bio/SNA.pdf>
- PÉREZ MONEO, M.(2012) *La selección de los candidatos electorales en los partidos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid
- RORISSA, A.(2007)"Relationships Between Perceived Features and Similarity of Images: A Test of Tversky's Contrast Model". *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 58(9):001–018, Disponible en http://www.albany.edu/~ar955283/pubs/preprint_JASIST_2007.pdf
- SANZ MENÉNDEZ, L. (2003) Análisis de Redes Sociales: o como representar las estructuras sociales subyacentes" *Apuntes de Ciencia y Tecnología*, Nº 7, junio de 2003 (21-29) <http://digital.csic.es/bitstream/10261/1569/1/dt-0307.pdf>
- SEQUERA P., DARWIN J.(2010) "Estudio sobre la aplicación de operaciones de intersección y diferencia en medidas de comparación entre conjuntos difusos" *Trabajo Especial de Grado*. Universidad Centroccidental "Lisandro Alvarado". Barquisimeto, Venezuela, Disponible en http://bibcyt.ucla.edu.ve/Edocs_Bciucla/Repositorio/TEGQA9.64S462010.pdf
- UNNIKRISHNAN, R., HEBERT, M (2005) "Measures of Similarity" *Seventh IEEE Workshop on Applications of Computer Vision*, 394- 400., Disponible en repository.cmu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1372&context=robotics
- TVERSKY, A. (1977) "Features of Similarity" *Psychological Review*, vol 84, number 4, July 1977 (327-352) Disponible en <http://www.cogsci.ucsd.edu/~coulson/203/tversky-features.pdf>
- TVERSKY, A.(2004) "Preference, Belief, and Similarity". *The MIT Press. Cambridge, Massachusetts, London, England*. Disponible en [http://cseweb.ucsd.edu/~gary/PAPER-SUGGESTIONS/Preference,%20Belief,%20and%20Similarity%20Selected%20Writings%20\(Bradford%20Books\).pdf](http://cseweb.ucsd.edu/~gary/PAPER-SUGGESTIONS/Preference,%20Belief,%20and%20Similarity%20Selected%20Writings%20(Bradford%20Books).pdf)

- ^{VVAA}. (2014) *Conclusiones del Seminario "Primarias abiertas, partidos abiertos"*, Junio de 2014 "Foro + democracia" y el grupo de investigación "TIC y Democracia" de la UCM. Disponible en: <http://www.mas-democracia.org/actividades?page=2>
- ZWICK, R.; CARISTEIN, E.; BUDESCU, David V. (1987) "Measures of Similarity Among Fuzzy Concepts: A Comparative Analysis" *International Journal of Approximate Reasoning* 1987; 1:221-242, Disponible en <http://webdocs.cs.ualberta.ca/~sr16/Fuzzy%20Logic/Measures%20of%20Similarity%20Among%20Fuzzy%20Concepts:%20A%20Comparative%20Analysis.pdf>

Webs consultadas

- Reglamento de primarias: <http://ganemoszaragoza.com/reglamentoPrimarias.pdf>
- Acta de la asamblea donde se aprueba el modelo de primarias: <http://ganemoszaragoza.com/acta-asamblea-16-de-diciembre-de-2014/>
- Datos de participación: <http://primarias.ganemoszaragoza.com/index.php>
- Resultados: <http://primarias.ganemoszaragoza.com/resultados.php>
- http://ganemosmadrid.info/wpcontent/uploads/2014/11/borrador_reglamento_primarias.pdf
- https://www.diagonalperiodico.net/sites/default/files/pdf/ahoramadrid_reglamento_primarias_0309.pdf
- gephi.org
- kampal.unizar.es

La versión original de este trabajo, que incluye colores en algunos gráficos, puede ser encontrada aquí:

https://www.academia.edu/12682888/Comportamiento_electoral_en_primarias_abiertas_para_la_designacion_de_candidatos._El_caso_de_Zaragoza_en_Compania (academica.edu, Cristina Monge). La edición de este artículo ha sido posible con la ayuda de Miguel Trasobares.

POLÍTICAS DE ENVEJECIMIENTO:

Vida, salud y bienestar

11. Vivir más y mejor desde las estrategias de mediación

Ana Altabás del Rio
Universidad de Zaragoza
anaceibag@hotmail.com.

11.1. Introducción

Esta investigación se enmarca dentro del estudio del programa de doctorado, centrada en la revisión y análisis de la literatura científica sobre los estereotipos relativos al envejecimiento, los conflictos derivados de los cambios producidos en esta etapa y la implementación de los programas de Mediación Intergeneracional en el ámbito familiar e institucional dónde conviven las personas mayores. El tema principal enfocado en cómo contribuir a envejecer lo mejor posible es de gran trascendencia, ya que es prioritario diseñar y ejecutar medidas para enfrentar los retos que plantea el envejecimiento. La responsabilidad de una vida saludable compete no sólo a los gobiernos sino también a la propia persona, si bien para mantener y mejorar la salud hace falta algo más que medidas dirigidas específicamente a influir correctamente en ellas. Los factores económicos y sociales como el entorno físico, la educación, la ocupación, la condición social, el apoyo social y la cultura inciden notablemente en la salud.

En España, la llamada tercera edad, da comienzo en un periodo que puede ser muy largo porque abarca desde aproximadamente los sesenta años, más o menos, hasta casi alcanzar el siglo en un número cada vez mayor de personas. El colectivo de mayores de 64 años supera ya al de los menores de 15 años desde 2001. El 1 de enero de 2014 los mayores representaban un 18,2% del total de la población frente a un 15,2% que representaba a los menores de 15. Las proyecciones oficiales de todos los organismos tienden a acentuar esta tendencia en las próximas décadas. Así, el INE predice que en 2052 la población española será más reducida que la actual en un 10% y estará totalmente envejecida ya que un 37% de la población será mayor de 64 años. Hay que destacar que es un fenómeno universal que no se circunscribe sólo a los países desarrollados.

El aumento generalizado de la esperanza de vida se deriva de la mejora de la calidad de vida, del avance médico y del incremento en los niveles de bienestar social. El impulso de la esperanza de vida traerá asociados cambios sociales, económicos y familiares para la sociedad del futuro. Para que la transformación demográfica sea favorable es necesaria una preparación social y personal. La preparación determinará la manera en la que se viva la prolongación del ciclo vital (Bernal et al, 2014).

11.2. El envejecimiento de las personas mayores en la actualidad

En la sociedad actual es necesario cambiar la concepción sobre el envejecimiento y abandonar patrones culturales formados en torno a principios inmutables (Bermejo, citado en Giró, 2006), que definen el envejecimiento como un conjunto de modificaciones morfológicas y fisiológicas consecuencia de la acción del tiempo sobre los seres vivos, y supone una disminución de la capacidad de adaptación de órganos, aparatos y sistemas.

11.2.1. El cambio en la percepción del envejecimiento

Los resultados de las investigaciones sobre el envejecimiento manifiestan que no se trata de una degradación generalizada de las capacidades. El envejecimiento trae algunas mejoras significativas como el aumento de los conocimientos, la experiencia y la mejora de los aspectos emocionales de la vida (Carstensen et al, 2011). El envejecimiento y los cambios asociados a él no son necesariamente negativos; hay una manera de envejecer positivamente, no enfocada tanto en los aspectos patológicos y de deterioro, sino enfocada en la gran variabilidad que caracteriza a los seres humanos en las formas de envejecer (Fernández-Ballesteros, 1992). Mientras que en algunas personas se produce un paulatino declive en el terreno biológico, no ocurre lo mismo en el terreno comportamental, y se mantienen activos y saludables hasta el final de sus días. El desarrollo psicológico permanece mientras siguen produciéndose intercambios entre el organismo y el contexto sociocultural y en estos intercambios hay factores psicológicos que experimentan ganancias y otros que sufren pérdidas. De esta manera, las personas llegan a la edad adulta de forma muy variada y no solo por el estado físico, sino sobre todo, por la historia de aprendizaje y por las circunstancias que les ha tocado vivir.

La construcción del modelo del envejecimiento activo o productivo, implican una concepción de la vejez como una etapa menos pasiva, más dinámica, creativa y saludable. El nuevo paradigma de ser mayor, cuestiona la extendida asociación entre vejez y enfermedad, y disocia el estado físico y el intelectual para mantener la independencia psicológica y la seguridad personal en la vida de los adultos mayores. El decaimiento físico asociado al paso de los años no significa inutilidad ni incapacidad para decidir. El cambio de paradigma de ser mayor tiene como objetivo dejar de ver el envejecimiento como un problema y mirarlo como una oportunidad que beneficia a la sociedad (Bernal, 2010).

La influencia de los estereotipos negativos de la vejez hace que la mayoría de intervenciones en este campo, estén centradas en una visión patogénica que focaliza en sus déficits y limitaciones (Bermejo, citado en Giró 2006). Se trata de cambiar la imagen de las personas mayores como sujetos demandantes de políticas asistencialistas. Transformar la imagen con el objetivo de proporcionarles el reconocimiento que merecen y así recuperen la capacidad de iniciativa y decisión, escuchándoles activamente y valorando una vida completa de experiencias. Se trata de proporcionarles cuidado y afecto, facilitarles el control y la autodeterminación de sus vidas. Generar iniciativa, responsabilidad y capacidad de decisión en las personas mayores, para fomentar su bienestar y su salud (Giró, 2007). La salud, el capital económico y social, los valores, las creencias y las actitudes; son factores personales importantes para explicar el grado en que los mayores participan en actividades

productivas (Pinazo y Sánchez, 2005). Este es el caso del voluntariado. Son diversos los autores que consideran que las personas mayores se acercan al voluntariado para dar sentido a sus vidas, para hacer una aportación a la comunidad o para su desarrollo personal. El envejecimiento productivo está muy conectado con el planteamiento de una reforma social que incluya la ampliación de la vida laboral, el fortalecimiento de los servicios a través del voluntariado y el desarrollo comunitario mediante la implicación cívica (Pinazo y Sánchez, 2005). El incremento de la esperanza de vida y las mejoras en salud de las personas mayores en la actualidad, han aumentado considerablemente la posibilidad de que este colectivo pueda realizar contribuciones productivas a la sociedad.

El envejecimiento satisfactorio se consigue con el desarrollo de nuevos proyectos, con el mantenimiento de los vínculos familiares y de amigos, con el establecimiento de nuevas relaciones, encuentros y acompañamientos. El contexto en el que se vive y envejece es determinante para la realización de proyectos personales y consolidar relaciones estables. La sociedad y las personas que forman el entorno más próximo contribuyen de forma recíproca a la calidad del envejecimiento. Pitágoras afirmaba que “una bella ancianidad es la recompensa de una bella vida”. El envejecimiento es una etapa más de la vida que está marcado por la trayectoria de las etapas anteriores, “el mayor que seremos mañana dependerá del joven que fuimos ayer y del adulto que somos hoy”. Si a lo largo de la vida uno ha invertido en el cuidado de los vínculos familiares y sociales, y logra tener una estructura sana que agradece lo conseguido y aprende de las experiencias, tendrá altas probabilidades de adaptarse de forma natural a cada etapa de la vida y seguir emprendiendo nuevos proyectos hasta la vejez. Hay personas que aceptan hacerse mayores con naturalidad y definen el envejecimiento como descanso, disfrute, sabiduría, etapa para desarrollar los afectos, para compartir el tiempo con los nietos... En cambio, la sociedad actual sobrevalora la juventud, de modo que detrás de esa máscara se puede percibir el miedo al envejecimiento, al deterioro, a la enfermedad, a la pérdida de capacidades físicas y mentales, al fin de la vida, al sufrimiento, a la muerte y a la pobreza. Esta autoevaluación negativa sobre la vejez, es una visión lineal de los acontecimientos que suceden, que hace ver la vida como una línea recta hacia la vejez, hacia el deterioro físico y la muerte. Se manifiesta una tendencia a hacer una valoración negativa de los cambios desde el nacimiento. La capacidad de aceptar la vejez tiene que ver con valorar el significado de la experiencia más que venerar el elixir de la eterna juventud.

En la etapa en la que hay más factores para sentirse vulnerable, perder la independencia, o padecer una enfermedad, hay un espacio de libertad individual que tiene que ver con cómo se vive ese proceso. Ese espacio que se puede llamar actitud es el que permite elegir conectarse con el mundo de manera más positiva o sanadora y no tan destructora dentro del proceso. El cómo se siente una persona ante el hecho de envejecer contribuye a un adecuado control de riesgos en la salud. Los beneficios de este enfoque están presentes en términos de salud y esperanza de vida. Los resultados de los estudios de Levy (2003) reflejan que personas con actitudes positivas sobre el envejecimiento vivieron 7 años más que las que tenían imágenes negativas en torno a este proceso vital.

11.2.2. Los conflictos en el envejecimiento

En las sociedades occidentales se están reflejando cambios en un proceso de transición demográfica caracterizado por un incremento de personas mayores, un descenso de las tasas de fertilidad y una mayor longevidad (Sloane et al., 2002); a la vez que se produce una transformación social en diversas instituciones familiares, sociales, comunitarias y sanitarias..., que genera situaciones de conflicto y nuevas necesidades vinculadas al envejecimiento referentes al cuidado, atención sociosanitaria, y convivencia. Sin embargo, la mayoría de personas mayores disponen de buenos niveles de salud y autonomía, aunque algunas requieren algún tipo de ayuda para desenvolverse en su vida diaria; es decir, son personas mayores dependientes que necesitan apoyo para ajustarse a su medio e interactuar con él (Yanguas et al., 2000). Perder autonomía implica que las personas mayores deban enfrentarse a más cambios y, por lo tanto, que en el desarrollo de su vida diaria se produzca una mayor presencia de conflictos que se añaden a otros problemas, propios de la edad. Es importante para las personas que conviven con los mayores y también para este colectivo contar con herramientas que puedan dotarlos de capacidad para resolver esos conflictos. El hecho de vivir más años es un factor que repercute en el aumento de los conflictos que surgen por la convivencia entre generaciones distintas, con valores e intereses diferentes.

De la misma manera que los estereotipos actuales sobre la vejez influyen en la capacidad para enfrentarse a la vida cotidiana, las actitudes existentes en nuestro entorno en relación al conflicto determinan negativamente nuestro comportamiento en las situaciones conflictivas (Alzate, 1998). Sin embargo, dependiendo de cómo se gestione el conflicto, éste puede tener consecuencias positivas. El conflicto es inherente a la naturaleza humana y, por lo tanto, es inevitable (Ury, 2005); es una parte natural de la vida y es generador de cambio y, en consecuencia, nuestro desafío no debe ser eliminarlo sino transformarlo cambiando la manera de percibir las diferencias. Los conflictos son el motor y la expresión de las relaciones entre las personas; y los constantes y repetidos intentos por reprimirlos, contenerlos o eliminarlos, no hacen más que incrementarlos, desarrollarlos y multiplicarlos (Vinyamata, 1999). Es necesario, por tanto, cambiar la visión negativa de los conflictos para comprenderlos y abordarlos.

Los conflictos son inevitables en las situaciones de cambio y forman parte de las relaciones sociales y pueden entenderse mejor si los relacionamos con el cambio (Acland, 1993). El conflicto también es inherente a la dinámica organizacional y, en su contexto, se manifiesta como la expresión de insatisfacción o desacuerdo con una interacción, procedimiento o servicio. El conflicto como una divergencia percibida de intereses o una creencia de que las aspiraciones actuales de las partes no pueden ser alcanzadas simultáneamente (Rubin et al, 1994). En este sentido, el conflicto es inherente a las situaciones donde se plantean cambios biopsicosociales y culturales y, por lo tanto, se pueden producir situaciones problemáticas y de incompatibilidad entre las personas mayores, entre éstas y sus familias, o con las instituciones, y aparecer conflictos que si no se manejan adecuadamente pueden hacer que la persona mayor sea menos válida y autónoma.

Frente a las situaciones de conflictividad asociada al envejecimiento manifiesta en la relación familiar y en las instituciones, que producen discrepancias, tensiones, así como falta de diálogo y, en algunos casos, situaciones de violencia o de maltrato, se hace necesario nuevas estrategias que exigen respuestas preventivas educativas, acciones comunitarias y recursos para resolver estos conflictos. El conflicto se puede reconducir en tres ocasiones (Ury, 2005). La primera de esas oportunidades consiste en prevenir el conflicto e impedir que surja, abordando las tensiones latentes. En la prevención es fundamental la práctica de habilidades destinadas a mejorar la relación y la comunicación. La segunda consiste en resolver cualquier conflicto iniciado para transformarlo o eliminarlo. Para esto, se considera la mediación como la vía más adecuada y efectiva. La tercera es contener la escalada de las luchas de poder que a través del tiempo no pueden resolverse.

Desde la perspectiva de la mediación como instrumento de gestión de conflictos en el ámbito de las personas mayores autónomas y dependientes, el conflicto está considerado como connatural de la vida de las personas y por tanto, son también parte de la vida de los adultos mayores y de quien se relaciona con ellos, cuidadores, familiares, agentes sociales, profesionales sanitarios, en definitiva toda la sociedad que está en interrelación con este colectivo.

Según las investigaciones en gerontología los comportamientos problemáticos pueden reducirse a través de intervenciones psicosociales, así como es posible retrasar la institucionalización de las personas mayores a través del entrenamiento de los cuidadores en habilidades para cuidar. El desarrollo de intervenciones en este ámbito se ha dirigido fundamentalmente a reducir o evitar la presencia de factores causantes de la dependencia, aunque en las dos últimas décadas ha aumentado significativamente el número de trabajos publicados sobre la eficacia de intervenciones dirigidas a fomentar la independencia de las personas mayores que viven tanto en la comunidad como en centros institucionales (Pinazo y Sánchez, 2005).

El afrontamiento de los cambios propios de la vejez, por enfermedad o por la aparición de situaciones nuevas, requiere una adaptación a nuevos problemas y sucesos. Las familias deben enfrentar decisiones difíciles y las personas mayores deben adaptarse a las situaciones de pérdida económica, física, psicológica y social. Por todo ello, la mejor opción de toma de decisiones debería seguir un proceso de mediación para ayudar a este colectivo a adaptarse a estos cambios (Kardasis y Dugan, 2004). La intervención en resolución de conflictos a través de la mediación, en el ámbito de los mayores, es vista como la mejor opción por varios autores, como Schmitz (1998) que plantea y justifica la necesidad de adaptar el proceso de mediación a la persona mayor para que ésta pueda participar en las decisiones que le afectan. En el ámbito del trabajo social la mediación se presenta como una técnica útil que ayuda a resolver los conflictos generados por la dependencia, ubicando su éxito en el proceso de mediar y en el perfil del mediador (Munuera, 2006).

11.2.3. Exponentes de la aplicación de la mediación en personas mayores

Los centros de gestión y transformación de conflictos en el ámbito de las personas mayores, referentes a nivel internacional, se encuentran en Estados Unidos; destacando el

Baltimore Mediation Center y el *Montgomery Mediation County Center* (Igual y Lakiszzyk, 2006).

El Baltimore Mediation Center, situado en el Estado de Maryland, fue creado en 1993 por Louise Phipps Senft y actualmente presta sus servicios de mediación en el contexto familiar y organizacional. La mediación con personas de edad avanzada y sus familias ayuda a gestionar conflictos relacionados con el cuidado de la persona mayor. Se trata de crear un proceso que facilite la toma de decisiones compartidas sobre multitud de aspectos relacionados con la calidad de vida de las personas mayores. En definitiva, este centro ofrece la participación en un proceso que permite reducir el estrés familiar con el fin de evitar una crisis entre los diferentes miembros de la familia o entre la familia y otros agentes externos como pueden ser los hospitales, residencias de mayores, servicios de asistencia personal, etc.

El Montgomery Mediation County Center comenzó en 1983 con la creación de un centro de mediación comunitaria en el condado de Montgomery, estando su ubicación actual en Ridge Pike en Eagleville. Este centro ofrece sus servicios en el ámbito familiar, el comunitario, el organizacional o de negocios y el ámbito de las personas mayores; promoviendo la práctica de la mediación a través de la educación y la formación. En concreto, en este centro, en el ámbito de las personas mayores, se gestionan conflictos intergeneracionales caracterizados por las dificultades de convivencia entre padres-hijos-nietos, desacuerdos entre hijos acerca del cuidado de una persona mayor enferma, conflictos relacionados con los cambios de domicilio, con los cuidados de larga duración, con la gestión y administración de bienes de la persona mayor, desacuerdos de la persona mayor o los miembros de su familia respecto a la atención socio-sanitaria recibida, así como problemas relacionados con la comunidad en los que las personas mayores juegan un papel fundamental.

Las intervenciones implementadas en ambos centros toman como referencia el modelo transformativo de mediación de Bush y Folger (1996), priorizando el mantenimiento y la mejora de las relaciones interpersonales y familiares. El proceso mediador ayuda a las personas mayores a expresar sus emociones, opiniones y preferencias, reduciendo así el estrés asociado al conflicto, al mismo tiempo que se potencia el protagonismo de la persona mayor en la toma de decisiones que afectan a su calidad de vida. En los conflictos relacionados con las personas mayores, la mediación multiparte suele ser habitual debido al gran número de actores implicados en los conflictos.

En los estudios referidos a las organizaciones gerontológicas dedicadas a asistir a los mayores dependientes, el modelo de cuidado requiere una negociación con los residentes y el considerar las necesidades cambiantes de éstos, para que puedan interiorizar ciertos principios y adaptarse a las normas del centro (Eckerd, 2005). Además, existe evidencia empírica referida a la importancia de la influencia social ejercida por las características de estos centros, la de sus residentes y el trabajo desarrollado por los profesionales, ocasionando efectos en el comportamiento de los implicados, principalmente el desgaste emocional y síntomas psicósomáticos, y en la percepción acerca del clima organizacional y la inseguridad en el trabajo (Feldt et al, 2000). Por otro lado, intervenciones dirigidas a mostrar el grado de incidencia de las redes de apoyo social de los mayores, demuestran su influencia positiva en la salud y en el afrontamiento de cambios en esta última etapa de la

vida (Marín y García, 2004; Guzmán et al, 2003). También, otros estudios sugieren la necesidad de utilizar estrategias de afrontamiento apropiadas para alcanzar una adaptación satisfactoria (Lazarus y Folkman, 1986; Moos, 1988) y se considera prioritario conocer y poner en práctica la mediación para gestionar los conflictos en esta etapa vital.

En la revisión bibliográfica sobre el tema se encuentran algunos casos en que la mediación ya se ha utilizado en programas de intervención social, un ejemplo de ello es la aplicación de la mediación a partir de un programa de formación dirigido a personas mayores voluntarias, las cuales debían asistir a otros mayores en situaciones de conflicto a través de un servicio de mediación (Cox y Parsons, 1992). Además, los resultados de este programa destacan el reconocimiento de la satisfacción de estos voluntarios mayores por haberse implicado en el programa y haber adquirido habilidades de resolución de problemas útiles para la vida cotidiana.

La aplicación de la mediación en el ámbito de las personas mayores ofrece una alternativa necesaria para la gestión pacífica de los conflictos en las relaciones de convivencia. En el marco de la intervención psicosocial, ésta puede ser complementaria a la prevención, promoción y educación de la salud, a la vez que puede evitar el escalamiento y los efectos de los conflictos no resueltos de maltratos o violencia.

En España, la Fundación Atyme está implementando el programa de mediación Intergeneracional, después de una larga experiencia de mediación en separaciones y divorcios desde el año 1990 (Bernal, 2008). El programa dirigido a los conflictos entre hijos adultos y padres mayores, pese al desconocimiento encontrado en general hacia este servicio, ha logrado unos resultados muy positivos. El 75% de los casos atendidos alcanzan acuerdos, frente a un 25% que no. Los que no consiguen acuerdos, suele ser porque no acudieron a mediación todas las personas implicadas en los conflictos planteados, haciendo imposible siquiera comenzar un proceso en el que se responsabilizaran todos los involucrados (Bernal, 2015). El programa de mediación en relaciones intergeneracionales está orientado a que los hijos mayores puedan acordar, junto a sus padres mayores, la manera de colaborar en el cuidado y atención de éstos, teniendo en cuenta lo que los padres quieren y creen necesitar (Bernal, 2010). Este programa fomenta una manera de solución al conflicto que aumenta la seguridad personal, eleva la autoestima y garantiza la capacidad de autodeterminación.

La demanda de este nuevo servicio está creciendo como crece la población de personas mayores, de manera rápida y seguirá aumentando en los próximos años. Las personas que acuden al programa de mediación intergeneracional solicitan una intervención con la expectativa de solucionar las discrepancias en cómo contribuir al cuidado de los padres o de un familiar dependiente, también para resolver los problemas de los hijos adultos relativos a las decisiones que toma uno de los padres respecto al cuidado del otro padre o madre, o en situaciones como las que se presentan cuando los hijos adultos regresan al hogar de sus padres como consecuencia de la crisis económica o por una situación de divorcio, para poder dialogar sobre las dificultades que genera esta convivencia (Bernal, 2015).

Pese a las dificultades, la mediación se ha convertido en un recurso especialmente valioso en el ámbito de las personas mayores. Es el método adecuado para afrontar situaciones conflictivas en las que las emociones están presentes y donde la intervención de un tercero imparcial resulta fundamental para ayudar a gestionarlas y reconducir la

comunicación. Es necesario superar el paternalismo bien intencionado, derivado de las ideas preconcebidas de la vejez, que impide que las personas mayores expresen su opinión y hacerles partícipes y protagonistas de las decisiones que les afectan.

Promover que los conflictos tomen una orientación constructiva y funcional para que ayuden a dar valor y significado a los años vividos, resulta fundamental. Es relevante buscar los métodos para encauzar los conflictos, ya que, si se dejara evolucionar el conflicto, volviéndose disfuncional, puede dar lugar a la aparición de consecuencias negativas tales como depresiones, suicidios, maltratos, etc. La mediación se plantea como una metodología que funciona como una alternativa válida que permite establecer una adecuada comunicación entre las partes implicadas, además de evitar costes económicos, sociales y legales. La mediación se basa en la búsqueda del consenso de las partes con la ayuda de una tercera persona neutral que, aplicando técnicas comunicativas fundamentalmente, consigue que las partes se encuentren y tengan un espacio para comprender los diferentes puntos de vista que tienen del problema. Una de las características que define el proceso de mediación es la confidencialidad, además de la voluntariedad. El proceso está enmarcado dentro de unas reglas de actuación, en el que las partes que se comprometen a buscar las soluciones que les son más adecuadas. Por tanto, la mediación debe contemplarse como un método no adversarial alternativo a los procedimientos contenciosos o el arbitraje. La mediación se trata de un mecanismo donde las propias partes acuden voluntariamente a un profesional de la mediación que las ayuda a que encuentren por sí mismas la solución.

11.3. Conclusión

Los estudios referidos en esta investigación en relación a los estereotipos sobre la vejez indican que la forma de percibir el envejecimiento y la propia autopercepción de las personas mayores tienen un gran impacto en el funcionamiento de las variables cognitivas, socioafectivas y físicas necesarias para tener una buena calidad de vida. Este resultado lleva a formular la necesidad de ayudas dirigidas a mitigar no solo las deficiencias físicas sino también a invertir en medidas que fomenten la seguridad personal, eleven la autoestima y garanticen la capacidad de autodeterminación de las personas mayores.

La necesidad de cambiar la actitud de la sociedad hacia un enfoque positivo y respetuoso de la autonomía y capacidad de decisión de las personas mayores empieza por modificar los estereotipos. Un ejemplo de ello es la conducta paternalista de los hijos hacia los padres mayores que provoca un decaimiento de las habilidades personales y el bajo concepto de sí mismos, dificultando la toma de decisiones, incrementando la inseguridad personal y dando paso a la aceleración de la dependencia.

Es importante informar de las consecuencias que conlleva repetir el modelo sobreprotector por el cual los hijos toman el control de las decisiones de la vida de los padres, ocasionando, sin proponérselo, un descenso de la seguridad personal y un decaimiento de las habilidades personales que las mantienen activas y con la capacidad suficiente para seguir tomando sus propias decisiones, acelerando así la dependencia.

Desde los programas de mediación intergeneracional, se promueven acciones que favorecen un cambio de visión del proceso de envejecimiento asociado a enfermedad. Atribuir a la edad todos los cambios que ocurren en el envejecimiento impide seguir

promoviendo una actitud activa. En la forma de envejecer intervienen factores biológicos, psicológicos y socio-ambientales, lo que da lugar a una extraordinaria variabilidad en las formas de envejecer que tienen los seres humanos.

Es el momento de promover la valoración hacia las personas mayores, de cambiar la imagen de los adultos mayores. Llegar a la vejez con diferentes vivencias nos muestra que la historia de aprendizaje y la experiencia, tiene mayor influencia sobre el comportamiento que la edad para afrontar las nuevas situaciones que se presentan en esta etapa de la vida.

El proceso de envejecimiento no tiene que ser considerado como un problema, sino como una oportunidad, por lo que se necesitan fórmulas distintas para abordar esta nueva realidad. Fórmulas orientadas al respeto a la diversidad, a la autoexpresión con independencia de la edad, a una valoración de la persona mayor, diferente al antiguo concepto que asocia la vejez con la ausencia de valía. Es necesario establecer un modelo de sociedad que premie el conocimiento, la capacidad y la experiencia más allá de la belleza física. De la misma manera, es importante seguir investigando sobre los resultados favorables que proporciona la mediación en este contexto familiar e institucional y sobre las estrategias de intervención para gestionar los conflictos ocasionados por las dificultades en las relaciones intergeneracionales.

La mediación aplicada a los desacuerdos intergeneracionales entre miembros de una familia, fortalece los vínculos familiares, potencia la imagen del envejecimiento activo que reconoce la independencia, la participación, dignidad, cuidado y autorrealización de los adultos mayores para seguir garantizando el derecho a tomar sus propias decisiones. De la misma manera, la mediación aplicada en los centros, comunidades o residencias de adultos mayores y personas dependientes se considera una medida eficaz de prevención y gestión de los conflictos surgidos en la convivencia. La mediación es un método basado en el respeto a la diversidad y a la autodeterminación, que define la vejez como una etapa vital, en la que continúan las oportunidades para seguir aprendiendo, desarrollando habilidades y ejerciendo el derecho a decidir.

11.4. Bibliografía

- ACLAND, A. (1993). Como utilizar la mediación para resolver conflictos en las organizaciones. Barcelona, Paidós.
- ALZATE, R. (1998). Análisis y resolución de conflictos: Una perspectiva psicológica. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibersitatea.
- BERNAL, T. (2008). La Mediación. Una solución a los conflictos de ruptura de pareja. 4ªed. Madrid, Colex.
- BERNAL, T. (2010). Cambio de paradigma respecto a ser mayor. Ciclo de charlas-coloquio. Madrid. (Material no publicado).
- BERNAL, T. et al. (2014). Adultos mayores y mediación. Madrid, Atyme.
- BERNAL, T. (2015). “Mis hermanos pasan, no hay derecho a que yo sola me ocupe de nuestra madre” (En línea). España, disponible en: <http://www.abc.es/familia-padres-hijos/20150406/abci-medicacion-mayores-terceraedad-201503201330.html> (Consultado el día 6 abril 2015)

- BUSH, R.A.B. Y FOLGER, J.P. (1996). La promesa de la mediación: cómo afrontar el conflicto a través del fortalecimiento y el reconocimiento de los otros. Madrid, Ed. Granica.
- CARSTENSEN, L.L. et al. (2011). "Emotional experience improves with age: evidence based on over 10 years of experience sampling" en *Psychol Aging*. 2011 Mar; 26(1), pp. 21-33.
- COX, E., Y PARSONS, R. (1992). "Senior-to-senior mediation service Project" en *The Gerontologist*. 1992, 32 (3), pp. 420-422.
- ECKERDT, D. (2005). "Assisted living: a place to manage uncertainty. The ambiguity of assisted living is unavoidable because residents' needs are always changing. The Wheat Valley example is used to examine this concept" en *Rev Journal of gerontological nursing*. 2005, 31 (1), pp. 38-39.
- FERNÁNDEZ- BALLESTEROS, R. (Dir.) (1992). Mitos y realidades en torno a la vejez y la salud. Barcelona, SG Ed.
- FERNÁNDEZ- BALLESTEROS, R. et AL (1999). QUÉ ES PSICOLOGÍA DE LA VEJEZ. MADRID, BIBLIOTECA NUEVA.
- FELDT, T. ET AL. (2000). "A mediational model of sense of coherence in the work context: a one-year follow-up study" en *Journal of Organizational Behavior*. 2000, 21(4), pp. 461-476.
- GIRÓ, J. (Coord.). (2006). Envejecimiento activo, envejecimiento en positivo. Logroño: Universidad de la Rioja, Servicio de Publicaciones, 2006.
- GIRÓ, J. (Coord.). (2007). Envejecimiento, autonomía y seguridad. Logroño: Universidad de la Rioja, Servicio de Publicaciones, 2007.
- GUZMÁN, J.M. ET AL. (2003). "Redes de apoyo social de las personas mayores: Marco conceptual" en *Revista de Notas de Población*. 2003, 77, pp. 1-35.
- IGUAL, B., Y LAKISZYK, O. (2006). Proyecto de Investigación: La mediación como instrumento de gestión de conflictos en el ámbito de las personas mayores autónomas y dependientes. Instituto de Mayores y Servicios sociales.
- KARDASIS, A., Y DUGAN, J. (2004). "Elder decisions in elder mediation". (En línea). Disponible en: www.mediate.com, www.mediate.com/articles/dugan1.cfm (Consultado el día 10 abril 2015)
- LAZARUS, R.S., Y FOLKMAN, S. (1986). Estrés y Procesos Cognitivos. Barcelona, Martínez Roca
- LEVY, B.R. (2003). "Mind Matters: Cognitive and Physical Effects of Aging Stereotypes" en *J. of Gerontology*. 2003, 58B, pp. 203-211.
- MARÍN, M., Y GARCÍA, A. (2004). "Calidad de vida en la tercera edad desde la salud y el estado de bienestar psicosocial" en *Mapre Medicina*. 2004; vol. 15, n 3, pp. 177-185.
- MOOS, R.H. (1988). "Life stressors and coping resources influence health and well bein" en *Evaluación Psicológica*. 1988, 4, pp. 133-58.
- MUNUERA, P. (2006). "Mediación en situaciones de dependencia: Conceptos claves y marco jurídico relevante" en *Acciones e investigaciones sociales*. 2006, 1, pp. 262-263
- PINAZO, S., Y SÁNCHEZ, M. (dir) (2005). Gerontología: actualización, innovación y propuestas. Madrid, Paerson Prentice Hall.

- SCHMITZ, S. (1998). "Mediation and the elderly: What mediators need to know" en *Rev: Mediation Quarterly*. 1998. 16(1), pp. 71-84.
- SLOANE, P. ET AL. (2005). "Evaluación de la calidad de vida en gente mayor dependiente con demencia" en *The Gerontologist*. 2005. Vol. 45, pp. 37-49.
- RUBIN, J.Z. et al. (1994). *Social conflict: Escalation, stalemate, and settlement* (2º Ed.). Nueva York: McGraw-Hill.
- URY, W. (2005). *Alcanzar la paz. Resolución de conflictos y mediación en la familia, el trabajo y el mundo*. Barcelona, Paidós.
- VINYAMATA, E. (1999). *Manual de prevención y resolución de conflictos. Conciliación, mediación, negociación*. Barcelona, Ariel Practicum.
- YANGUAS, J. ET AL. (2000). "Apoyo informal y cuidado de las personas mayores dependientes". (En línea). España, disponible en *Papeles del psicólogo*, junio, 76. <http://www.papelesdelpsicologo.es/vernumero.asp?id=836> (Consultado el día 16 abril 2015)

12. Envejecimiento positivo y activo en salud

Diana Carolina Mira Tamayo

Universidad de Zaragoza

Doctoranda en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales

566550@unizar.es

12.1. Introducción

Ya desde tiempos antiguos encontramos la dicotomía entre la consideración de la vejez positiva y negativa o patógena. Platón y Aristóteles representan dos visiones antagónicas de la misma etapa del ciclo vital. Aristóteles analiza las etapas de la vida humana desde una perspectiva finalista: la infancia, la juventud, la edad adulta y la senectud. En la vejez, cuarta y última etapa, llega el deterioro y la ruina. Incluso se plantea la vejez como una enfermedad natural.

De manera complementaria, para Platón la vejez constituye un proceso individual e íntimo, resultado de cómo se ha vivido y se ha preparado la persona para esta etapa desde la juventud. Así pues, Platón es un antecedente de la visión positiva de la vejez.

Estas dos visiones filosóficas, se han seguido representado a lo largo del pensamiento humano, para Cicerón (106-43 a. C.) en su obra «De Senectute» recrea las virtudes logradas por personas de edad avanzada de origen griego y romano, en ella afirma:

«...las facultades que se refieren al mundo del espíritu crecen con la tiempo en los varones mejor dotados y de más clara inteligencia...dado que los ancianos son los que poseen entendimiento, razón y capacidad reflexiva...No es con la fuerza corporal, la agilidad o la rapidez como se hacen grandes cosas, sino por medio del pensamiento, la superioridad de la mente y la preeminencia de la propia opinión, cualidades de las que la vejez no sólo no se despojada, sino de las que se suele encontrar enriquecida en mayor medida que antes» (Citado por Lehr, 1980: 18-19).

Herederos de la tradición aristotélica, los discursos actuales sobre la vejez en muchas ocasiones, presentan connotaciones negativas centradas en las limitaciones y dificultades que aborda el modelo vigente en salud pública, el modelo del déficit o patógeno. Las condiciones de salud de los mayores han sido estudiadas desde el modelo patológico priorizando los sistemas biológicos, funciones o características humanas que declinan, se deterioran o presentan pérdidas a lo largo del proceso de envejecimiento.

Las representaciones sociales que se comparten sobre la vejez influyen y mediatizan la imagen social que de sí mismo adopta el colectivo de personas mayores. Sus inquietudes e intereses se conducen al terreno del dolor y la pérdida. Según el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO, 2012) los motivos que más preocupan a las personas mayores en España son: la pérdida de la salud, el deterioro físico, no poder valerse por sí mismas, la soledad y sentirse inútiles. Otros temores, si bien referidos en una medida inferior, son la tristeza de perder amigos y familiares, el no poseer dinero o tener menos que ahora, o el miedo a pedir ayuda.

El énfasis en las carencias de las personas mayores, identifica problemas y necesidades para posteriormente ofertar una serie recursos para su superación. Esta estrategia a menudo conlleva una excesiva dependencia de los recursos sanitarios y una visión limitada de los objetivos de salud a la ausencia de enfermedad.

Los modelos de activos en salud y de envejecimiento positivo, incentivan a mirar más allá de la enfermedad e identificar todos aquellos recursos, competencias o potencialidades que promueven la salud. El envejecimiento positivo o envejecer bien, supone que en esta etapa vital también se pueden encontrar cambios positivos y desarrollo personal. Las pérdidas también pueden ser causa de ganancias, como ocurre cuando se adquieren nuevas habilidades compensatorias.

12.2. El modelo biomédico y el surgimiento de nuevas perspectivas

La crisis del modelo biomédico en tanto fórmula de explicación y de respuesta al proceso salud-enfermedad-atención está teniendo radicales cambios producidos en la economía, la política y la cultura humana y, por consiguiente, en las ciencias; a finales del siglo XX, ha instalado el desarrollo de nuevas propuestas epistemológicas en el campo de la salud; el núcleo rector de ellas es la perspectiva biopsicosocial.

El modelo biomédico está basado en la integración de hallazgos clínicos con los datos de laboratorio y los datos de anatomía patológica (Richard Bright 1789-1858). El cuerpo del ser humano se concibe como una máquina, la enfermedad como un daño a la máquina y el médico el mecánico que la repara. La enfermedad es producida por una única causa y es concebida como aquella dolencia que el médico puede reconocer, diagnosticar, clasificar y curar. Mediante este modelo se logró clasificar las enfermedades, se obtuvieron avances en métodos diagnósticos, pero este enfoque deja de lado todo lo relacionado con la esfera psicosocial. La cultura, la religión, los hábitos, no tendrían participación en el proceso de salud-enfermedad.

El enfoque de la salud pública centrado en la prevención está dando un giro. La tendencia tradicional del siglo XX, que sustentándose en la protección y la prevención, pone el énfasis en la reducción de los factores de riesgo con el fin de detener el avance de esos factores, atenuar sus consecuencias o generar barreras para la enfermedad, está dando poco a poco, pasos hacia el enfoque de la salud pública positiva. La salud positiva es una forma de ver las acciones en salud, focalizando la mirada hacia lo que hace que las personas, las familias y las comunidades aumenten el control sobre su salud y la mejoren. En éste modelo, que revitaliza la promoción de la salud va a ganar valor la idea de activos para la salud.

De acuerdo con el modelo de salud positiva, prevención no es sinónimo de promoción, y una vejez saludable requiere algo más que la evitación de algunos comportamientos de riesgo. Aunque el modelo del desarrollo positivo podría considerarse como opuesto al modelo del déficit, en realidad se trata de modelos complementarios, ya que reducir y prevenir los déficits y problemas de conducta y promover el desarrollo y la competencia son caminos paralelos. Ambos enfoques pueden ser coherentes con el modelo biopsicosocial, lo que nos conduce a pensar que es necesario saber más sobre lo que afecta

al bienestar, y por tanto, sobre la efectividad de la promoción de la salud para generar salud (Morgan & Ziglio, 2007 y Lindstrom & Ericsson, 2009).

La conceptualización de «activos para la salud» y «salud positiva» sigue la lógica de hacer fáciles y accesibles las opciones orientadas al bienestar, crecimiento y envejecimiento saludable. El enfoque, como puede verse, es ya tradicional en salud pública, aunque se revitaliza gracias al conocimiento desarrollado desde el campo de la medicina social, las ciencias afines a la salud mental y la salud pública no tradicional. Su énfasis se centra en la óptica no patogénica. Esa óptica conocida también como perspectiva salutogénica (Antonovsky A., 1997) o de la salud positiva (Scales PC, 1999), pone énfasis en el origen de la salud y no en el origen de la enfermedad.

En la incansable búsqueda para mejorar la salud y combatir la enfermedad, la sanidad pública se ha centrado en recopilar evidencia de «lo que funciona desde el punto de vista del déficit», es decir, existe una tendencia a centrarse en la identificación de los problemas y necesidades de la población que requieren de recursos profesionales y tiene altos niveles de dependencia de los servicios hospitalarios y de asistencia social (Morgan y Ziglio, 2006; Ziglio et al., 2000). Esto conlleva la promulgación de políticas que se centran en el fracaso de los individuos y de las comunidades locales a la hora de evitar la enfermedad, en lugar de en su potencial para crear y mantener la salud y el desarrollo continuado.

Aunque los modelos de déficit son importantes porque sirven para identificar los niveles de necesidad y prioridades, también tienen algunas desventajas que pueden ser superadas con las perspectivas orientadas hacia los activos. El modelo de activos que se presenta pretende redirigir el equilibrio entre la evidencia que procede de la identificación de los problemas hacia una que acentúe las habilidades positivas para identificar problemas y poner en marcha soluciones de forma conjunta, lo que estimula la autoestima de las personas y comunidades logrando una dependencia menor de los servicios profesionales.

El modelo de activos utiliza diferentes perspectivas para ayudar a entender de forma sistemática las causas y mecanismos de las desigualdades en salud y qué hacer al respecto. Las ideas actuales que aparecen en la literatura son el concepto de salutogenesis, acuñado por Aaron Antonovsky (1987, 1996) que centra la atención en la generación de salud por oposición al enfoque patogénico en la generación de la enfermedad. Resalta el éxito y no el fracaso de la persona y busca los fundamentos de los patrones positivos de la salud más que los fundamentos de los resultados negativos.

Los activos de salud tienen más probabilidades de implicar mejores condiciones de salud en general, mayor nivel de bienestar y de éxito. Específicamente, el concepto abarca la necesidad de centrarse en los recursos y en la capacidad de las personas para generar salud, y afirma que cuanto mejor conoce la persona el mundo en el que vive, un mundo manejable y comprensible, mejor podrá utilizar los recursos que posee y que hay a su alrededor para conservar su salud (Lindstrom y Eriksson 2005).

12.3. Envejecimiento positivo

El envejecimiento con éxito, saludable, óptimo, activo, productivo o simplemente envejecimiento positivo o envejecer bien, son conceptos que emergen en el campo del envejecimiento en las últimas décadas del siglo XX, gracias a cuatro hechos fundamentales

que provienen de investigaciones longitudinales, transversales, experimentales y cuasiexperimentales: 1) la comprensión de la morbilidad; 2) la enorme variabilidad que existe en cualquiera de las variables psicosociales de las personas mayores; 3) la plasticidad del ser humano, expresada a través de la modificabilidad de muchas condiciones dañadas o deterioradas y, finalmente, 4) la aceptación que el envejecimiento no sólo implica declive sino también cambios positivos y crecimiento.

Estos cuatro hechos fundamentales fueron planteados por los pioneros de estas formulaciones, como Fries y Crapo (1981), que en su obra «vitalidad y envejecimiento» pusieron de relieve la «rectangularización» de la curva de la esperanza de vida, como expresión de la modificabilidad de muchas condiciones que declinan asociadas a la edad. En la misma línea, Rowe y Khan (1998), basándose en el estudio sobre envejecimiento con éxito de la Fundación MacArthur, propusieron tanto una definición empírica como un conjunto de estrategias para promocionar el envejecimiento con éxito. Asimismo, Baltes y Baltes (1990) publicaron su texto envejecimiento con éxito, en el que a partir de una perspectiva biopsicosocial describieron la utilización adaptativa de los procesos de selección, optimización y compensación (SOC) como clave para envejecer con éxito. Por otra parte Heckhausen y Schultz (1993) propusieron la teoría de control primario y secundario; y finalmente, Carstensen (1993) introdujo la teoría de la selectividad emocional, en la que enfatiza los cambios en la motivación social, la importancia de las emociones y de los procesos de autorregulación a lo largo del ciclo vital.

Depp y Jeste (2006) realizaron una revisión de los estudios longitudinales más importantes sobre envejecimiento positivo llevado a cabo en Estados Unidos, Canadá, y Australia, en la que intentaron identificar los componentes predictores o determinantes de envejecimiento positivo. De todos los artículos revisados, 28 cumplían los criterios de inclusión en el estudio y de sus informes se extrajeron 29 definiciones de envejecimiento con éxito que contenían 10 áreas diferentes presentes en un limitado número de estudios: funcionamiento físico (26), funcionamiento cognitivo (15), satisfacción con la vida (9), compromiso social productivo (8), presencia de enfermedades (6), longevidad (4), salud subjetiva (3), personalidad (2), ambiente/finanzas (2) y el envejecimiento positivo autoinformado (2). Es interesante observar que el funcionamiento físico, cognitivo, emocional o social son los cuatros dominios que aparecen con mayor frecuencia en los estudios revisados.

12.4. Determinantes de salud positiva que pueden ser modulados por los activos en salud de las personas mayores

Existen una variabilidad interindividual en las formas de envejecer; unos con múltiples achaques y enfermedades y otros que son activos y saludables. El envejecimiento biológico es inexorable ya que los sistemas biológicos pierden eficiencia a lo largo de la vida; pero se pueden disminuir los efectos del envejecimiento biológico optimizando las capacidades y, frente algunos declives, compensarlos.

El modelo de activos en salud se centra en los factores de protección y promoción de la salud positiva para la creación de la salud más allá de la prevención de la enfermedad. Dentro del enfoque del curso vital los mayores poseen los siguientes activos que permiten evidenciar los cambios positivos y crecimiento en esta etapa del ciclo vital.

1) Funcionamiento cognitivo: la plasticidad cognitiva expresada a través de la modificabilidad de muchas condiciones dañadas o deterioradas, como puede ser el rendimiento cognitivo, se puede mejorar en circunstancias favorables (Baltes y Schaie, 1974, 1976; Baltes y Schaie, 1976), mediante el aprendizaje a lo largo de la vida. El ser humano tiene una amplia capacidad de reserva, es decir, su organismo (cerebro, también) tiene una enorme plasticidad. Las neuronas son plásticas, sirven para muchas cosas y pueden ser re-entrenadas.

En un estudio sobre la plasticidad cognitiva en personas muy mayores Yang, krampe y Baltes (2006) comparan a dos grupos de edad (70 a 79 años y 80 a 91 años), dividiendo a cada grupo en alto y bajo nivel de funcionamiento cognitivo. Los resultados demuestran mejoras en el rendimiento cognitivo a través de la práctica en todas las tareas cognitivas y los mayores pueden beneficiarse de la práctica deliberada.

Los programas de investigación sobre la plasticidad cognitiva han sido desarrollados principalmente en mayores sanos. Los hallazgos más importantes de dicho programa de investigación sobre la plasticidad cognitiva han sido desarrollados por Baltes, Kliegl y Dittman-Kohli, 1988; Baltes, Staudinger y Lindenberger, 1999; Fernandez Ballesteros et al., 1997; las principales conclusiones de sus trabajos son las siguientes: las personas mayores sanas mejoran sustancialmente su rendimiento tras el entrenamiento en tareas cognitivas y de memoria; estas mejoras compensan el declive “normal” existente entre los 50 y los 70 años. Las mejoras en el entrenamiento cognitivo, son similares si se realizan en entrenamientos autoguiados o en los realizados por un tutor. La plasticidad cognitiva es bastante similar en mayores con muchos y pocos años de escolaridad (Fernández-Ballesteros y Calero, 1995)

A pesar de que existe una actitud social negativa en relación al aprendizaje en la vejez, los estudios confirman que la adquisición y asimilación de nuevos comportamientos, conocimientos, aptitudes, actitudes o hábitos se pueden dar a cualquier edad. No obstante, la velocidad o tiempo de asimilación, o el aprendizaje asociado a rendimiento y a productividad, suele ser más lento.

El tiempo, interés, práctica y pasión constituyen ingredientes fundamentales para un aprendizaje efectivo en la vejez, desde la adquisición y mantenimiento de comportamientos sencillos hasta la tarea de aprendizaje complejo propia y final de la vejez consistente en encontrar un sentido a la vida como totalidad, en aprender a comprender.

En la década de los años noventa el informe Hamburgo (Unesco, 1997), aporta algunas ideas básicas sobre el aprender a lo largo de la vida que resultaron esenciales, entre ellas, que la educación puede contribuir al fomento de una imagen más positiva de las personas mayores, que la capacidad de aprendizaje no disminuye hasta edades muy avanzadas.

Disponer de opciones para aprender a lo largo de la vida es poder participar en procesos de interacción en los que intercambiar significados, conocimientos, estrategias o experiencias, sobre aquello que interesa a las personas y gracias a lo cual puedan desarrollar sus habilidades y saberes para mejorar su vida. Ya no se trata de ocupar el «tiempo libre»

sino de desarrollar sus capacidades, de sentirse bien en su vida presente, de encontrarle sentido a ésta.

El aprendizaje a lo largo de la vida, se dirige hacia el desarrollo de las competencias para la vida, por ejemplo con capacidades para el autoconocimiento y la autovaloración, la creatividad personal, la relación y la participación en contextos sociales, la búsqueda y el examen crítico de información, observación y análisis del entorno, la adquisición de conocimientos y habilidades científicas y culturales, la participación de la propia identidad cultural y social, la aceptación de las diferencias y discrepancias, saber cómo aprender, la comprensión de los cambios sociales e individuales, la utilización de nuevas tecnologías, el mantenimiento de autonomía personal y la autoestima a pesar de la pérdida de independencia, etc.

Desde una apreciación cuantitativa, según la encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística en el año 2011, sobre participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje, se concluyó que: el aprendizaje contribuye a mantenerse activo pero se refleja un descenso de esta participación a medida que aumenta la edad, tanto en educación formal (conducente a un título oficial) como educación no formal y en cualquier otro tipo de aprendizaje informal. En 2011, solo un 23,0% de las personas de 55 a 65 años han participado en alguna actividad educativa en el último año, cifra ligeramente superior entre las mujeres (23,2% frente a 22,7%). Entre los motivos que alegan los que querían participar en actividades educativas pero no han hecho ninguna en el último año, los más frecuentes son la incompatibilidad con el empleo y con las responsabilidades familiares.

Los estudios universitarios han sido los preferidos entre las personas de 55 a 65 años que han seguido alguna educación de tipo formal (2,1% del total). En educación no formal (actividad que sigue un 21,7% de las personas de 55 y 65 años), los contenidos preferidos son los relacionados con la salud y los servicios sociales junto con la informática a nivel usuario. Esta última materia también es la preferida entre los que han realizado alguna actividad educativa por su cuenta. Entre los 55 y 65 años, un 13,5% de los hombres y un 11,1% de las mujeres se consideran autodidactas.

Existe un nuevo desafío para el aprendizaje de las personas mayores y es la brecha digital, que implica diferencias de aptitudes y actitudes hacia la tecnología, muchas veces asociadas a la edad. Las TICs acercan entornos y personas; su desconocimiento limita las oportunidades de acceso a recursos y relaciones.

Estudios realizados con alumnos de algún programa universitario de mayores demuestran cómo estos disponen, en mucha mayor proporción que el resto de las personas de su edad, de recursos tecnológicos en su hogar, y el uso que de ellos hacen (Fernández y otros, 2008).

Las nuevas tecnologías han contribuido a favorecer las comunicaciones en todas las edades y también entre los más mayores. Un 18,3% de las personas entre 65 y 74 años han utilizado Internet en los últimos tres meses, principalmente para comunicarse. Un 23,0% de las personas entre 55 y 65 años ha participado en alguna actividad educativa (formal o no) y la informática a nivel usuario es una de las materias preferidas dentro de la educación no reglada. La población mayor también es culturalmente activa. Los medios de comunicación (TV, radio, prensa) y la lectura no profesional son las actividades más seguidas. Entre los 65 y 74 años, un 51,6% se consideran viajeros, actividad que se realiza fundamentalmente

por motivos de recreo (Instituto Nacional de Estadística: participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje, 2011).

2) Salud subjetiva: En cuanto al comportamiento existen estudios que apuntan que las personas mayores, en comparación con otros adultos más jóvenes, se comportan de una manera más sana, asumen menos riesgos, son más cautelosos, más activos en la prevención de enfermedades, más adherentes a las prescripciones médicas y afrontan mejor las consecuencias de las enfermedades y de los problemas de salud (Calhoun y Hutchinson, 1981; Deeg, Kardaun y Fozard, 1996; Jelacic y Kempen, 1999, Jerram y Coleman, 1999).

Svensson et al. (1993) encuentra que el 25% de los individuos mayores de 80 años consideran su salud como muy buena, y el 49% la consideran bastante buena. La correlación entre la valoración de los individuos y la valoración de los médicos es muy elevada. Los resultados del estudio ELSA (Banks et al., 2006) demuestran cómo el 60% de los participantes con más de 80 años describen su salud como buena, muy buena o excelente (Marmot 2006).

A pesar de los problemas de salud, las personas mayores continúan siendo competentes y eficaces, manteniendo una adecuada sensación de control y conservando una visión positiva de su autoconcepto y del desarrollo personal (Baltes, 1999; Brandtstadter, Wentura y Greve, 1993).

3) La productividad: social, intelectual, emocional, motivacional; en general el enriquecimiento, promoción, mantenimiento y mejora de los sistemas sociales. El voluntariado puede ser una forma de productividad social, en donde las personas mayores utilizan sus experiencias, estrategias y conocimientos de forma efectiva, brindando servicios, cooperación social y cercanía generacional; mediante la relación efectiva de acompañamiento o la transferencia de conocimientos, lo cual ayuda a romper la idea de inactividad e inutilidad logrando una mayor satisfacción vital.

Los hombres predominan en el estilo de ocio participativo mientras que las mujeres lo hacen en el ocio doméstico; las personas octogenarias se sitúan más en el ocio doméstico, las casadas predominan en el ocio social y el mayor nivel de estudios predomina en el ocio participativo (Libro blanco del envejecimiento activo, 2011, p. 328)

Las acciones de voluntariado realizadas por las personas mayores se llevan a cabo preferentemente en el marco de organizaciones confesionales, de asistencia social y de apoyo entre ciudadanos o vecinos. Entre las mujeres están más presentes las prácticas en organizaciones confesionales y de asistencia social, mientras que entre los hombres es menor este tipo de prácticas y se constata una presencia mayor de otras actividades de voluntariado en organizaciones ciudadanas, de vecindad, arte o deporte.

La productividad social viene marcada por la denominada revitalización de la vejez que atrae a personas que sienten que tienen capacidades y recursos para construir y participar en esta perspectiva, postergando a momentos futuros los signos negativos asociados al declive, a la fragilidad y a la dependencia. Los resultados de la investigación cualitativa en los que se estudiaron las percepciones sobre las personas mayores muestran los elementos que confluyen en esa perspectiva de revitalización (IMSERSO, 2002), que se asientan en campos tan variados como los servicios de salud, las pensiones, las prácticas de cuidados y de estética, los equipamientos domésticos, la cultura del ocio, los nuevos roles

en la familia, las prácticas de consumo, la secularización de las costumbres o la utilización de las nuevas tecnologías.

Existen cambios en las formas de participación. La investigación efectuada en Suiza sobre la participación cívica de dos cohortes de personas mayores (las de 1975 y 1994), (Bickel, 2003), pone de manifiesto que los nuevos jubilados continuaban con la actividad voluntaria que anteriormente realizaban (la habían ido desplegando a lo largo de toda su vida), a diferencia de la anterior generación que abandonaba esta actividad al llegar a los 65 años.

4) Competencias de vida: son las habilidades que permiten al individuo mantener o establecer una perspectiva personalmente satisfactoria en su vida cuando se enfrenta a desafíos vitales. Existen estudios que comprueban que las personas mayores presentan suficientes recursos adaptativos para hacer frente a las demandas vitales (Fernández Ballesteros, Díez Nicolás y Ruiz Torres, 1999). Otros trabajos concuerdan en señalar que las personas mayores refieren un menor número de eventos estresantes y que, además los eventos de estrés presentes los valoran menos problemáticamente. Y todo ello a pesar de que las situaciones de estrés revisten en estas edades mayor gravedad y un menor grado de controlabilidad. Se ha intentado explicar esta aparente contradicción alegando que los eventos estresantes en las personas mayores son más normativos, presentan una mayor correspondencia con el ciclo vital o etapa de desarrollo personal, una menor incertidumbre temporal, son menos inesperados y aparecen de manera más gradual.

En cuanto a las estrategias de afrontamiento los resultados de algunos estudios confirman una serie de diferencias asociadas a la utilización de uno u otro modo de afrontamiento dirigido al problema como, por ejemplo, intentos de control, redefinición de la situación, etc. (Almberg, Gasfstrom y Winblad, 1997; Mckee et al. 1997) o a la emoción (búsqueda de apoyo, información).

Los estudios de Thoresen (1999) han revisado la evidencia de más de 300 trabajos publicados y sugieren que existe, en la mayoría de ellos, una relación positiva entre factores espirituales o religiosos y la salud positiva y que demuestran que los pensamientos de trascendencia o estar por encima de las experiencias sensoriales o materiales en las personas, da un mayor significado, propósito o dirección de la vida. Las personas más religiosas presentan tasas altas de bienestar psicológico y satisfacción con la vida y salud positiva. Es cierto que la persona mayor se siente más próxima a la muerte, pero aún ello puede ser afrontado si se le ha encontrado sentido a la vida que ha vivido y sentido también a la muerte.

5) La pragmática cognitiva o cristalizada (vocabulario) alcanza su cima hacia mitad de la edad adulta, con gran estabilidad hasta entrados los setenta años (Baltes, Linderberger y Staudinger, 2006). En esa edad hay un aumento y perfección en la capacidad lingüística, en la capacidad numérica, en una especial destreza para el material que interesa, en la productividad científica, en la sabiduría que da la experiencia a lo largo de la vida (Yela, 1992). La inteligencia práctica es la habilidad intelectual para ejecutar adecuadamente aquellas tareas cognitivamente complejas de la vida que se consideran esenciales para el funcionamiento normal de un individuo en la sociedad. La inteligencia práctica se mantiene y puede aumentar a lo largo del ciclo de vida (Denney, 1989). Las personas mayores pueden ejecutar determinados tipos de problemas mejor que las personas más jóvenes, porque la experiencia les aporta el saber hacer las cosas.

12.5. Conclusiones

En definitiva, los modelos de activos en salud y envejecimiento positivo potencian las fortalezas y recursos que poseen las personas y su entorno; no obstante, este cambio requiere un conocimiento adecuado de las cualidades, potencialidades, recursos, necesidades, características e intereses de la población mayor. Es importante revisar la visión reduccionista, estereotipada y negativa de la vejez para implementar un envejecimiento positivo desde los diferentes activos que poseen las personas mayores y que enriquecen a la población en su conjunto.

Las investigaciones evidencian la necesidad de promover los activos en salud detectados para mejorar la visión reduccionista o de déficit de las personas mayores, mediante programas que potencien las ganancias o compensaciones que se dan en esta etapa del ciclo vital como son: el funcionamiento cognitivo, la salud subjetiva, la productividad, competencias de vida y la pragmática cognitiva.

12.6. Bibliografía

BALTES, P.B; y S. WILLIS (1982), *Plasticity and enhancenment of intelectual functioning in old age*, En F,I,M. Craik y S.E Treud (eds.) (o.c), pp. 353-389.

FERNÁNDEZ, R. (2009a), *Envejecimiento activo: contribuciones de la psicología*, Madrid, Ediciones Pirámide.

FERNÁNDEZ, R. (2009b), *PsicoGerontología perspectivas europeas para un mundo que envejece*, Madrid, Ediciones Pirámide, pp. 201-220.

FERNÁNDEZ, R. (2009c), *Gerontología Social*, Madrid, Ediciones Pirámide.

GARCÍA, M; y C. LINEROS (2010), «Los activos para la salud. Promoción de la salud en contextos personales, familiares y sociales», *Revista Fundesfam* 2-2.

HERNAN, M.; y R. SANTOS (2011), «Análisis del modelo salutogénico en España: aplicación en salud pública e implicaciones para el modelo de activos en salud», *Revista española de salud pública* nº 85(2), pp. 136-47.

HERNÁN, M; y A. MORGAN (2013), *Formación en salutogénesis y activos en salud*, Serie monografías EASP nº 51. On line at http://www.easp.es/es/system/files/easp_formacion_en_salutogenesis_activos__1.pdf [Internet]. Escuela Andaluza de Salud Pública.

INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES, (1ª edición 2014), «Informe 2012: las personas mayores en España. Datos Estadísticos Estatales y por Comunidades Autónomas», *Edita, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2012), Nota de prensa: Actividades de Aprendizaje de la Población Adulta, Año 2011, On line at <http://www.ine.es/prensa/np751.pdf>.

LINSTRÖM, B; y M. ERIKSSON (2011), *Guía del autoestopista salutogénico*, Girona, Documenta Universitaria: Universitat de Girona, Cátedra de promoció de la salut.

MINISTERIO DE SANIDAD POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD (2011). «libro blanco del envejecimiento activo», Online at

http://www.imsero.es/InterPresent1/groups/imsero/documents/binario/8088_8089libroblancoenv.pdf.

MORGAN, A; y M. DAVIES (2010), *Health Assets in a Global Context: Theory, Methods, Action*, Springer, New York.

MORGAN, A; y E. ZIGLIO (2007), *Revitalising the evidence base for public health: An assets model*, Promotion & Education.

ORTIZ, C; y C. FONT (2008), «La mujer de más de 50 y las nuevas tecnologías. Zona urbana y zona rural», en Cabedo, S. (dir.), *Jornadas de mayores y nuevas tecnologías*. Castellón: Universidad Jaime I.

ORTEGA E. (2005), «la educación escolar, la educación continua. Todas son educaciones formales». *Revista de educación*, pp. 338.

13. Aproximación al bienestar en la tercera edad desde el voluntariado senior

Ana Isabel Gil-Lacruz
Universidad de Zaragoza
anagil@unizar.es

Marta Gil-Lacruz
Universidad de Zaragoza
mglacruz@unizar.es

Luisa Gracia Pérez
Universidad de Zaragoza
malugrape@unizar.es

13.1. Introducción

Uno de nuestros principales retos de salud pública es lograr un envejecimiento saludable, pues si no se adoptan medidas necesarias, la inversión de la pirámide demográfica tendrá una enorme repercusión en la economía, la sanidad, el desarrollo social y los sistemas asistenciales (Organización Mundial de la Salud, 2012). La calidad de vida de los ciudadanos depende de múltiples factores como el acceso y uso de bienes y servicios educativos y sanitarios de calidad, los procesos biológicos o el impacto medioambiental, pero también son decisivos los comportamientos individuales y sus características socio-económicas. En consecuencia, es necesario conocer cómo se puede promocionar, por ejemplo, la salud a lo largo del ciclo vital de las personas para que éstas disfruten del mejor bienestar posible en la tercera edad.

Los estilos de vida, como el sedentarismo, la dieta rica en grasas, o el consumo de tabaco y alcohol, han sido frecuentemente estudiados por parte de la comunidad científica como conductas que repercuten en el estado de salud. El objetivo principal de este trabajo consiste en estudiar los determinantes sociales, entre los que priorizamos realizar actividades de voluntariado, en el bienestar de los mayores. Para medir el bienestar de los mayores tendremos en cuenta niveles autoreportados de salud, felicidad, satisfacción con la vida y satisfacción con las finanzas.

En esta investigación nos centramos en España y países de Latinoamérica por dos motivos principales. En primer lugar, tanto la sociedad española como las sociedades latinoamericanas están envejeciendo rápidamente, tal que las personas en edad avanzada ya representan un grupo poblacional relevante. En este marco, los sistemas de bienestar tienen que soportar una mayor población que no contribuye económicamente a la misma, o por lo menos sus contribuciones no son valoradas en las Cuentas Nacionales. Aunque el trabajo voluntario no remunerado se suele ignorar en las Cuentas Nacionales, la contribución económica de los voluntarios es importante, y por tanto, es necesaria cuantificarla y hacerla visible. En segundo lugar, además de por el impacto común del proceso de globalización

España y los países latinoamericanos comparten un sustrato cultural, que facilita la comparación de tendencias sociales.

Nuestro bienestar se encuentra profundamente afectado por lo qué somos y dónde vivimos (Doyal, 2000). Tenemos que tomar en serio el tema de la diversidad en la salud (Wei et al., 2006), especialmente si queremos hacer efectivas las políticas internacionales relativas a la equidad y los derechos sociales en salud. El efecto de las relaciones sociales y redes de apoyo para el bienestar de hombres y mujeres depende de una variedad de factores demográficos y ambientales tales como la edad, la posición y el trabajo y residir en un entorno urbano o rural y la resistencia genética ocupacional (Moss, 2002).

13.2. Revisión de la literatura

La evidencia empírica sobre la relación entre el bienestar y los estilos de vida es todavía escasa y desarticulada. Por un lado, diversos estudios reflejan como los voluntarios reportan mejores estados de salud que los no voluntarios (Borgonovi, 2008). Por otro lado, también se encuentra literatura científica sobre como la percepción de la salud puede mejorar después de participar en actividades de voluntariado, incluso en los adultos mayores con múltiples enfermedades crónicas (Barro et al., 2009). No obstante, en buena parte de las muestras consideradas en estos estudios no se analiza el porqué de la decisión de hacer voluntariado. La mayoría de los voluntarios mayores decidieron participar en actividades de voluntariado sólo después de habérselo pedido, pero un grupo minoritario informó buscar activamente oportunidades de voluntariado. Conocer el origen de este comportamiento puede ser relevante para inferir características personales que propician determinados comportamientos. En este sentido, se dispone de abundante material teórico y aplicado que evidencia que ciertos rasgos de la personalidad, como la extraversión, facilitan que determinadas personas sean con más probabilidad voluntarias y estén más satisfechas con la vida que otras (Cocca-Bates y Neal-Boylan, 2011).

De lo que no hay duda es que la cooperación a través del voluntariado en organismos no gubernamentales representa una solución viable y sostenible que beneficia a todos sus agentes, ya que incluso los voluntarios podrían compartir los efectos positivos de sus acciones (Amendola, Garofalo y Nese, 2011; Blinder y Freytag, 2013; Ronel, 2006; Taylor, 2004). Dada la influencia positiva de la sociedad civil y las actividades asociativas de las personas y sus comunidades, los legisladores pretenden la formación y consolidación de niveles elevados de capital social (Sabatini, 2008). El diseño de estrategias que fomenten el voluntariado entre las personas mayores requiere conocer previamente las características de la población que forma o que va a entrar en la tercera edad. Se debería reforzar el mensaje que permita percibir el voluntariado como una actividad altruista, pero también como una actividad cuyos resultados revierten positivamente en los propios voluntarios. Las relaciones sociales son importantes en sí mismas. Pero de cara a analizar su posible valor instrumental, también es fundamental, discernir si estas relaciones son percibidas como "satisfactorias" o no. Los procesos y redes de asistencia mutua, la divulgación de información relacionada con la salud y la promoción de comportamientos saludables se desarrollan adecuadamente sólo en contextos de relaciones de alta calidad (Fiorillo y Sabatini, 2011).

Recientes investigaciones señalan que participar en actividades de voluntariado durante el tiempo libre refuerza positivamente no sólo nuestra salud (Moen et al., 1992; Musick et al, 1999; Omán et al., 1999; Rogers, 1996; Sabin 1993; Stephan, 1991), sino también nuestro sentimiento de felicidad (Güven, 2011; Harvey, 2011; Post, 2005). De hecho, el voluntariado entre las personas mayores podría ser altamente beneficioso para las sociedades con un elevado grado de envejecimiento, pues participar en actividades de voluntariado podría empoderar a las personas mayores ante las dificultades que supone la jubilación, la decadencia física y la inactividad. Esto se debe a que el voluntariado sénior previene del aislamiento social, que es un factor de riesgo principal para la mortalidad entre las personas mayores. Además, dentro del colectivo de personas mayores y como resultado de la intervención social, el voluntariado sénior, especialmente en las mujeres, como grupo vulnerable, conserva y mejora su salud mental, siendo sensible a las diferentes necesidades existentes en función del sexo, edad, nivel de estudios, ocupación laboral anterior, etc. (Ahern y Hendryx , 2008; Casa et al., 1988; Chen, 2013).

13.3. Bases de datos y estadísticos descriptivos

La World Value Survey (WVS) nos proporciona un instrumento potente que permite profundizar en los determinantes socio-demográficos de los indicadores de bienestar entre la población mayor (entre 61 y 80 años).

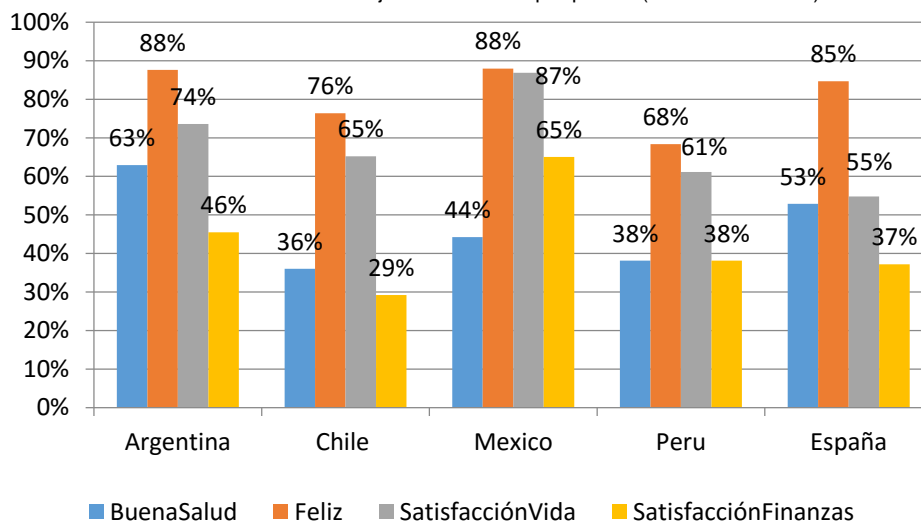
En la actualidad hay 7 olas disponibles, pero para este trabajo hemos empleado tres, las correspondientes a los periodos 1994-1998, 2005-2009 y 2010-2014. El motivo principal por el que hemos restringido el trabajo a estas tres olas es para garantizarnos que las preguntas que se incluyen en los cuestionarios proporcionen datos comparables a lo largo del tiempo. Para esas tres olas, tenemos disponibles datos para: Argentina, Chile, España, México y Perú.

Como indicadores de bienestar entre los mayores residentes en estos países hemos considerado los autoreportes de buena salud, felicidad, satisfacción con la vida y satisfacción con las finanzas.

El gráfico 1 nos informa que los mayores que mejor salud manifiestan son los argentinos, ya que indican que el 63% gozan de buena o muy buena salud. A los argentinos les siguen los españoles (53%) y los mexicanos (44%). En última posición están los peruanos y chilenos con porcentajes próximos al 35%. En cuanto a la felicidad, los más felices son los argentinos, mexicanos y españoles, tal que más del 85% de la población manifestó sentirse feliz o muy feliz. En el caso de los chilenos y peruanos, los porcentajes de ciudadanos felices alcanzan el 76% y 68% de la muestra, respectivamente.

Los mexicanos son los más satisfechos con la vida, casi un 90% dice estar satisfecho o muy satisfecho con su vida. Por orden de frecuencias, se encuentran los argentinos (74%), chilenos (65%), peruanos (61%) y españoles (55%). De nuevo, los mexicanos son los más satisfechos con sus finanzas, tal que casi un 65% dice estar satisfecho o muy satisfecho con sus cuentas económicas. Este indicador presenta mayor heterogeneidad que en los valores anteriores, así sólo el 46% de los argentinos están satisfechos con sus finanzas, seguidos de los peruanos (38%), españoles (37%) y chilenos (29%).

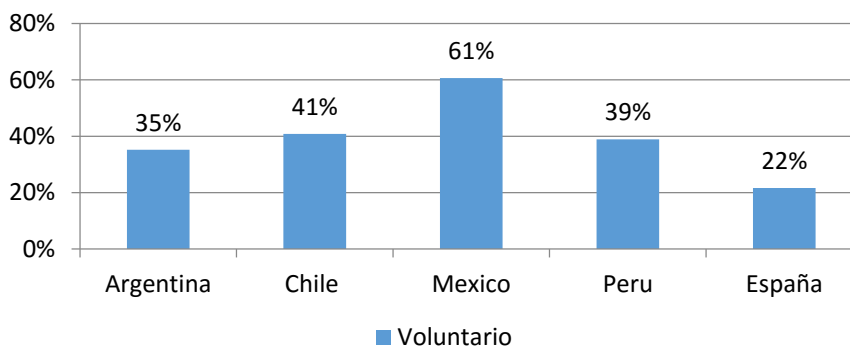
GRAFICO 1. Porcentajes de bienestar por países (Ola 3: 2010-2014)



Datos: World Value Survey. Diseño propio

Las tasas de actividad altruista también oscilan considerablemente entre países. Así los mayores mexicanos presentan los más altos porcentajes de voluntarios (61%), seguidos de los chilenos y peruanos con porcentajes cercanos al 40% y los argentinos 35%. Las tasa de voluntarios entre los mayores españoles apenas supera el 20%.

GRAFICO 2. Porcentajes de voluntariado por países (Ola 3: 2010-2014)



Datos: World Value Survey. Diseño propio

A medida que se incrementa la edad, la representatividad del grupo poblacional por edad en la encuesta disminuye. La encuesta se encuentra distribuida equitativamente entre hombre y mujeres. El 63% de los encuestados están casados, el 25% son viudos y entre un 7% y 6% se encuentran los divorciados y solteros. El número medio de hijos es de 3. Respecto a la situación laboral: el 53% están jubilados, el 24% son amas de casa, el 19%

trabaja y un 4% se encuentra en situación de desempleo. Sólo un 6% de los encuestados tienen estudios universitarios, el 20% alcanzaron niveles de instrucción correspondientes a estudios de secundaria, por lo tanto un 74% tiene estudios de primaria o carece de estudios.

<i>Variable</i>	<i>Descripción</i>	<i>Media</i>
<i>BuenSalud</i>	Autoreporte de buena salud (0: no; 1: si)	0,45
<i>Feliz</i>	Autoreporte de ser feliz (0: no; 1: si)	0,80
<i>SatisfacciónVida</i>	Autoreporte de estar satisfecho con la vida (0: no; 1: si)	0,64
<i>SatisfacciónFinanzas</i>	Autoreporte de estar satisfecho con las finanzas (0: no; 1: si)	0,41
<i>Voluntario</i>	Realizar actividades de voluntariado (0: no; 1: si)	0,39
<i>Edad 1: 61-65</i>	Tener entre 61 y 65 años (0: no; 1: si)	0,38
<i>Edad 2: 66-70</i>	Tener entre 61 y 65 años (0: no; 1: si)	0,31
<i>Edad 3: 71-75</i>	Tener entre 61 y 65 años (0: no; 1: si)	0,19
<i>Edad 4: 76-80</i>	Tener entre 61 y 65 años (0: no; 1: si)	0,12
<i>Mujer</i>	Ser mujer (0: no; 1: si)	0,51
<i>Hombre</i>	Ser hombre (0: no; 1: si)	0,49
<i>Casado</i>	Estar casado (0: no; 1: si)	0,63
<i>Soltero</i>	Estar soltero (0: no; 1: si)	0,06
<i>Divorciado</i>	Estar divorciado (0: no; 1: si)	0,07
<i>Viudo</i>	Estar viudo (0: no; 1: si)	0,25
<i>Trabajador</i>	Ser trabajador (0: no; 1: si)	0,19
<i>Ama de casa</i>	Ser ama de casa (0: no; 1: si)	0,24
<i>Desempleado</i>	Estar desempleado (0: no; 1: si)	0,04
<i>Jubilado</i>	Estar jubilado (0: no; 1: si)	0,53
<i>Trabajo creativo</i>	Entre los trabajadores, tener un trabajo creativo (0: no; 1: si)	0,08
<i>Trabajo intelectual</i>	Entre los trabajadores, tener un trabajo intelectual (0: no; 1: si)	0,08
<i>Primaria</i>	Tener estudios de primaria o inferiores (0: no; 1: si)	0,74
<i>Secundaria</i>	Tener estudios de secundaria (0: no; 1: si)	0,20
<i>Terciaria</i>	Tener estudios universitarios (0: no; 1: si)	0,06
<i>NHijos</i>	Número de hijos	3,25
<i>VivePadres</i>	Residir con los padres (0: no; 1: si)	0,05
<i>Ingreso bajo</i>	Ingreso bajo hogar por país (0: no; 1: si)	0,50
<i>Ingreso medio</i>	Ingreso medio hogar por país (0: no; 1: si)	0,45
<i>Ingreso alto</i>	Ingreso alto hogar por país (0: no; 1: si)	0,05
<i>Tamaño residencia</i>	Si la comunidad tiene al menos 500.000 habitantes (0: no; 1: si)	0,19

<i>Argentina</i>	Residir en Argentina (0: no; 1: si)	0,22
<i>Chile</i>	Residir en Chile (0: no; 1: si)	0,17
<i>Mexico</i>	Residir en México (0: no; 1: si)	0,18
<i>Peru</i>	Residir en Perú (0: no; 1: si)	0,13
<i>España</i>	Residir en España (0: no; 1: si)	0,32
<i>Ola: 1994-1998</i>	Ser entrevistado entre 1994-1998 (0: no; 1: si)	0,29
<i>Ola 2: 2005-2009</i>	Ser entrevistado entre 2005-2009 (0: no; 1: si)	0,35
<i>Ola 3: 2010-2014</i>	Ser entrevistado entre 2010-2014 (0: no; 1: si)	0,36

TABLA 1. Variables

13.4. Marco empírico

Como el objetivo principal del presente capítulo es analizar los determinantes, entre los que incluimos las actividades de voluntariado, en el bienestar de los ciudadanos sénior españoles y latinoamericanos, planteamos verificar las hipótesis de partida mediante la validación de modelos y técnicas de estimación econométrica.

Los modelos y técnicas de estimación que hemos seleccionado dependen de la naturaleza de los datos utilizados (corte transversal) y objetivos que pretendemos alcanzar (estimación de probabilidades). Por ello nos centramos en los modelos Logit, reportando los resultados en términos de elasticidades. Nuestro marco empírico es similar al utilizado en los estudios econométricos anteriores con datos de corte transversal para identificar el efecto casual de los comportamientos de salud:

$$H_{ji} = X_{ji}\beta_j + \delta_j V_{ji} + C_{ji}\alpha_j + u_{ji}$$

H es una medida de cómo el entrevistado percibe su propio bienestar, V indica si el individuo realiza actividades de voluntariado para las organizaciones sin fines de lucro, X es un vector de las características socio- demográficas (edad, estado civil, número de hijos, nivel de educación, situación laboral, posición económica y tamaño de la población de residencia), C variables contextuales (país de residencia y ola de encuesta) y u es un término de error cuya media es igual a cero. El subíndice i identifica a los individuos entrevistados y el subíndice j toma el valor 1: BuenaSalud, 2: Feliz, 3: SatisfacciónVida y 4: SatisfacciónFinanzas.

13.5. Resultados

En esta sección presentamos los resultados de las estimaciones para cuatro indicadores de bienestar (salud, felicidad, satisfacción con la vida y satisfacción con las finanzas personales).

En primer lugar destacamos que realizar actividades de voluntariado está positivamente correlacionado con las satisfacción en las finanzas y vida personal, así como con la salud. No hay evidencia empírica de correlación entre las actividades de voluntariado y el auto nivel reportado de felicidad. Estos datos habría que tomarlos con cautela, pues por

ejemplo la correlación positiva entre voluntariado y satisfacción con las finanzas podría tener un origen poco definido heterogeno (por ejemplo la satisfacción podría deberse a que los voluntarios por lo general ayudan a personas que se encuentran en peor situación o se es voluntario porque se dispone de una estatus económico desahogado).

Las personas con edades comprendidas entre 61 y 65 años reportan mejor salud que las personas entre 66 y 70 años. El pico máximo de satisfacción con las finanzas lo reportan las personas con edades comprendidas entre los 66 y 70 años.

Las mujeres se sienten menos felices que los hombres. Los casados parecen más felices y satisfechos con la vida con respecto a las personas que presentan otros estados civiles.

En cuanto a la situación laboral, tener un trabajo creativo está positivamente correlacionado con la salud y satisfacción con la vida, mientras que tener un trabajo intelectual está positivamente correlacionado con la satisfacción en las finanzas.

Ante mayores niveles de educación alcanzados, se constatan mejores niveles de salud y felicidad. Ante mayores niveles de ingreso, se observan mejores niveles en todos los indicadores de bienestar.

Las personas que residen en grandes ciudades manifiestan peores niveles de salud y felicidad que los que viven en localidades más pequeñas.

Por último, analizaremos los efectos contextuales que puedan quedar resumidos bajo los parámetros de las variables geográficas y temporales. Residir en España afecta de un modo más positivo en los niveles de salud y felicidad que en el resto de países, con excepción de Argentina, cuyos coeficientes no son estadísticamente significativos. Residir en México o en Argentina influye directamente sobre la satisfacción con la vida y con las situaciones personales en mayor medida que residir en España. El pico de felicidad y satisfacción con la vida se observa en el periodo 2005-2009.

	<i>Buena Salud</i>	<i>Feliz</i>	<i>Satisfacción Vida</i>	<i>Satisfacción Finanzas</i>
<i>Voluntario^a</i>	0,052**	0,002	0,081***	0,084***
<i>Edad 1: 61-65</i>	0,080***	0,014	-0,032	-0,065**
<i>Edad 2: 66-70</i>	--	--	--	--
<i>Edad 3: 71-75</i>	0,020	0,012	-0,027	-0,082**
<i>Edad 4: 76-80</i>	-0,027	0,022	0,026	0,031
<i>Mujer</i>	-0,045	-0,036*	-0,020	-0,015
<i>Hombre^a</i>	--	--	--	--
<i>Casado</i>	--	--	--	--
<i>Soltero^a</i>	0,016	-0,063*	0,005	-0,068
<i>Divorciado</i>	-0,023	-0,127**	-0,090**	-0,069
<i>Viudo</i>	-0,044	-0,084***	-0,072**	-0,050
<i>Trabajador</i>	0,006	-0,020	-0,001	-0,002
<i>Ama de casa</i>	0,021	0,013	0,018	-0,004
<i>Desempleado</i>	0,065	-0,023	0,017	-0,086

<i>Jubilado^a</i>	--	--	--	--
<i>Trabajo creativo</i>	0,133***	0,046	0,107**	0,019
<i>Trabajo intelectual</i>	-0,001	0,013	-0,024	0,112**
<i>Primaria^a</i>	--	--	--	--
<i>Secundaria</i>	0,064**	0,077***	0,030	-0,005
<i>Terciaria</i>	0,168***	0,146***	0,061	0,019
<i>NHijos</i>	-0,004	0,004	0,007	-0,007
<i>VivePadres</i>	0,035	-0,039	-0,024	-0,077
<i>Ingreso_bajo^a</i>	--	--	--	--
<i>Ingreso_medio</i>	0,110***	0,069***	0,112***	0,167***
<i>Ingreso_alto</i>	0,164***	0,091*	0,124**	0,334***
<i>Tamaño_residencia</i>	-0,066*	-0,053**	-0,017	-0,028
<i>Argentina</i>	0,040	-0,001	0,149***	0,082**
<i>Chile</i>	-0,152***	-0,129***	0,013	-0,053
<i>Mexico</i>	-0,148***	-0,055*	0,289***	0,370***
<i>Peru</i>	-0,274***	-0,194***	0,027	0,055
<i>España^a</i>	--	--	--	--
<i>Ola: 1994-1998^a</i>	--	--	--	--
<i>Ola 2: 2005-2009</i>	-0,003	0,061***	0,148***	-0,029
<i>Ola 3: 2010-2014</i>	0,024	0,053**	0,096***	-0,008
<i>PseudoR²</i>	6%	9%	7%	10%
<i>Estimación Probabilidad</i>	47%	80%	64%	39%

***, ** y * indican un nivel de significatividad del 1%, 5% y 10% respectivamente.

^aidentifica la variable dummy de referencia.

TABLA 2. Estimación de los indicadores de bienestar (Logit: efectos marginales en media)

13.6. Conclusiones e implicación políticas

El interés prioritario de este trabajo consiste en proporcionar una primera aproximación de los factores que determinan el bienestar de los ciudadanos de España y Latinoamérica. Entre nuestros principales resultados destacamos que las actividades de voluntariado refuerzan todos los indicadores de bienestar con excepción de la felicidad.

La evidencia observacional sugiere que el voluntariado puede beneficiar a la salud y la esperanza de vida a pesar de que los mecanismos causales siguen sin estar claros. En consecuencia, para próximas líneas de investigación queda pendiente analizar la relación causal de estas tendencias. Esta información puede ser muy útil en la inferencia de una agenda política que promueva la salud y el bienestar (Jenkinson, Dickens, Jones et al., 2013).

Si bien participar en actividades de voluntariado genera múltiples beneficios para todos sus agentes, su publicidad es todavía limitada, de hecho pudiéramos encontrar personas que no se plantean ser voluntarias simplemente por desconocimiento. Como recomendaciones futuras se plantea que se tenga más en cuenta la sinergia de distintos aspectos de la ciudadanía y el voluntariado; además de reconocer el voluntariado como un elemento clave para la cohesión social y otorgarle un lugar visible en la sociedad (Deloitte, 2012).

Además, nuestros resultados sugieren que tanto las características socio-económicas (especialmente renta y nivel educativo), como los datos contextuales son importantes predictores de los indicadores de bienestar. Por ello, es importante seguir actuando en políticas públicas que reduzcan la pobreza mejorando las expectativas de formación y trabajo de sus ciudadanos.

13.7. Bibliografía

- AHERN, M.M. y M. HENDRYX (2008), «Community participation and the emergence of late-life depressive symptoms: Differences between women and men», *Journal of Women's Health*, 17, pp. 63-70.
- AMENDOLA, A., M.R.GAROFALO y A. NESE (2011), «Versus poverty traps is the third sector an emerging economic institution? Social preferences», *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40(5), pp. 850-872.
- BLINDER, M. y A.FREYTAG (2013), «Volunteering, subjective well-being and public policy», *Journal of Economic Psychology*, 34, pp. 97-119.
- BORGONOV, F. (2008), «Doing well by doing good. The relationship between formal volunteering and self-reported health and happiness», *Social Science and Medicine*, 66, pp. 2321-2334.
- CHEN, L.M. (2013), «Senior Volunteerism in Japan: A Policy Perspective». *Ageing International*, 38 (2), pp. 97-107.
- DELOITTE (2012), «*Evaluation of the European Year of Volunteering 2011*». Informe final elaborado para la Comisión Europea. Online at <http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/evaluation>.
- DOYAL, L. (2000), «Gender equity in health: debates and dilemmas». *Social Science and Medicine*, 51, pp. 931-939.
- FIORILLO, D. y F.SABATINI, (2011), «Quality and quantity: The role of social interactions in individual health», *Munich Personal RePEc Archive Paper No. 29777*. Online at <http://mpira.ub.uni-muenchen.de>.
- GUVEN, C. (2011), «Are happier people better citizens?», *Kyklos*, 64(2), pp. 178-192.
- HARVEY, S.J. (2011), «Is the just man a happy man? An empirical study of the relationship between ethics and subjective well-being», *Kyklos*, 64(2): 193-212.
- JENKINSON, C.E., A.P.DICKENS, K.JONES et al. (2013), «Is volunteering a public health intervention? A systematic review and meta-analysis of the health and survival of volunteers». *BMC Public Health*, 13, pp. 773-783.

- MOEN, P., D. DEMPSTER-McCLAIN D y R. WILLIAMS (1992), «Successful aging: A life course perspective on women's multiple roles and health», *American Journal of Sociology*, 97, pp. 1612-1638.
- MOSS, N.E. (2002), «Gender equity and socioeconomic inequality: A framework for the patterning of women's health», *Social Science and Medicine*, 54, pp. 649-661.
- MUSICK, M., A. HERZOG y J. HOUSE (1999), «Volunteering and mortality among older adults: Findings from a national sample», *Journal of Gerontology*, 54, pp. 173-180.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2012), «Primer Congreso Mundial sobre el Envejecimiento Saludable». On line at <http://www.who.int>.
- POST, S.G. (2005), «Altruism, happiness, and health: It's good to be good», *International Journal of Behavioral Medicine*, 12(2), pp. 66-77.
- ROGERS, R. (1996), «The effects of family composition, health, and social support linkages on mortality», *Journal of Health and Social Behaviour*, 37, pp. 326-338.
- RONEL, N. (2006), «When good overcomes bad: The impact of volunteers on those they help». *Human Relations*, 59(8), pp. 1133-1153.
- SABATINI, F. (2008), «Social capital and the quality of economic development», *Kyklos*, 61(3), pp. 466-499.
- SABIN, E.P. (1993), «Social relationships and mortality among the elderly», *Journal of Applied Gerontology*, 12, pp. 44-60.
- STEPHAN, P. (1991), «Relationships among market work, work aspirations and volunteering: The case of retired women». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 20, pp. 225-236.
- TAYLOR, R.F. (2004), «Extending conceptual boundaries: Work, voluntary work and employment», *Work, Employment and Society*, 18(1), pp. 29-49.
- WEI, I.I., B.A. VIRNING, D.A. JOHN y R.O. MORGAN (2006), «Using a Spanish surname match to improve identification of Hispanic women in Medicare administrative data», *Health Services Research*, 41(4), pp. 1469-1481.

14. ¿Esos gitanos viejos? Estereotipos y realidades de las condiciones de vida de los mayores entre la población gitana.

José Carrón
Universidad de Zaragoza.
jcarron@unizar.es

Javier Arza.
Universidad Pública de Navarra.
javier.arza@unavarra.es

14.1. Introducción

En las últimas décadas diversos autores han puesto de manifiesto que los procesos de exclusión social son notablemente complejos y van más allá del mero análisis de la pobreza económica. Especialmente los análisis de Robert Castel sobre el continuum integración-vulnerabilidad-exclusión (Castel, 1996, 1997), o los de Atkinson (1998) y Sen (2000) sobre el carácter dinámico de estos procesos.

Todo ello ha facilitado que en nuestro propio país se desarrollen diversas estrategias de cara a la generación de un modelo operativo que permita detectar la evolución de dichos procesos (Laparra et al. 2007). Este modelo se estructura en torno a tres ejes diferenciados –económico, político, social o relacional- cada uno de ellos articulados por diversos indicadores. Asimismo, y para completar la presentación del concepto de exclusión social, debemos remarcar su carácter multidimensional -no puede ser explicada por un único factor, sino que en la generación de un proceso de exclusión se produce la interacción entre factores vinculados con los tres ejes presentados anteriormente-, particular -en cada caso la combinación de factores puede ser diferente, así como su evolución en el tiempo- y procesual -entre la inclusión y la exclusión existen diferentes fases que cada persona puede recorrer con diferentes velocidades y con momentos de evolución, involución o estancamiento-.

Aspectos diferenciales como la educación, la salud, la vivienda, etc., toman una posición central en la lógica de este tipo de enfoques. En concreto, el lugar central que la vivienda ocupa en las dinámicas de inclusión-exclusión ha quedado especialmente reflejado en los diversos estudios a nivel europeo que dan lugar a la tipología ETHOS (Amore et al, 2011) en los que se establecen cuatro categorías para estructurar una relación problemática en relación con la vivienda: personas sin techo, personas sin vivienda, vivienda insegura y vivienda inadecuada.

Por otro lado, de acuerdo con los análisis impulsados por la OMS (CSDH, 2008) acerca de los determinantes sociales de la salud, ésta aparece marcada de manera muy significativa por las circunstancias sociales en las que viven las personas hasta el punto de determinar no sólo la calidad de vida sino incluso la duración de ésta.

En diversos estudios (La Parra, D. 2006; Laparra, M. et al, 2007, Sanz, A. 2008) hemos conocido algunos aspectos que evidencian que las condiciones de vida de la población gitana en nuestro país presentan diferencias significativas respecto a las observadas en la población general: empleo, salud, vivienda... Las diferencias que podemos observar en la actualidad son precisamente el resultado de un proceso histórico en el que, partiendo de siglos de discriminación y de condiciones de vida paupérrimas (San Román, 1997), se ha conseguido en las últimas décadas cambios espectaculares hacia los estándares existentes en la población general. Los avances experimentados en el caso de la vivienda (Pass, 1991; FSG 2007) han supuesto una llave de paso para facilitar el acceso a otras redes de protección social (salud, educación, etc.) y crear unas sinergias que posibilitarán una transformación importante. A pesar de las notables mejoras, el proceso de incorporación residencial tiene déficits considerables que la actual crisis no ha hecho sino poner más aún de relieve.

Las peculiaridades de la estructura demográfica de la población gitana respecto a la población general –como veremos más adelante– hace que resulte de especial interés profundizar en el análisis específico de los tramos más elevados de la pirámide: la sorprendente escasez de efectivos en las edades más avanzadas, y las condiciones de notable deterioro del parque residencial gitano hacen muy pertinente indagar acerca del probable agravamiento de la situación habitacional en este colectivo y su posible relación con una peor calidad de vida.

La información obtenida no solamente sobre las características del parque residencial, sino también sobre la estructura demográfica de la comunidad gitana, nos permite que el presente capítulo se centre sobre las características específicas de la tercera edad gitana, sobre los falsos estereotipos de los «gitanos longevos», y sobre las condiciones habitacionales en las que se desarrolla su corta vida.

14.2. Metodología

El punto de partida de los datos que aquí presentamos se sitúa en el desarrollo de una investigación en la Comunidad Autónoma de La Rioja con el objetivo inicial de elaborar un Mapa de vivienda y población gitana. En ella se realizó un diseño mixto –cualitativo y cuantitativo– y con algunas particularidades metodológicas que permitieran superar algunas barreras específicas.

Una primera dificultad proviene de la falta de identificación de las familias gitanas, en la medida en que la legislación protege la identidad de la ciudadanía en lo que se refiere a sus características étnicas. Hemos partido por ello de la información proveniente de los diferentes agentes sociales (administración y entidades) que, a través de su intervención directa con estas familias, tienen una estimación muy cercana al terreno. Estos informantes clave han centrado el trabajo de la primera Fase, con unos resultados muy valiosos por su origen cualificado, por posibilitar una base sobre la que asentar la segunda parte de la investigación, y por permitir un contraste enriquecedor entre ambas metodologías complementarias.

La segunda fase se ha articulado en torno a una encuesta cuasi-censal que tenía como universo de referencia la totalidad de las viviendas de La Rioja habitadas por población gitana consideradas individualmente como unidad última de análisis.

La colaboración con las redes sociales gitanas ha permitido otra de las innovaciones metodológicas para superar la dificultad del acceso directo al entrevistado. Se ha conformado un equipo de entrevistadores del propio colectivo que, tras una formación ad-hoc, han constituido la red de campo de la investigación.

La entrevista se desarrolló a nivel domiciliario, por el entrevistador a la persona de referencia del hogar, y el trabajo de campo se llevó a cabo entre los meses de junio a septiembre de 2012. Se ha conseguido una cobertura cercana al noventa por ciento del universo estimado. Ello nos ha permitido hacer explotaciones de datos y análisis particulares, además de la información global objeto del estudio, en torno a su estructura demográfica, la composición de sus hogares, o los patrones formativos cuya especificidad debe ser tomada en cuenta a la hora de diseñar estrategias de futuro. El presente caso de la población de mayores de 65 años y sus condiciones residenciales refleja el estudio particularizado de este perfil en el contexto de la investigación global.

13.3. La comunidad gitana: algunas características básicas

13.3.1. Singularidad de la estructura sociodemográfica

Un total de 3.356 personas se distribuían en las 789 viviendas en las que pudieron realizarse entrevistas, lo que arroja una media de 4,3 miembros por hogar. El número de miembros del hogar de las familias gitanas casi duplica al que se observa entre la población general -2,5 en el conjunto de la población riojana- si bien, en ambos casos, está en un descenso progresivo.

La distribución de los hogares en función del número de miembros ayuda a analizar estas diferencias. Prácticamente la mitad de los hogares españoles -un 48,6%- se componía de solamente 1 o 2 miembros, algo que con los datos de nuestra encuesta ocurre únicamente en un 17,9% de la población gitana en La Rioja. En cambio, entre nuestros encuestados cuatro de cada diez hogares -el 38,5%- se componían de 5 o más miembros y entre la población general española los hogares con ese tamaño apenas suponían el 6,2% del conjunto de las familias.

La diferencia en la estructura de edades entre la población gitana asentada en La Rioja y el conjunto de población de la comunidad autónoma es muy significativa. La población menor de 15 años -uno de los estándares más utilizados en demografía- es, para el conjunto de La Rioja, de un 14,6%, en tanto que supone la tercera parte -el 33,3%- de la población gitana que reside en la comunidad. En el caso de los tramos de edad mayores de 65 años, nos encontramos que mientras que el porcentaje global en la comunidad autónoma es de un 18,5%, entre la población gitana de La Rioja solamente un 4,2% de ella supera esta edad.

El hacinamiento en la vivienda constituye uno de los problemas más preocupantes, llegando a afectar al 30,6% de la comunidad gitana en La Rioja. Si lo analizamos en función de los hogares, más de una de cada cinco viviendas - el 21,5%- habitadas por población gitana se encuentran en situación de hacinamiento -puede verse la definición del concepto en Carrón y Arza (2012)-. En algunos de los barrios la situación es especialmente grave tanto por el volumen total de viviendas como por el porcentaje, en casos superior al 50% de las viviendas del mismo.

El nivel de formación ha mejorado notablemente en las últimas décadas. Pero el contraste sigue siendo muy elevado al comparar los datos con la población general (CIS, 2012). En la población española en su conjunto solamente un 8,3% no tenía ningún tipo de titulación escolar frente al 68,4% de gitanos riojanos que se encontraban en esa situación. Por el contrario, el 44,0% de la población española había conseguido finalizar sus Estudios Primarios y exclusivamente lo habían conseguido un 28,2% de la población gitana en La Rioja. Más aún, la mitad de los españoles -un 49,6%- había terminado, como mínimo, la Educación Secundaria Obligatoria, algo que ocurría entre un exiguo 3,5% de los gitanos en la comunidad autónoma. Sin duda lo más preocupante son el volumen de personas de 16 ó más años que no saben leer ni escribir y que supone que una de cada diez de la población gitana -un 10,5%- es analfabeta, frente al 2,1% entre la población general española.

13.3.2. Concentración territorial y condiciones de habitabilidad

La distribución territorial nos ofrece un panorama con dos vertientes: una presencia de viviendas de población gitana en un significativo número de municipios y, al tiempo, más de dos tercios de los hogares gitanos se concentran en solamente tres municipios: Logroño, Haro y Calahorra. La altísima concentración de hogares gitanos en algunos barrios, y en algunos casos con un importante deterioro, pone de relieve ciertos riesgos de *guetización* dentro del correspondiente municipio.

La mitad -en un 47,7%- de quienes se han cambiado de casa en los últimos cinco años se ha ido a una vivienda de alquiler superando a los que lo han hecho a una la vivienda en propiedad -un 40,3%-. La cuarta parte de las familias que cambiaron de casa hace menos de cinco años lo ha hecho a una vivienda de menos de 60 metros cuadrados. Y más de la cuarta parte de éstas últimas dedican a la vivienda entre el 61 y el 80% de sus ingresos y otra proporción similar -un 27,1%- más del 80%.

Todavía se encuentran situaciones extremas de carencia de lo más básico. La disponibilidad de servicios en el interior de la vivienda ha mejorado respecto a la de hace décadas: en conjunto, la disponibilidad de electricidad, inodoro, agua corriente es casi general. Pero todavía un 3,1% de las personas gitanas no tienen ducha en su vivienda o casi una de cada diez sigue sin disponer de agua caliente en su hogar.

El parque de viviendas habitadas por población gitana está notablemente envejecido. Ocho de cada diez personas residen en viviendas de más de 30 años. Siete de cada diez personas gitanas -un 71,5%- manifiestan tener problemas relacionados con su vivienda particular. El problema más frecuente es la existencia de goteras y humedades en el interior de la vivienda -así les ocurre a un 60,5% de los casos citados-, pero citan también problemas relacionados con suelos, techos o cimientos irregulares o grietas en las estructuras, y en porcentajes similares ruidos externos, o existencia de plagas dentro de los hogares. Las diferencias respecto a la población general de la comunidad autónoma en relación con la habitabilidad son verdaderamente notables.

En más de cuatro de cada diez casos -un 44,5% del total- la única solución viable a los problemas relacionados con su vivienda pasa por cambiar de hogar, mientras que en un 26,8% de las situaciones valoran que sería suficiente con una rehabilitación de su vivienda actual. En tres de cada diez casos la necesidad del cambio tiene que ver con motivos económicos, y en una proporción similar esa necesidad está ligada a las condiciones de

hacinamiento en la que vive la familia. Las malas condiciones de habitabilidad constituyen la razón por la que otra quinta parte ve necesaria cambiar la vivienda en la que habita.

13.4. La situación específica de los mayores de 65 años en la población gitana

13.4.1. Cuántos son. Un perfil básico

Entre las diferencias de la estructura demográfica de la población gitana respecto a la población general que hemos revisado en el apartado anterior destaca de manera relevante el estrechamiento tan radical de la parte alta de la pirámide demográfica. Podemos observar en el gráfico adjunto que apenas el 4,2% consigue superar los 65 años de vida, situación que hace ya bastantes décadas fue superada en la evolución demográfica de la sociedad española. La cifra correspondiente para la población general riojana en el Padrón de 2011 es de un 18,5% de personas que sobrepasan los 65 años de edad.

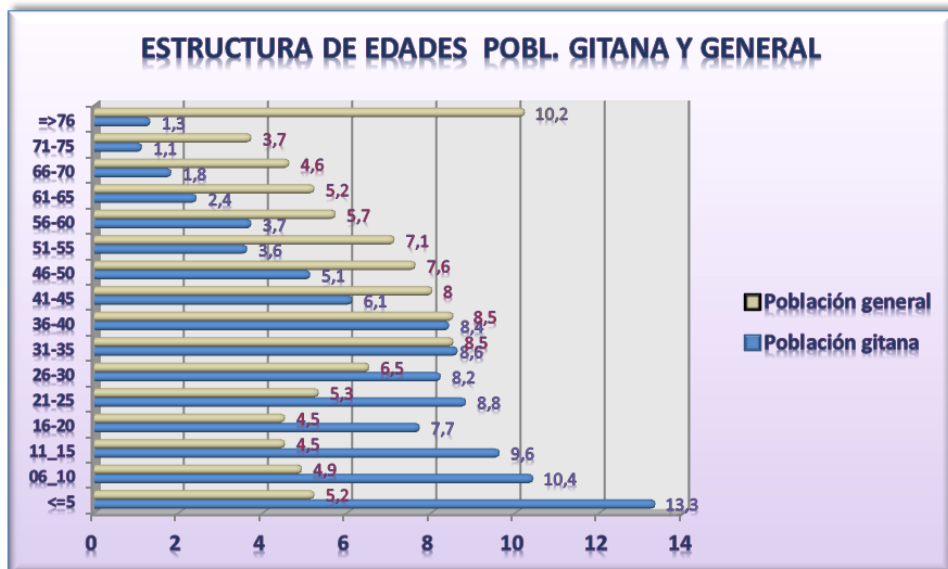


GRÁFICO 1. Estructura de edades en población gitana y población general en La Rioja. Fuente: Padrón Municipal de Habitantes 2011 y elaboración propia

Esta situación tan peculiar, una diferencia de más de 14 puntos para los mayores de 65 años, tiene además algunas características significativas que revisaremos a continuación.

Los tramos de edad en la comunidad gitana como vemos en el gráfico ya comienzan a tener unos porcentajes significativamente menores respecto a la población general a partir de los 40 años. Pero si nos centramos en el tramo objeto de nuestra investigación, entre los 66-70 años y 71-75 años la población general prácticamente triplica el porcentaje de población gitana; y solamente un 1,3% de población gitana supera los 75 años en tanto que entre la población general una de cada diez personas -el 10,2%- sobrepasa dicha edad.

En relación con la distribución por sexo, los patrones demográficos de las sociedades de nuestro entorno muestran un patrón de mayor presencia masculina en los tramos más bajos de la pirámide mientras que en los más elevados son las mujeres las que tienen un mayor peso. En la población general riojana es a partir de los 65 años cuando se observa esta inversión de los porcentajes ampliándose de manera progresiva hasta el último tramo. La población gitana sigue también esas pautas, pero con algunas singularidades. De una parte, comienza notablemente más temprano; a partir del tramo 51-55 años es mayoría el sexo femenino. Y, por otra parte, las diferencias entre sexos son sensiblemente más elevadas con especial relevancia en el tramo final.

<i>Distribución de sexo por tramos de edad</i>				
	66-70	71-75	+76	Total
Sexo	%	%	%	%
Hombre	47,5%	48,6%	38,6%	45,1%
Mujer	52,5%	51,4%	61,4%	54,9%
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

TABLA 1. Distribución por sexos y por tramos de edad de la población gitana mayor de 65 años.

Fuente: Elaboración propia

La escasa presencia de población gitana de origen extranjero (representan solamente un 1,5% del total), se transforma en la ausencia total entre los mayores de 65 años. El perfil de población gitana extranjera que vive en La Rioja se corresponde de manera bastante clara con personas que han llegado a la comunidad autónoma hace menos de 15 años y que se sitúa básicamente en una horquilla de edad entre 30-50 años. Si a ello le añadimos que – salvo los de origen portugués, equilibrados en cuanto a sexo- las tres cuartas partes son varones, todo ello nos sitúa sobre la pista de personas que mayoritariamente se incorporan en los años pre-crisis y cuyo horizonte vital podría pasar por retornar a los lugares de origen.

En el conjunto de la población gitana el nivel educativo está en relación muy directa con los tramos de edad pudiendo constatare como los grupos de edad que han terminado más recientemente su educación han mejorado significativamente el nivel formativo de sus mayores. Pero es necesario detallar el punto de partida para poder valorar en su justa medida los avances de las generaciones más jóvenes. Entre los mayores de 65 años, las dos terceras partes son personas analfabetas -un 66,2%-. Prácticamente el otro tercio -un 31,7%- tienen algunos conocimientos básicos pero no consiguieron finalizar sus estudios primarios, algo que solamente alcanzó el 2,1% de ellos. Esos datos, que en sí mismos resultan abrumadores, lo son más aún si tenemos en cuenta las diferencias por género. Tres de cada cuatro mujeres gitanas mayores de 65 años no saben leer ni escribir -un 76,9%-, y solamente el 23,1% había pasado por la escuela aunque ninguna hubiera conseguido finalizar los estudios primarios. Entre los varones, el nivel de analfabetismo superaba levemente el 50%, e incluso un 4,7% manifestaba haber terminado los estudios primarios.

<i>Formación por sexo y tramos de edad</i>						
	Total	Hombre	Mujer	66-70	71-75	+76
	+65					
<i>Nivel de estudios finalizados</i>		%	%	%	%	%
<i>Analfabeto</i>	66,2%	53,1%	76,9%	60,7%	75,7%	65,9%
<i>Sin estudios</i>	31,7%	42,2%	23,1%	37,7%	21,6%	31,8%
<i>Estudios primarios</i>	2,1%	4,7%	0,0%	1,6%	2,7%	2,3%
<i>ESO, FP1 o equiv. Finalizados</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>Bachillerato, FP2 o equiv.</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>Est. universitarios finalizados</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>Total</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

TABLA 2. Formación por sexo y tramos de edad de la población gitana mayor de 65 años. Fuente: Elaboración propia

La estructura de las unidades familiares presenta significativas diferencias con la que observamos para el conjunto de la población gitana. En los hogares en los que conviven personas mayores de 65 años, el número medio de miembros en el hogar es de 3,7 frente a 5,2 miembros de media global. Como se observa en la tabla adjunta, esta diferencia proviene de una estructura en la que son mucho más numerosos los hogares de 1, 2 ó 3 miembros -el 4,2%; el 23,2% y el 34,5% respectivamente- frente al 1,0%; el 6,4%; y el 13,6% en la población gitana global. Será necesario volver sobre la constatación de que las personas mayores ya no continúan de manera permanente en los hogares de sus descendientes en estructuras de familia extensa.

<i>Personas que viven en hogares según nº de miembros</i>		
	+65	Pobl. Gít. La Rioja
<i>Personas/hogar</i>	%	%
1	4,2	1,0
2	23,2	6,4
3	34,5	13,6
4	12,0	22,9
5	9,2	20,0
6 y más	16,9	36,1
Total	100,0	100,0

TABLA 3. Número de personas que conviven el hogar entre los mayores de 65 años y en el conjunto de la población gitana de La Rioja. Fuente: Elaboración propia

A partir de estos datos podemos imaginar que el nivel de hacinamiento, uno de los datos más preocupantes en los datos globales, es mucho menor en las viviendas en las que residen los mayores de 65 años. Frente al 30,6% de personas gitanas que viven en hogares hacinados, la cifra desciende hasta un 7,7% entre los mayores en la medida que la superficie disponible no disminuye en la misma proporción que lo hace el número de miembros del hogar.

El arraigo de la población gitana en este territorio es un elemento fundamental que nos dibuja, también en este caso, la singularidad del mismo. Nueve de cada diez personas mayores de 65 años llevaban asentadas en la comunidad autónoma más de 30 años y solamente un 7% de las mismas habían llegado en los últimos 15 años a residir en la misma.

Sin embargo, entre otros factores por las condiciones de las propias viviendas, más de la mitad de ellos se habían cambiado de vivienda hace menos de 15 años y otros casos no lo habían podido hacer pero la necesidad aparecía evidente.

<i>Años de residencia</i>	<i>Tiempo de residencia en La Rioja</i>	
	<i>+65</i>	<i>Pobl. Git. La Rioja</i>
	<i>%</i>	<i>%</i>
<i>Menos de 5 años</i>	1,4%	3,7%
<i>Entre 5 y 15 años</i>	5,6%	10,6%
<i>Entre 15 y 30 años</i>	3,5%	13,8%
<i>Más de 30 años</i>	89,4%	71,9%
<i>Total</i>	100,0	100,0

TABLA 4. Tiempo de residencia en La Rioja entre los mayores de 65 años y en el conjunto de la población gitana de La Rioja. Fuente: Elaboración propia

13.4.2. En qué condiciones viven

En relación con la vivienda, la mayoría de los parámetros en los que se encuentran los hogares en los que viven los mayores de 65 años muestran unas condiciones aún más desfavorables de las que, en general, mostraba el conjunto de la población gitana respecto a la población general.

En los cascos antiguos de las ciudades tienen lugar una concentración muy importante de las viviendas en las que residen los mayores de 65 años. Casi la mitad de estas personas -un 45,1%- viven en los cascos antiguos -solamente el de Logroño acoge la cuarta parte de la población gitana mayor- que constituyen las zonas más deterioradas tanto en las condiciones del entorno como en las condiciones de las viviendas. La situación es especialmente grave si la comparamos con los datos globales de población gitana, en la que apenas representan un tercio las personas que habitan en los cascos antiguos.

<i>Sector del municipio</i>	<i>Sector del municipio en que se encuentra la vivienda</i>	
	<i>+65</i>	<i>Pobl. Git. La Rioja</i>
	<i>%</i>	<i>%</i>
<i>Casco Antiguo</i>	45,1	32,4
<i>Ensanche</i>	37,3	41,5
<i>Afuera/municipios sin segmentar</i>	17,6	26,1
<i>Total</i>	100,0	100,0

TABLA 5. Sector del municipio en que se encuentra la vivienda entre los mayores de 65 años y en el conjunto de la población gitana de La Rioja. Fuente: Elaboración propia

Ni siquiera una de cada diez viviendas forma parte del parque de vivienda protegida y solamente en un 2,9% de los casos la vivienda se había conseguido a través de procedimientos como el autoconstrucción no legalizada, la ocupación u otros. Los datos están muy alineados con los correspondientes al resto de población gitana en La Rioja, pero en cambio contrastan poderosamente con los correspondientes a nivel estatal en los que el 51,1% lo hacían a través de viviendas protegidas. En todo caso no resultará fácil aumentar el ámbito de la vivienda protegida cuando, con datos de 2010 y sobre las cifras de viviendas terminadas en La Rioja, el 84,8% de las viviendas iban dirigidas al mercado libre y el resto a protección oficial (INE, 2011).

<i>Modo de acceso a la vivienda</i>		
	+65	Pobl. Gít. La Rioja
Modo de acceso	%	%
Vivienda libre	88,4	87,6
Vivienda protegida	8,6	9,1
Otros	2,9	3,2
Total	100,0	100,0

TABLA 6. Modo de acceso a la vivienda entre los mayores de 65 años y en el conjunto de la población gitana de La Rioja. Fuente: Elaboración propia

En su mayor parte –un 77,3%- la vivienda en la que residen ha sido comprada, en el 17,7% de los casos residen en ella a través de un alquiler y en el restante 5,0% de los casos lo hacen a través de una cesión u otras figuras, estructura muy similar a la distribución observada para el conjunto de la población gitana.

<i>Régimen de tenencia de la vivienda</i>		
	+65	Pobl. Gít. La Rioja
<i>Régimen de tenencia</i>	%	%
Compra	77,3%	70,8%
Alquiler	17,7%	20,5%
Cesión y otros	5,0%	8,7%
Total	100,0	100,0

TABLA 7. Régimen de tenencia de la vivienda entre los mayores de 65 años y en el conjunto de la población gitana de La Rioja. Fuente: Elaboración propia

Casi la mitad de las personas mayores de 65 años -46,4%- no tienen que realizar ningún pago por el disfrute de su vivienda, aunque otro 41,3% manifiesta que debe hacer frente a un importe de entre 200 y 600 euros como pago por la vivienda, sea como crédito hipotecario o como rentas de alquiler. Esto supone que el 22,5% de las personas mayores de 65 años declaran dedicar más de 60% de sus ingresos a hacer frente a este compromiso.

Si el parque de las viviendas habitadas por población gitana está considerablemente envejecido, en el caso de las viviendas de las personas mayores la antigüedad es aún mayor. Más de ocho de cada diez viviendas -85,9%- tenían una antigüedad mayor de 30 años, una de cada diez -el 11,3%- tenía entre 15 y 30 años y solamente un exiguo 2,8% ha sido construida hace menos de 15 años.

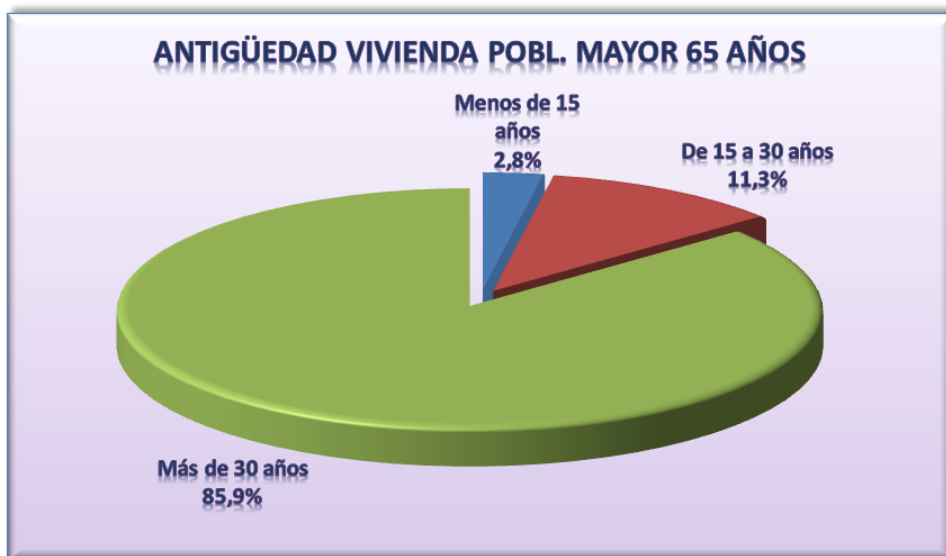


GRÁFICO 2. Antigüedad de la vivienda entre los mayores de 65 años de la población gitana en La Rioja. Fuente: Elaboración propia

La posible carencia de los suministros más básicos en la vivienda es algo que parecería fuera de cuestión en el siglo veintiuno en la sociedad española. La realidad nos indica lo contrario. Entre las viviendas que habitan las personas gitanas mayores de 65 años todavía hay algún caso que ni siquiera dispone de agua corriente o luz eléctrica en el hogar, o inodoro o ducha en el interior de la vivienda. Pero más significativo aún es que una de cada diez viviendas -11,3%- no cuenta con agua caliente en la vivienda o que la mitad de las personas gitanas mayores de 65 años no dispongan de calefacción en su hogar.

Suministros y servicios básicos en la vivienda

<i>Suministros y servicios</i>	<i>+65</i>	<i>Pobl. Gít. La Rioja</i>
	<i>%</i>	<i>%</i>
Luz	99,3%	98,7%
Agua Corriente	97,9%	98,8%
Inodoro	97,9%	98,6%
Ducha	97,2%	96,9%
Agua Caliente	88,7%	91,1%
Calefacción	50,7%	54,3%
Total	100,0	100,0

TABLA 8. Disponibilidad de suministros y servicios básicos en la vivienda entre los mayores de 65 años y en el conjunto de la población gitana de La Rioja. Fuente: Elaboración propia

Más de dos tercios –un 68,3%- de los mayores de 65 años manifiestan tener problemas relacionados con la vivienda particular en la que habitan, más allá de que también los tengan en el conjunto del edificio. Son porcentajes muy similares a los que habíamos encontrado –

un 71,5%- correspondientes al conjunto de la población gitana. Las malas condiciones en las que se residen un número tan significativo de personas mayores tienen que ver especialmente con la existencia de goteras y humedades en el interior del domicilio –ocurre en un 50,5% de los casos-; en un porcentaje similar –el 47,4%- tienen problemas con grietas en suelos, techos o estructuras, o incluso conviven con plagas en el propio hogar. Pero también destacan problemas importantes presentes en el entorno de las viviendas: especialmente por los ruidos externos –el 56,7%- de las personas los sufren, o delincuencia y violencia en la zona en que residen.

<i>Tipo de problemas relacionados con la vivienda</i>		
<i>Tipo de problemas</i>	+65	Pobl. Git. La Rioja
	%	%
Goteras y humedades vivienda	50,5	60,2
Suelos, techos o cimientos irregulares y/o con	47,4	47,0
Plagas (insectos, ratas, otros)	39,2	43,3
Ruidos externos (tráfico, fábricas, ...)	56,7	44,4
Delincuencia, violencia en la zona	21,6	19,6
Luz natural insuficiente	15,5	17,4
Falta de ventilación vivienda	12,4	13,8
Total	100,0	100,0

TABLA 9. Existencia de problemas relacionados con la vivienda entre los mayores de 65 años y en el conjunto de la población gitana de La Rioja. Fuente: Elaboración propia

Ante una situación de deterioro tan significativa, tres de cada diez personas mayores de 65 años –el 28,2%- necesitaría rehabilitar la vivienda actual para poder seguir viviendo en ella, pero más de la tercera parte de los mayores –un 36,6%- creen que la única solución viable ante la dimensión de los problemas detectados sería cambiar de vivienda.

<i>Necesidades respecto a la vivienda actual</i>		
<i>Tipo de necesidades</i>	+65	Pobl. Git. La Rioja
	%	%
Rehabilitar vivienda actual	28,2%	26,8%
Cambiar de vivienda	36,6%	44,5%
No tiene necesidades especiales	35,2%	28,8%
Total	100,0	100,0

TABLA 10. Necesidades más urgentes relacionadas con la vivienda actual entre los mayores de 65 años y el conjunto de la población gitana de La Rioja. Fuente: Elaboración propia

Resulta revelador analizar las razones en las que se apoya la necesidad del cambio de vivienda ante los problemas existentes, que difieren notablemente de las encontradas en el conjunto de la población gitana. Así, entre la población gitana las razones por las que era necesario el cambio de vivienda giraban en torno a motivos económicos -29,8%- a un tamaño inadecuado de la vivienda –un 28,9%- y en tercer lugar -21,8%- a las malas condiciones de habitabilidad. En cambio, entre los mayores de 65 años esa necesidad se basa fundamentalmente en las malas condiciones de habitabilidad –en un 34,6% de los casos- y en segundo lugar en los problemas de accesibilidad –un 21,2%-.

<i>Tipo de razones</i>	<i>Razones por las que se necesita cambiar de vivienda</i>	
	<i>+65</i>	<i>Pobl. Git. La Rioja</i>
	<i>%</i>	<i>%</i>
Malas condiciones habitabilidad	34,6%	21,8%
Mala ubicación	5,8%	3,4%
Tamaño inadecuado	13,5%	28,9%
Motivos económicos	19,2%	29,8%
Problemas accesibilidad	21,2%	7,3%
Otros	5,8%	8,8%
Total	100,0	100,0

TABLA 11. Razones para cambiar de vivienda (entre aquellos que lo necesitan) entre los mayores de 65 años y el conjunto de la población gitana de La Rioja. Fuente: Elaboración propia

Como vemos, en este colectivo son justamente razones ligadas de manera muy directa a aspectos relacionados tanto con salud pública como con aspectos de movilidad que acabarán teniendo una previsible incidencia en la morbilidad del colectivo.

13.5. Conclusiones

Afirmábamos en la introducción el carácter multidimensional de la vulnerabilidad y la exclusión social y, desde esa perspectiva la centralidad del ámbito de la vivienda. Hemos hecho referencia, asimismo, a la existencia de determinantes sociales de la salud que condicionan, desde la evidencia, la evolución de la morbilidad e incluso de la mortalidad en los diferentes contextos sociales.

Los resultados que hemos presentado forman parte de una investigación sobre población gitana y vivienda que nos traza una fotografía con importantes claroscuros, en la que se pone de manifiesto los importantes avances de las últimas décadas pero también los déficits pendientes. La población gitana, partiendo de una situación muy deteriorada, presenta mejoras muy notables en relación con aspectos educativos, disminución de los asentamientos segregados o de infraviviendas. Por el contrario, hay sombras como el hacinamiento o la enorme dificultad abandonar unas viviendas cuyas condiciones en algunos casos son incompatibles con la dignidad humana y que la actual crisis está incluso revertiendo a situaciones anteriores.

Pero si ampliamos la resolución nos vamos encontrando con información de diferentes grupos específicos que nos desvelan realidades diversas. Es el caso de la población mayor de 65 años, de la que el primer impacto que recibimos al comparar la estructura demográfica de la comunidad gitana con la correspondiente a la población general es su reducidísima dimensión. Solamente un 4,2% frente al 18,5% respectivamente. Este hecho tan singular nos lanza el reto de tratar de poner de manifiesto las específicas características sociodemográficas y habitacionales que podrían intensificar la vulnerabilidad que ya veíamos para el conjunto de la población gitana.

Sin duda, la existencia de 14 puntos de diferencia en la población mayor de 65 años constituye una singularidad notable. Pero este desfase respecto a la población general ya comienza a reflejarse de manera progresiva a partir del tramo 40-45 años. Al igual que en la población general en la parte alta de la pirámide hay mayoría femenina habitualmente a

partir de los 65 años; en el caso de la población gitana esta inversión de la razón entre sexos ya se observa a partir de los 50 años. Sin duda uno de los datos más significativos es el nivel educativo, con un porcentaje de analfabetismo que alcanza a las dos terceras partes de los mayores de 65 años. La situación es aún más dramática entre las mujeres, de las que tres de cada cuatro no saben leer ni escribir. En la actualidad, las personas gitanas mayores de 65 años, frente al estereotipo, no conviven en familias extensas. Seis de cada diez forman parte de hogares con un máximo de tres miembros, a pesar de que ocho de cada diez hogares gitanos tienen más de cuatro miembros. Son, por otro lado, personas con un importante arraigo territorial en la medida en que nueve de cada diez llevaban más de 30 años asentados en la comunidad autónoma.

Por lo que respecta a la vivienda, una de las especificidades destacadas es la mayor concentración aún de este colectivo en los cascos antiguos, zonas en general más deterioradas, y en las que viven prácticamente la mitad de los mayores de 65 años.

Las condiciones de habitabilidad están notablemente deterioradas. Más de ocho de cada diez viviendas superan los 30 años de antigüedad y todavía hay casos en los que ni siquiera disponen de agua corriente o luz eléctrica. Más significativo aún es que uno de cada diez personas mayores de 65 años no cuenta con agua caliente en la vivienda o que más de la mitad no dispone de calefacción en el hogar.

En este colectivo, más de dos tercios tienen problemas relacionados con la vivienda, especialmente centrados en la existencia de goteras y humedades; con grietas estructurales; pero también con significativos problemas en el entorno como los excesivos ruidos ambientales o la existencia de violencia y delincuencia en la zona.

Casi cuatro de cada diez personas mayores piensan que el nivel de deterioro es tal que la única solución pasa por cambiar de vivienda, señalando especialmente razones relacionadas con las malas condiciones de habitabilidad, seguido de los problemas de accesibilidad.

En definitiva, como queríamos poner de manifiesto, las imágenes estereotipadas respecto a esos «gitanos longevos» rodeados de una familia extensa de varias generaciones y disfrutando de una vida larga y en condiciones óptimas no se corresponden exactamente con la realidad. Ese tremendo hueco demográfico, las particularidades formativas, de la dimensión de los hogares, combinado con el notable deterioro de las condiciones habitacionales evidencia la tremenda vulnerabilidad en la que se desenvuelven. Sin duda, lo que nos muestra esta primera aproximación es la necesidad de demostrar, más allá de una correlación evidente, en qué medida estos datos se constituyen en verdaderos determinantes sociales de la morbi-mortalidad de las personas mayores gitanas y que lleven al diseño de una estrategia de respuesta.

15.6. Bibliografía

- AMORE, Kate et al (2011) «*The ETHOS definition and classification of homelessness: an analysis*» en *The European Journal of Homelessness*, Vol 5, nº 2, pp. 19-37.
- ATKINSON, Tony (1998) «*La pauvreté et l'exclusion sociale en Europe*» en Atkinson et al. *Pauvreté et exclusion*, Paris, La documentation française.

- CARRON, José y ARZA, Javier (2012) Mapa de Vivienda y Población Gitana en La Rioja, Dirección General de Urbanismo y Vivienda del Gobierno de la Rioja, 2012.
- CASTEL, Robert (1996) « Les marginaux dans l'histoire » en Paugam, S. (dir.) L'exclusion. L'état des savoirs. Paris, Ed. La Découverte, pp. 32-41
- CASTEL, Robert (1997) La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Buenos Aires, Paidós.
- CSDH (2008). *Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health*. Geneva. World Health Organization.
- LA PARRA, Daniel et al. (2006) Encuesta de Salud a Población Gitana. Ministerio de Sanidad y Política Social.
- LAPARRA, Miguel et al. (2007) «Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas» en Revista española del tercer sector, nº 5, pp. 15-57.
- LAPARRA, Miguel et al. (2011). Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a hogares de población gitana 2007. Madrid, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- SAN ROMÁN, Teresa (1997) La diferencia inquietante: Viejas y nuevas estrategias culturales de los gitanos. Madrid, Siglo XXI editores.
- SANZ, Angel (2008) Vida, convivencia y empleo. Zaragoza, Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza.
- SEN, Amartya (2000) Social exclusion. Concept, application and scrutiny. Manila, Social Development Papers nº 1, Asian Development Bank

ISBN 978-84-16723-04-1



Universidad
Zaragoza