

¿De qué depende la **COHESIÓN SOCIAL**?

Saskia Sassen, Maxine Molyneux,
Luis Enrique Alonso, Rosa Moura, Tanja Bastia

Foto: REUTERS / Paul Young

Kosova: texto y contexto

Carlos Taibo

Balance de la situación
social de España

Colectivo Ioé

fuheem
cip
Centro de
Investigación
para la Paz

Icaria editorial

Director - Santiago Álvarez Cantalapiedra

Jefa de redacción - Nieves Zúñiga García-Falces

Consejo de redacción - Paco Fernández Buey, José Manuel Naredo, Gaby Oré Aguilar, Óscar Carpintero, Tanja Bastia, Carlos Montes, Helena Villarejo, Yayo Herrero, Javier Gutiérrez Hurtado

Comité asesor - Daniele Archibugi, Pedro Ibarra, Isabell Kempf, Michael T. Klare, Bichara Khader, Saul Landau, Maxine Molyneux

Papeles es una publicación trimestral del Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial), que forma parte de FUHEM.

Duque de Sesto, 40, 28009 Madrid
Tel. (+34) 91 576 32 99 - Fax (+34) 91 577 47 26
cip@fuhem.es
www.cip.fuhem.es
www.revistapapeles.fuhem.es

Venta y suscripciones

Tel. (+34) 91 431 03 46 / 04 06
publicaciones@fuhem.es

Revisión - Mónica Lara del Vigo, Elsa Velasco Delgado

Publicidad - Ana Belén Martín

Diseño original de la maqueta - Alicia Núñez Morales

Foto portada - REUTERS/Paul Yeung. Edificio en un solar del distrito de Shenzhen (China) donde se pretende construir un centro financiero y cuyos dueños rechazan la oferta económica propuesta por los responsables de dicho centro para poder demolerlo.

I.S.S.N. - 1888-0576

Depósito legal - M-30281-1993

© FUHEM. Todos los derechos reservados.

Para solicitar autorización de reproducción de artículos, escribir a CIP-Ecosocial.

Las opiniones de los artículos publicados no reflejan necesariamente las del Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) y son responsabilidad de los autores.

Esta revista ha recibido una ayuda de la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas para su difusión en bibliotecas, centros culturales y universidades de España, para la totalidad de los números editados en el año 2008.

Impreso en papel ecológico como parte de la política de buenas prácticas en materia de sostenibilidad de FUHEM.

INTRODUCCIÓN 5

ENSAYO

- ¿Qué sostenibilidad?: una lectura desde la
Filosofía Práctica** 13
Carmen Velayos Castelo
-

ESPECIAL:

¿De qué depende la COHESIÓN SOCIAL?

- Cohesión social: ¿de qué estamos hablando?** 29
Santiago Álvarez Cantalapiedra
- Actores y espacios laborales de la globalización** 33
Saskia Sassen
- Políticas migratorias en nombre de la cohesión social** 53
Tanja Bastia
- La política de desarrollo y la dimensión de género
del capital social** 63
Maxine Molyneux
- El progreso sostenible como búsqueda de
la cohesión social** 81
Luis Enrique Alonso
- Coerción en las prácticas urbanas y fragmentación
de la cohesión social: una mirada desde las
ciudades brasileñas** 89
Rosa Moura
-

PANORAMA

- Espacios públicos gobernados privadamente** 101
Helena Villarejo Galende

SUMARIO

El microcrédito: ¿instrumento de cohesión social o de exclusión institucional?	117
<i>Noemí Artal García</i>	
América Latina: la agenda educativa frente a la desigualdad y la globalización	129
<i>Karina Pacheco Medrano</i>	
Kosova: el texto y el contexto	143
<i>Carlos Taibo</i>	

ENTREVISTA

Entrevista a Sergio Ulgiati	153
<i>Mónica Di Donato</i>	

PERISCOPIO

Barómetro social de España: nuevos indicadores sobre la evolución del país	165
<i>Colectivo Ioé</i>	

LIBROS

Ensayos bioeconómicos. Antología.	
Nicholas Georgescu-Roegen de Óscar Carpintero (ed.)	189
<i>Salvador López Arnal</i>	
Derecho Constitucional para la sociedad multicultural	
de Erhard Denninger, Dieter Grimm, Ignacio Gutiérrez (ed.)	191
<i>Nieves Zúñiga García-Falces</i>	

Una sociedad está cohesionada cuando no se deshilacha por sus costuras, cuando predominan en ella las fuerzas integradoras frente a las tendencias disgregadoras y excluyentes. Preguntarse sobre la cohesión social es preguntarse acerca de cómo se mantiene unida una sociedad o de qué depende la posibilidad de alcanzar una formación social estable.

No existe prácticamente una sola agenda política de nuestros días que no lo incorpore como un objetivo deseable. Ahora bien, la cohesión social no significa lo mismo en todos los contextos. En el marco de la Unión Europea se relaciona con dos aspectos principalmente. Por un lado, adquiere una dimensión territorial como consecuencia de la necesidad de adoptar medidas compensatorias en un proceso de integración en el que los países miembros se distinguen por sus enormes diferencias en relación tanto a su dimensión geográfica y poblacional como a su grado de desarrollo y bienestar social. Por otro, asume la forma de un alegato del modelo europeo frente al capitalismo desregulado asociado a lo que suele denominarse modelo estadounidense. Ambos aspectos, sin embargo, se desarrollan más en un plano virtual que real, pues ni las políticas de cohesión territorial son especialmente significativas en un presupuesto comunitario de por sí menguado, ni el llamado modelo social europeo ha sido ajeno a su cuestionamiento por las políticas neoliberales que se han puesto en marcha desde las propias instituciones comunitarias.

Los mandatos que se derivan del Pacto de Estabilidad y la política monetaria que impone el Banco Central Europeo así lo atestiguan. Todos los estudios coinciden en señalar que la participación de las rentas del trabajo en la renta nacional de la UE se estancó en el año 1975 y empie-

za a disminuir de manera significativa a partir de 1982: si en ese año aún representaba un porcentaje del 67% de la renta nacional en la Europa de los quince, en el 2005 no alcanzaba el 58%. La situación ha sido reconocida incluso por la propia Comisión Europea que, en un informe interno titulado *Desarrollo de los salarios y de los costes laborales en la zona euro*, aseguraba en marzo de 2007 que la participación de los salarios había alcanzado los niveles históricos más bajos en los últimos años. Datos que, por otra parte, no reflejan la verdadera situación real en la medida en que no tienen en cuenta el intenso crecimiento de la dispersión salarial e incorporan como parte de las rentas del trabajo las exorbitantes retribuciones que ya son norma común entre los principales ejecutivos de las empresas europeas. Además, esta evolución salarial ha venido acompañada de un deterioro general de las condiciones de trabajo así como de un descenso del gasto público social y de una mayor regresividad fiscal. Mientras la prensa aireaba los buenos resultados empresariales que se han venido sucediendo en el último lustro, los dirigentes comunitarios seguían hablando de la cohesión como el objetivo prioritario de un modelo europeo convertido, por la vía de los hechos, en una pura entelequia.

Así las cosas, resulta necesario preguntarse, al menos en nuestro contexto más próximo, sobre el sentido que se otorga a dicha expresión. Con esta intención presentamos la nota editorial –firmada por el director de la revista– con la que introducimos el Especial. En ésta, como en otras cuestiones, conviene siempre preguntar dos veces por el uso habitual que se hace de los conceptos que utilizamos.

Pero la cohesión social es también un término abierto que remite, al menos aparentemente, a principios como la solidaridad, la equidad o la justicia. Tal vez por ello participa, junto a estos principios, de un carácter esencialmente polémico y sujeto a múltiples interpretaciones según las diferentes tradiciones políticas e ideológicas. Asimismo, la expresión sirve para referirse de manera pragmática a las distintas formas de integración y estructuración social en el contexto de unas sociedades cada vez más diversas y plurales, orientando la atención hacia debates relacionados con la ciudadanía y la ética social. Más que una noción clara, lo que puede reconocerse bajo esta expresión es la emergencia de un importante cuerpo de debates sociales y de programas de investigación.

De ese cuerpo de estudio destacamos en este número algunas facetas o dimensiones que, aunque no agotan las formas de aproximación a la temática, por lo menos sirven para situar en un plano relevante alguno de los debates. En el Especial se aborda la dimensión de género y los fenómenos de la globalización, la inmigración y la urbanización en sus vinculaciones con la cohesión social.

Son facetas estrechamente relacionadas entre sí que precisan del esbozo de algunas ideas –como la de “progreso sostenible” que propone Luís Enrique Alonso– que sirvan, en

medio de la ambivalencia de nuestra modernidad, de herramientas reflexivas para el diseño de instituciones con las que afrontar con equidad y respeto a la biosfera la actual crisis ecológico-social. Sabemos que con esta crisis hoy la dimensión más crucial de la cuestión social no es tanto la explotación dentro del sistema económico como la marginación de una parte significativa de la población mundial. El desajuste entre las demandas ecológicas que precisa la civilización industrial y la capacidad limitada del globo para satisfacerlas, muestra que determinados privilegios de consumo sólo se pueden mantener en beneficio de unos pocos sobre la condición de que una mayoría no pueda mejorar su bienestar material. Afrontar esta situación con un mínimo de voluntad emancipadora, abandonando actitudes cínicas de resignación, sólo es posible con ideas que, alejadas del nihilismo postmoderno, permitan ofrecernos para cada contexto capacidad de análisis e interpretación.

Saskia Sassen señala en su artículo que la globalización provoca la emergencia de nuevas geografías que cruzan y conectan la tradicional división Norte-Sur. La dinámica desigual que acompaña el capitalismo global conlleva una nueva definición del espacio, tanto en términos geográficos como sociales. Surgen ciudades, específicamente globales, que concentran elementos organizativos neurálgicos para el funcionamiento de la economía transnacional y que demandan –a través de la inmigración y de nuevas formas de movilidad provenientes de las nuevas tecnologías de la información– mano de obra de cualquier parte del mundo.

Pero la organización de la economía global en torno a redes de ciudades que actúan como emplazamientos innovadores, dotados de competencias diversificadas y alto nivel tecnológico, no logra evitar, sino todo lo contrario, el riesgo de ahondar, como se ha señalado en alguna ocasión, en una “economía de archipiélago” y una “geografía social de dos velocidades”, incluso en el interior de las propias ciudades. Lo señala Rosa Moura cuando analiza, a partir del estudio de lo que está ocurriendo en las ciudades brasileñas, unas prácticas urbanas coactivas que revelan la fragmentación y la polarización social que en ellas se vive. En esas mismas ciudades también están, aunque no se hable de ellos, los “hombres y mujeres lentos”, alejados de la velocidad de las redes y de las tecnologías y flujos de la información. Se asientan en los intersticios de las urbes y allí plantean sus luchas y estrategias de supervivencia cotidiana convirtiéndolos en espacios del acontecer solidario y de la resistencia.

Tanja Bastia nos hace volver al fenómeno de la migración. Aunque buena parte de los problemas relativos a la falta de cohesión responden, según se señala en la nota introductoria del Especial, al desmantelamiento de normas e instituciones de protección e integración ligadas al proceso de trabajo, la inmigración suele aparecer casi siempre en el centro de los discursos como el elemento crucial que explica las dificultades de cohesionar unas sociedades cada vez más plurales y multiculturales y, como consecuencia, el elemento cru-

cial a regular –normalmente con estrictos criterios de control y represión– en tiempos en que se desregula todo lo demás. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la homogeneidad no es un requisito de cohesión y que las políticas de inmigración que plantean controles más estrictos, lejos de ser la solución a la crisis de la cohesión, suelen contribuir a agravar el problema generando más exclusión, a través de la irregularidad, y más discriminación por motivos étnicos y culturales.

Otra faceta de la cohesión que se resalta en la sección del Especial de la revista es la que se refiere a la estructura de relaciones interpersonales que genera la vida asociativa y las redes ciudadanas. La expresión “capital social” ha sido utilizada con distintas intenciones por diversos autores –en la década de los sesenta por la urbanista Jane Jacobs, en los ochenta por Pierre Bourdieu y James S. Coleman y, en la actualidad, adquiriendo enorme popularidad, por el profesor de la universidad de Harvard Robert D. Putnam– para expresar la idea de que los lazos y vínculos sociales hacen más fructíferas nuestras vidas. Es, por tanto, un concepto que, en cierto sentido, al subrayar el papel que desempeñan en la vida social las redes y las organizaciones más informales (y las normas de reciprocidad y confianza que de ellas se derivan), está relacionado con las ideas de “comunidad cívica” y “sociedad civil”. La aportación de Maxine Molyneux aborda, desde una lectura crítica del enfoque del capital social, la cuestión de cómo los programas sostenidos por las mujeres pueden contribuir al bienestar social y ayudar, al mismo tiempo, a las propias mujeres a superar las diferentes formas de injusticia de género a las que viven sujetas. Para ello, hay que partir del reconocimiento de las características propias del capital social de las mujeres: las redes y movimientos sociales protagonizados por ellas suelen estar más atentos a los problemas domésticos y cotidianos y suelen orientarse a la importante tarea de proporcionar servicios para la satisfacción de las necesidades de las personas. Por esta contribución destacada al bienestar, ha despertado interés la dimensión de género en las políticas de desarrollo. Ahora bien, hay que evitar que este “descubrimiento” suponga un riesgo de sobrecarga, instrumentalización y cooptación de las mujeres que participan en las organizaciones de base. Ante estos riesgos hay que definir unas relaciones del asociacionismo de las mujeres con las agencias externas que, en el marco de un enfoque cooperativo, recoja los principios de titularidad, autoestima y empoderamiento.

Fuera ya del Especial nos encontramos en la sección Panorama con otras tres contribuciones que enlazan con el tema central del número. Helena Villarejo toma la variable espacial, tal vez la más relevante y clara en términos de cohesión, para señalar que los espacios públicos están siendo cada vez menos públicos en la medida en que determinadas organizaciones privadas, de carácter comercial, están asumiendo su gestión y financiación. Nuevas fórmulas, como la de los *Business Improvement Districts* o la de los “centros comerciales abiertos”, que reemplazan al municipio en la prestación de servicios públicos y terminan fragmentando la ciudad, se están implantando en la actualidad con mucha

celeridad y sin apenas consideración hacia cuestiones relativas a la integración sociocultural y a la calidad democrática de las ciudades. Noemí Artal se pregunta si el microcrédito es un instrumento de cohesión o de exclusión institucional. Es un interrogante pertinente en la medida en que su potencial ha sido magnificado (presentándolo como la solución a la pobreza) o denostado (tanto respecto a los resultados, porque se afirma que no llega a los más pobres ni está probada su contribución a una salida efectiva de la pobreza, como a su naturaleza, porque se le considera un caballo de Troya del neoliberalismo al propiciar una lectura errónea de la pobreza, una sustitución de la intervención pública y una reorientación de la ayuda al desarrollo a un ámbito puramente individual) por unos y otros en términos extremos y siguiendo, por lo general, prejuicios ideológicos. Karina Pacheco, a su vez, introduce el tema de las agendas educativas en relación con los esfuerzos latinoamericanos de afrontar las desigualdades y los desafíos de la globalización. A pesar del incremento en la cobertura educativa, los resultados en términos de cohesión parece que no son los esperados.

La sección Panorama, que como saben los lectores está orientada a asuntos de más actualidad, se cierra con la valoración que nos ofrece Carlos Taibo del proceso que ha conducido a la declaración de independencia de Kosovo. Taibo sitúa dicho acontecimiento en su contexto histórico y señala las responsabilidades y los alineamientos tanto de los protagonistas internos como de los agentes externos. Termina señalando los debates que este hecho ha provocado en nuestro país, cuestionando las razones que han sostenido una actitud casi general de rechazo.

En la parte de Ensayo Carmen Velayos nos presenta una lectura que, realizada desde la filosofía, refuerza el compromiso de la revista de profundizar en el concepto de sostenibilidad. Monica Di Donato, investigadora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial), entrevista a Sergio Ulgiati sobre el *Manifiesto sobre transiciones económicas globales* que publicamos en la sección Periscopio del número anterior. En esta ocasión, el Periscopio ofrece un avance de los principales resultados de una investigación que, realizada por el Colectivo loé y apoyada por el CIP-Ecosocial, se acaba de publicar íntegramente en forma de libro. Constituye un material que, sin duda, resultará de referencia para quien quiera indagar un poco más en el tema que hemos destacado en este número.

Santiago Álvarez Cantalapiedra
Director

CIP-Ecosocial: análisis y debates para
una sociedad justa en un mundo habitable
www.cip.fuhem.es

**¿Qué sostenibilidad?: una lectura desde la
Filosofía Práctica**

Carmen Velayos Castelo

13

Ensayo

¿Qué sostenibilidad?: una lectura desde la Filosofía Práctica

"El azar es dispensador de regalos, pero inseguro; la naturaleza, por el contrario, es autosuficiente, por lo cual vence con su fuerza inferior, pero segura, a la más grande promesa de la esperanza."

Demócrito B176 DK

*"Entre tanto debe excusársenos a los que no aceptamos esta etapa muy primitiva del perfeccionamiento humano como el tipo definitivo del mismo, por ser escépticos con respecto a la clase de progreso económico que excita las congratulaciones de los políticos ordinarios: el aumento puro y simple de la producción y de la acumulación."*¹

J. Stuart Mill

Un mundo sostenible es más que un ideal. Parece el único mundo compatible con la vida. En palabras de Riechmann, "vivimos dentro de sistemas socioeconómicos humanos demasiado grandes en relación con la biosfera que los contiene, por una parte; y en sistemas mal adaptados, sistemas humanos que encajan mal en los ecosistemas naturales".² Por tanto, la sostenibilidad ya no es sólo un ideal porque aspiremos a tener el mejor de los mundos posibles (visión positiva), sino porque, como prioridad, queremos vivir en un mundo habitable como contrapartida a un mundo incompatible con la satisfacción de las necesidades más básicas para todos los habitantes del planeta (visión negativa de la sostenibilidad).

Si la sostenibilidad es, entonces, necesaria para garantizar la vida, la buena vida, sería prioritario saber exactamente qué es, en vista a justificar los

Carmen Velayos Castelo es profesora de Filosofía Moral y Política en la Universidad de Salamanca

¹ J. S. Mill, *Principios de Economía Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

² J. Riechmann, "¿Cómo cambiar hacia sociedades sostenibles? Reflexiones sobre biomimesis y auto-contención", *Isegoría*, 32, 2005.

objetivos operativos que la hagan posible. Y aquí empieza nuestro problema porque no hay una sino cientos de caracterizaciones posibles, a las que hay que sumar muchos más métodos para medirla y otros tantos para tratar de aplicarla.

Este es el desconcertante inicio de una historia que comenzó hacia los años setenta ochenta del siglo XX. Entonces la sociedad descubría que la sostenibilidad era el único camino viable para garantizar el futuro de la vida en la Tierra, al mismo tiempo que consentía –y hasta promovía– su contrario. Por tanto, se justificaba la sostenibilidad como un fin para las políticas y las acciones, pero tal fin resultaba tan crucial como ambiguo. De hecho, podía ser respaldado por ideologías muy diversas sin necesidad de que compartieran más que una etérea buena disposición hacia lo que Naciones Unidas consideraba “un programa global para el cambio”.

A pesar de su ambigüedad, o quizás gracias a ella, el término triunfó en el panorama internacional frente a otros posibles como ecodesarrollo. Como resume perfectamente José Luis Naredo: “se trataba de enunciar un deseo muy general (...) sin precisar mucho su contenido ni el modo de llevarlo a la práctica.”³ Y añade que, tal y como ya había advertido tempranamente Malthus en sus *Definiciones en Economía Política* (1827), el éxito en el empleo de nuevos términos viene especialmente marcado, en las ciencias sociales, por su conexión con los propios status quos mental, institucional y terminológico ya establecidos en la sociedad en la que han de tomar cuerpo. Sólo un término como sostenibilidad o desarrollo sostenible podía ser aceptado por perspectivas tan diferentes como el desarrollismo y el ecologismo en busca de un objetivo común. Ése era su principal mérito y también su mayor desventaja.

La ambigüedad del concepto de sostenibilidad permite que éste sea aceptado por ideologías muy diversas, lo que le resta operatividad

El sostenibilismo

La ambigüedad del concepto permite que éste sea aceptado por ideologías muy diversas, lo que le resta operatividad. De hecho, lo sostenible ha llegado a convertirse casi en un cajón de sastre donde casi todo puede tener cabida. Esta circunstancia explica, por ejemplo, la crítica campaña de contra-publicidad creada por la organización Ecologistas en

³ J. M. Naredo, “Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible”, en <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a004.html>, 2004.

Acción, que juega con el término hasta convertirlo en la fórmula desarrollo *sostenible*.⁴ El resto del contra-anuncio muestra a una niña que mira a un pequeño animal indefenso. En una pancarta se puede leer: “El hombre es extraordinario. Con unos cuantos trasvases somos capaces de acabar con importantes ecosistemas fluviales. Pero plantando un árbol compensamos todo. Cambiemos el mundo sin cambiar el planeta.” En una pancarta inferior se lee: Desarrollo SOS TEMIBLE

Que la retórica sostenibilista (todo lo valioso ha de caer bajo esta etiqueta) acapare tanta atención por parte del marketing de todo tipo, no significa que cualquier uso del término pueda ser respaldado mayoritariamente desde un punto de vista intelectual. Es evidente que un término que ha sido avalado desde su origen con las mejores bendiciones de los “expertos” en medio ambiente, de los políticos y de la sociedad civil, constituye un extraordinario reclamo de venta para cualquier producto, algo así como una etiqueta de calidad ambiental y hasta moral.

Según nuestro punto de vista, los términos obtienen su significado de las prácticas sociales. Si fuera el caso que éstas legitimaran “el todo cabe” o significados contradictorios entre sí, un término podría terminar perdiendo vigencia por confuso e ineficaz. Otra cosa es que las prácticas sociales (entre las que cabe contar no sólo los documentos internacionales sobre desarrollo sostenible sino otras menos consensuadas, como la publicidad o el lenguaje cotidiano) terminen justificando un sentido bien distinto a aquel que –en nuestro caso– no sólo hizo nacer el término, sino también que éste mereciera aceptación y vigencia global en documentos oficiales como los informes de Naciones Unidas o de diversas convenciones internacionales sobre medio ambiente, entre otros. Si éste llegara a ser el caso, aquellos que no compartieran su estatus como concepto normativo, tendrían que abandonarlo a favor de otros nuevos. Lo que no podrían hacer es luchar contracorriente tratando de imponer un significado ya perdido entre las prácticas o los juegos lingüísticos de una mayoría.

Con todo, considero difícil que las prácticas menos teóricas –y a menudo interesadas– de utilización del término (publicitarias sobre todo), puedan acabar menoscabando o eliminando el significado nuclear de la sostenibilidad tal y como aparece en prácticas definidoras como el Informe Brundlandt u otros. Otra cosa es que acaben triunfando determinadas interpretaciones –frente a otras distintas– de la sostenibilidad. Como veremos, las interpretaciones perfilan y concretan el núcleo de significado consensuado. Dicho triunfo ya ha empujado a distintos autores a abandonar el concepto como un concepto normativo, vinculante. Un abandono parcial y crítico del término sostenibilidad está presente, por ejemplo, en las siguientes palabras de Luis Enrique Espinosa cuando afirma: “También hace tiempo J. Riechmann le encontraba al ‘Desarrollo sostenible’ una utilidad como ‘caballo de Troya’ y sólo se mostraba partidario de abandonar el término si finalmente se imponía la interpreta-

⁴ Campaña Consume hastamorrir en www.lettra.org/consume-hastamorrir/index2.html

ción productivista. Transcurrido el tiempo parece evidente que así ha sido, si atendemos a las interpretaciones dominantes.”⁵

En concreto, para Espinosa “la interpretación ‘oficial’ del ‘Desarrollo sostenible’ consagra la idea usual del desarrollo tal como lo entienden la mayoría de los economistas, es decir, como ‘aceleración sostenida’. Esta interpretación es diferente a la de la sostenibilidad de los procesos físicos. Es más, advierte Espinosa, tampoco parece que la visión de la sostenibilidad como crecimiento refleje el bienestar de una sociedad. El producto interior bruto (PIB) no mide el deterioro de la calidad de vida, ni incluye los servicios de cuidado no remunerados o la desigualdad en el reparto de la renta, por ejemplo.

¿Cuántas sostenibilidades?

Quizás, con todo, tenga razón Michael Jacobs cuando afirma que la búsqueda de un significado unitario y preciso de sostenibilidad resulta errónea.⁶ Como otros conceptos políticos, tales como justicia o democracia, el debate realmente decisivo está en la clarificación de los objetivos operativos del mismo, es decir, de la forma de ponerlo en práctica. Si confundimos la clarificación semántica del concepto con la justificación de la forma o formas de entenderlo en la práctica, malinterpretamos, a su juicio, la verdadera naturaleza y función de los conceptos políticos, que serían disputados o discutibles (contestable).

Los conceptos disputados serían complejos y normativos, con dos niveles de significado. El primer nivel es unitario, pero vago. En cuanto tal, puede ser expresado mediante una definición breve del estilo “gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo”. Aunque existan distintas definiciones de democracia, ni este hecho ni su vaguedad convierten a los conceptos disputados en inútiles o sin sentido. Según Jacobs, los conceptos disputados son definidos en el primer nivel mediante una serie de ideas centrales que son generales, sustantivas y no redundantes. Lo más importante, con todo, es que utilizamos dichos términos porque no hay otros que expresen el mismo tipo de ideas principales o esenciales. Y que incluso para quienes utilizan distintas interpretaciones, podría llegarse a un acuerdo sobre la evaluación de situaciones en las que esté ausente la justicia, la sostenibilidad o la democracia, por citar tres ejemplos de conceptos disputados.

Pero aquí no acaba el análisis del significado de sostenibilidad. Según Jacobs, el rasgo distintivo de los conceptos disputados aparece en el segundo nivel de significado. Esta es

⁵ L. E. Espinosa, “Una visión crítica sobre el desarrollo sostenible”, en J. M. García Gómez-Heras y C. Velayos (eds.), *Tomarse en serio la naturaleza*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, p. 302.

⁶ M. Jacobs, “Sustainable development as a contested concept”, en A. Dobson, *Justice and the Environment. Conceptions of environmental sustainability and dimensions of social justice*, Oxford University Press, Oxford, 1998, p. 25.

ya la esfera de lo político y aquí estriba la disputa –política– sobre la interpretación práctica de los mismos.

El concepto de sostenibilidad o de desarrollo sostenible consiguió a partir de los años ochenta el aplauso de muy diferentes concepciones políticas, morales y vitales. Frente a épocas previas en las que también se debatió ardientemente sobre la propia idea de sostenibilidad, es decir, sobre el primer nivel de significado, se lograba consolidar entonces un importante consenso respecto a la necesidad de superar un modelo inviable de desarrollo. Más tarde, el desarrollo sostenible pasó a constituir uno de los objetivos políticos fundamentales en el ámbito del medio ambiente; eso sí, una vez que la dimensión ambiental empezó a constituir una dimensión fundamental de la agenda política. Lo ambiental deviene político.⁷

Sin embargo, no ha logrado consenso, ni parece que lo hará en el futuro, el significado operativo –de segundo nivel– de la sostenibilidad. El riesgo de tal dispersión de interpretaciones es el sostenibilismo: que todo pretenda ser pasado por sostenible. La ventaja es, sin embargo, que permite el debate social del problema, exige la participación ciudadana en todos los sectores, y ayuda a concebir el asunto como algo más que un debate entre expertos, una vez comprendido el concepto de la sostenibilidad como un concepto práctico, político.

Análisis conceptual

El núcleo semántico

Actualmente, los términos sostenibilidad y desarrollo sostenible resultan intercambiables. Coincido con Jacobs en que en el primer nivel del análisis conceptual de dichos términos, podríamos situar dos definiciones clásicas. A pesar de algunas contestaciones críticas a las mismas, parece haber cierto consenso sobre su relevancia. La primera es la del Informe Brundlandt. Según éste, el desarrollo sostenible aquel que “satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.⁸

La segunda definición es la del Programa Ambiental de Naciones Unidas y el Informe *Caring for the Earth*, de la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza. Reza así:

⁷ M. T. López de la Vieja, “Lo ambiental es político”, en *Responsabilidad política y medio ambiente*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2007, pp. 77 y ss.

⁸ Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD), *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid, 1988 [1987].

“desarrollo que mejora la calidad de vida de la gente en el marco de la capacidad de carga de los ecosistemas que soportan la vida”.⁹

El concepto de sostenibilidad es, además, un concepto relativo e instrumental.¹⁰ En primer lugar, depende de la matriz ambiental a la que se aplique. La biosfera contemporánea no es sostenible. Globalmente no exporta desechos y de no importar energía solar, dejaría de funcionar de inmediato. Además, la sostenibilidad no es un valor por sí misma. Lo es en cuanto garantiza la continuidad de la vida sobre la Tierra. Tampoco es una fórmula mágica. No hay soluciones definitivas.

Por último, la sostenibilidad es más fácil de caracterizar negativamente, en cuanto ausencia de sostenibilidad, que como *desiderátum* o algo que debe ser conseguido. Una vez aquí, sería posible destacar algunas de las ideas básicas que la acompañan o que han terminado impregnando el significado nuclear del concepto:¹¹

La idea de que algo debe ser sostenido. El concepto de desarrollo sostenible implica, ya de entrada, la conciliación entre la naturaleza y la actividad económica del hombre. Pues una vez que somos conscientes de que sólo a costa de la aniquilación de la vida podría la economía seguir creciendo al ritmo actual, el único desarrollo posible es un desarrollo que frene el crecimiento. Esta idea tan general ha admitido diversas interpretaciones particulares, que van desde la apuesta por una mera desaceleración del crecimiento (Unión Europea) hasta la defensa del decrecimiento (Riechmann, García, Espinosa).¹²

Se requiere una nueva noción de desarrollo. En 1992, 173 gobiernos nacionales reconocían que era necesario torcer el rumbo hacia un nuevo tipo de desarrollo. Firmaban la Agenda 21. Desarrollo no es necesariamente crecimiento. Es evolución, calidad de vida, ganancia, mejora. Sin embargo, el desarrollo que promovemos en la práctica parece estar arrojándonos al empeoramiento, la desigualdad en las condiciones de vida y la amenaza de continuidad.

Nuestro actual modelo económico parece identificar crecimiento con desarrollo. Pero el crecimiento supone aumento de las cantidades producidas y consumidas, lo que no parece viable en el seno de un mundo limitado, de recursos finitos. La reducción en el uso de materiales y de energía no implica una disminución de la calidad de vida. Muy al contrario, el des-

⁹ Gland/Scutz, *Caring for the Earth*, UN World Wide Fund for Nature, 1991.

¹⁰ R. Folch, *Ambiente, emoción y ética*, Ariel, Barcelona, 1997.

¹¹ Para realizar esta lista he tenido muy en consideración la de Jacobs en el trabajo citado, y en M. Jacobs, *The Green Economy*, Pluto Press, Londres, 1991 (edición en castellano en Icaria, 1996). Además, se han introducido aportaciones propias a partir de literatura especializada en desarrollo sostenible.

¹² J. Riechmann, *Isegoría*, 2005, *op.cit* ; E. García, *Medio ambiente y sociedad: La civilización industrial y los límites del planeta*, Alianza Editorial, Madrid, 2005; L. Espinosa, *op. cit*.

arrollo sostenible supondría el aumento de eficiencia en la gestión de los materiales, así como la disminución de los costes externos y los derivados de la degradación del medio, que aumentarían la calidad de vida.¹³

La idea de límite. A pesar de la ambigüedad que domina a la definición de la Comisión Brundlandt, y a alguno de los conceptos que incluye, como el de necesidad, la misma respondía perfectamente a una constatación sencilla (aunque necesitada de posteriores explicaciones) que tenía el ser humano por primera vez en la historia, y sobre la que empezaba a haber acuerdo global. No hay futuro sin autolimitación en el presente. El ecosistema terrestre, como condición del crecimiento económico, es limitado en cuanto a la explotación de sus recursos y a su capacidad para actuar como sumidero de los residuos. En 1986, algunos biólogos calculan que, ya entonces, el sistema económico se había apropiado del 40% de la producción fotosintética global,¹⁴ con lo cual no podríamos crecer más de cuatro veces sin haber acabado con la vida en la Tierra. Dado que los recursos naturales son limitados y que no contamos con medios para multiplicarlos o ampliarlos, la autolimitación en su utilización se hace obligatoria.

La sostenibilidad no es un valor por sí misma. Lo es en cuanto garantiza la continuidad de la vida sobre la Tierra

La integración de lo económico, lo social y lo ecológico. Lo ambiental no es una externalidad de la economía o de la política. Muy al contrario, los bienes ecológicos han de ser integrados en el análisis económico y garantizados por las políticas.

La sostenibilidad como ideal compartido, constaría de varios ejes o dimensiones. En primer lugar, cabe hablar de una dimensión ecológica, que nos insta a mantener la naturaleza sin degradarla irreparablemente. En segundo lugar, está la dimensión social, ya que cualquier visión aceptable del desarrollo ha de tratar también de garantizar la cohesión y estabilidad social y regirse por el “eje estructurante” –según Jiménez Herrero, de la equidad social, porque la pobreza y la injusticia son también insostenibles–.¹⁵ En tercer lugar, está la dimensión económica, que trataría de garantizar el desarrollo económico para maximizar el bienestar humano (consumo, utilidad), pero, eso sí, teniendo en cuenta las restricciones impuestas por el capital total y el natural.

¹³ F. Sapiña, *¿Un futuro sostenible?*, PUV, 2006, p. 138.

¹⁴ L. M. Jiménez Herrero, *Desarrollo Sostenible. Transición hacia la coevolución global*, Pirámide, Madrid, 2000, p. 53; H. E. Daly, “Sustainable Growth: An Impossibility Theorem”, en *Development* (SID), 1990.

¹⁵ *Ibidem*, p. 116.

La idea de no sobrepasar la capacidad de carga del planeta, que solicita el cuidado de la comunidad biótica. Los ecosistemas de la Tierra tienen unos límites. La sostenibilidad supone ajustarse a ellos. Puede, así, ser concebida como viabilidad ecológica.¹⁶ El sistema económico y el social no pueden destruir su base ecológica, sobrecargar las funciones ambientales. En suma, sin su base biofísica, no hay vida social ni económica.

No sobrepasar la capacidad de carga del planeta requiere cerrar los ciclos. En los ecosistemas naturales, la mayor parte del aporte de nutrientes proviene del reciclado de la materia orgánica. Existe un ciclo cerrado de nutrientes.

En la agricultura tradicional, el ciclo se cerraba con aportes de basura y residuos animales y humanos. Nuestra sociedad industrial, sin embargo, no es capaz de integrar la actividad económica y la gestión de materiales en los sistemas biológicos, químicos y físicos globales. Se necesita una importante reducción del uso de energía y de materiales, así como un aumento de eficiencia y una minimización de los recursos generados.

La consideración de las necesidades y deseos de las generaciones futuras. En la 29ª Conferencia General de la UNESCO en 1997 se aprobó la Declaración sobre las responsabilidades de las generaciones actuales para con las futuras generaciones. En plena consonancia con el Informe Brundlandt, su artículo 1 reza así: “Necesidades e intereses de las generaciones futuras: las generaciones actuales tienen la responsabilidad de garantizar la plena salvaguardia de las necesidades y los intereses de las generaciones futuras.”

Su artículo 4 dice: “Preservación de la vida en la Tierra: Las generaciones actuales tienen la responsabilidad de legar a las generaciones futuras un planeta que en un futuro no esté irreversiblemente dañado por la actividad del ser humano. Al recibir la Tierra en herencia temporal, cada generación debe procurar utilizar los recursos naturales razonablemente y atender a que no se comprometa la vida con modificaciones nocivas de los ecosistemas y a que el progreso científico y técnico en todos los ámbitos no cause perjuicios a la vida en la Tierra.”

La equidad en la satisfacción de las necesidades básicas entre los contemporáneos y las generaciones futuras. Los bienes y los males ambientales no están distribuidos equitativamente. En la medida en que tal distribución no es azarosa sino que está promovida, o no evitada, por los seres humanos, se convierte en un problema de justicia. Es interesante constatar que casi siempre son los más desfavorecidos quienes terminan acumulando mayor número de males ambientales. O que los más favorecidos consumen más recursos de los que necesitan mientras otros no llegan ni siquiera a satisfacer sus necesidades básicas.

¹⁶ J. Riechman, *Isegoría*, 2005, op. cit. p. 117.

cas. La sostenibilidad es un principio de justicia desde el momento en que persigue la equidad en la satisfacción de las necesidades de todos los seres humanos, presentes y futuros.

La necesidad de una responsabilidad compartida. La responsabilidad es global y exige una participación activa de todos los sectores sociales, desde los gobiernos, pasando por las instituciones, hasta llegar a la sociedad civil y a los ciudadanos concretos. La Agenda 21 reconoce a este respecto que en la persecución del desarrollo sostenible han de colaborar y ser oídos los gobiernos, las empresas, las mujeres, los indígenas, y todos los grupos vulnerables y menos aventajados. No debe ser una imposición, sino un proyecto global, universal. Las Oficinas 21 han resultado ser estructuras que crecen y se consolidan. Y aún queda mucho por hacer.

Interpretaciones prácticas y disputadas

La controversia intelectual sobre el significado de la sostenibilidad comienza, en principio, una vez admitido un núcleo semántico compartido. Se refiere a las ideas básicas de dicho núcleo con objeto de concretarlas operacionalmente. Aquí empiezan las disputas centradas, sobre todo, en los siguientes puntos:

1) Lo que ha de sostenerse. Según Andrew Dobson,¹⁷ cabría distinguir tres visiones básicas de la sostenibilidad dependiendo de aquello que se espera sostener. Según la primera postura, lo que habría que sostener sería el capital natural crítico, es decir, el mínimo de recursos naturales necesarios para la producción y reproducción de la vida humana. El énfasis se pone en las necesidades actuales o futuras de los seres humanos, por lo que tiene un marcado carácter antropocéntrico. Por debajo de las necesidades de los seres humanos actuales y futuros, habría que contar con los deseos de los primeros.

Una segunda forma de entender la sostenibilidad enfatiza que lo que hay que sostener es la naturaleza irreversible, aquella naturaleza no humana insustituible en caso de pérdida. Esta visión priorizaría las necesidades humanas presentes sobre las de los seres vivos no humanos actuales. Más tarde, irían las necesidades futuras, prioritariamente humanas, y en último lugar, contarían los deseos o preferencias humanos presentes y futuros.

La tercera visión establece que lo que hay que sostener es el valor natural. Prioriza las necesidades de los seres vivos no humanos por encima de las de los humanos presentes. Después se tendrían en cuenta las necesidades futuras y, por último, los deseos.

¹⁷ A. Dobson, *Justice and the Environment. Conceptions of environmental sustainability and dimensions of social justice*, Oxford University Press, Oxford, 1998, p. 39.

A todas estas formulaciones Jorge Riechmann le añadiría una cuarta tras mostrar algunas puntualizaciones a la relevante clasificación de Dobson.¹⁸ Según esta cuarta visión, lo que habría que sostener es el capital crítico no antropocéntrico, indispensable para la supervivencia y buena vida de todos los seres vivos, humanos y no humanos. El carácter individualista de la protección y la no-necesidad de asignar valores intrínsecos, distanciaría su posición de la anterior, centrada en entidades colectivas.

2) El grado de protección ambiental. En relación con el grado de protección ambiental, se suele hablar de sostenibilidad débil y de sostenibilidad fuerte.¹⁹ Para la primera (formulada desde la racionalidad propia de la economía estándar), no existe la idea de que la actividad económica esté sujeta a límites naturales, con lo cual la naturaleza debe ser protegida sólo en la medida de lo posible.

Para las posiciones más débiles de la sostenibilidad, es el capital total (la suma del capital natural, manufacturado y humano) el que ha de permanecer constante en el tiempo, tesis que –sin embargo– parece ya suficientemente refutada por la física contemporánea porque presupone que los tres tipos de capital son sustituibles. Según esto, determinados recursos naturales podrían ser compensados por cambios tecnológicos y la utilización de otros recursos o capital económico. Y éste no es el caso pues siempre hay pérdidas. Con lo cual, la idea de una “sustituibilidad” perfecta habría dejado de ser disputable.

En un grado de exigencia algo mayor, otras teorías de la sostenibilidad débil añaden una nueva variable –la del capital natural crítico (Knc)– prácticamente insustituible, y que sería la que habría de permanecer constante a lo largo del tiempo. Jiménez Herrero distingue así dos sostenibilidades débiles, que denomina tecnocráticas: la economía “cornucopiana”, que supone la posibilidad de sustitución perfecta entre el capital natural y el fabricado por el hombre; y la acomodaticia, propia de la conocida como “economía ambiental”. Según ésta, ya no es posible la sustitución perfecta entre las distintas formas de capital, por lo que se requiere la internalización de los costes sociales y ambientales mediante impuestos, multas y normas diversas.

Algunas de las objeciones que ha merecido el conjunto y posiciones conocidas como débiles (economía ambiental), son perfectamente expresadas por Cuchí:²⁰ imposibilidad de aceptar de forma indefinida la elasticidad en la sustitución; insuficiencia del mercado como mecanismo de asignación eficiente de los recursos no renovables, en la medida que las

¹⁸ J. Riechmann, *Todos los animales somos hermanos*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005, pp. 119-20.

¹⁹ B. Norton, *Sustainability: A Philosophy of Adaptive Ecosystem Management*, University of Chicago Press, Chicago, 2005.

²⁰ A. Cuchí, “Ambientalización curricular del departamento de construcciones arquitectónicas y de la UPC”, *Ide@sostenible*, 2, 10, 2005, en <http://hdl.handle.net/2099/223>

generaciones futuras (y todas aquellas que viven al margen de nuestro sistema económico) no pueden hacer valer sus preferencias; y la imposibilidad intrínseca de valorar de forma monetaria el capital natural, ya que la naturaleza no entiende de intercambios mercantiles.

Según las versiones fuertes de la sostenibilidad (formuladas desde la racionalidad de la termodinámica y de la ecología), sí hay límites ecológicos para la actividad económica y social. El desarrollo trataría de mantener constante todo el capital natural, manteniendo –incluso– estacionaria, o sin crecimiento alguno, la economía y la población. Para lograrlo, se haría necesaria una mayor eficiencia en el uso de los recursos, pero nunca el aumento de los flujos de energía e información.

Según Naredo, la imposibilidad física de un sistema que arregle internamente el deterioro ocasionado por su propio funcionamiento, invalida también la posibilidad de extender a escala planetaria la idea de que la calidad del medio ambiente esté llamada a mejorar a partir de ciertos niveles de producción y de renta que permitan invertir más en mejoras ambientales. Estas mejoras pueden lograrse ciertamente a escala local o regional (a base de utilizar recursos de fuera y de enviar residuos fuera), pero no global.

La posibilidad abierta por la concepción fuerte de la sostenibilidad supondría rediseñar el sistema para conseguir que utilice más eficientemente los recursos y, en consecuencia, genere menos pérdidas ya sea en forma de residuos o de calidad interna.

El problema

El problema de fondo es el de si algunas de las anteriores interpretaciones disputadas –u otras– se oponen –o no– al núcleo aparentemente consensuado (primer nivel de significación) del significado de la sostenibilidad. Desde mi punto de vista, si de verdad aceptamos como núcleo del concepto “sostenibilidad” la definición del *Caring for the Earth*, que supone la idea de no superar la capacidad de carga del planeta en términos ecológicos, algunas de las interpretaciones anteriores serían fácilmente rechazables. En concreto, lo harían las concepciones más débiles.

Por otra parte, si no llegara a imponerse socialmente este mínimo ecológico (viabilidad ecológica) como núcleo del significado de sostenibilidad (lo que supondría, quizás, un alarmante alejamiento de los conceptos prácticos respecto a los datos científicos); o sólo lograra respaldo social e institucional una interpretación de ese mínimo ecológico, como recurso humano traducible en términos monetarios, la apuesta por este concepto normativo de tan marcada relevancia global podría verse claramente disminuida a favor de otros términos menos cargados, como ecodesarrollo o democracia ecológica.

Ética ciudadana y desarrollo sostenible

La sostenibilidad como problema moral. La ética sostenible

El fin del desarrollo sostenible es, en esencia, un fin de carácter moral. En primer lugar, porque la sostenibilidad es condición necesaria de la justicia presente e intergeneracional.²¹ En segundo lugar, porque la anterior determinación lleva implícita toda una serie de compromisos morales en el presente, especialmente: la moderación del consumo (y del bienestar asociado); la especial responsabilidad de algunos (los ciudadanos del norte, en la medida en que somos los que más recursos consumimos); y, en consecuencia, fuertes dosis de solidaridad internacional.

La ética requiere entonces convertirse ella misma en sostenible. Un ética sostenible es aquella que puede permanecer en el tiempo como quehacer humano. Por tanto, insta a plantear los requisitos de permanencia del propio agente moral, así como las condiciones de posibilidad de la moralidad. Entre ellas, y no menor, ha de contarse con cierta estabilidad ecosistémica que permita la vida y el desarrollo de capacidades y de facultades humanas constitutivas de la moralidad. A este respecto, es necesario destacar que la agencia moral no hubiera podido evolucionar sin el concurso de determinadas condiciones ecológicas y biológicas que podrían alterarse o desaparecer.

Además, es preciso señalar que la igualdad en la satisfacción de mínimos ecológicos es garantía del desarrollo global de nuestras habilidades morales. Si, en determinados contextos, los agentes resultan coaccionados o dominados por circunstancias naturales o socioculturales que dificulten su capacidad de autogobernarse (guerras, dictaduras, desastres naturales) el quehacer moral se resentiría, aunque la moralidad como estructura no pudiera desaparecer con ellas.

Un segundo rasgo de una ética sostenible es –posiblemente– la voluntad de sostener algo más en el tiempo: a) la supremacía implícita del ser humano sobre el resto de la naturaleza. Posiblemente, sólo limitando nuestras atribuciones desde el punto de vista de lo que nos rodea, podremos satisfacer la verdadera exigencia de un desarrollo sostenible; b) la desmesurada inclinación a entender al agente moral y a su acción (especialmente técnica) como antinaturalidad, desconectada de su soporte biofísico y destinada, incluso, a superarlo. Tal inclinación ha llevado al abandono de la idea de límite ecológico y de medida que, según la mitología griega, llevó a héroes como Prometeo o Asclepio a merecer el castigo de Zeus. Y puede llevarnos a nosotros a la injusticia social, al sufrimiento o a la propia autoextinción.

²¹ J. Barry, "Sustainability and intergenerational justice", en A. Dobson (Ed.), *Fairness and futurity*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 93-117.

Por otro lado, las éticas de la sostenibilidad han solido edificarse sobre una base de deberes y de obligaciones, junto a principios, valores o derechos. Para actuar legalmente hay que ajustarse a una serie de normas cuyo cumplimiento garantizaría no caer en una flagrante insostenibilidad. Es todavía un nivel insuficiente desde el punto de vista ético. Para actuar bien y correctamente, deberíamos adecuarnos a la idea de lo correcto o de lo bueno de la que se parta (ideas que lo son también de sostenibilidad). Pues lo sostenible apunta a daños morales y también a bienes. Como cualquier principio-guía, lo sostenible ha de quedar suficientemente abierto como para dejar espacio a distintas adecuaciones concretas.

La igualdad en la satisfacción de mínimos ecológicos es garantía del desarrollo global de nuestras habilidades morales

Y es cierto que la sostenibilidad ha pasado a ser un requisito asumible por diversas tradiciones éticas. Así, los utilitaristas pueden justificar que lo sostenible es a su vez lo que satisface más preferencias, por ejemplo. Las éticas deontológicas entenderían la sostenibilidad como un principio *prima facie*. Un comunitarista puede hacer coincidir la idea de bien colectivo con una determinada visión de lo que sea una tradición moral; y un naturalista traduciría ésta en la obediencia a los dictados de la naturaleza. En todo caso, el ciudadano corriente en su vida personal y social también ha de contar con su propia idea normativa de sostenibilidad que seguramente diferirá de la de su vecino o de la de su amigo. Como ya hemos visto, hay un núcleo –más o menos compartido– de significado acerca de la sostenibilidad en sentido ético (sobre todo en su dimensión negativa, referida a lo que no es sostenible, como evitación de daños) y una corteza positiva, abierta y más discutible. No es siempre fácil consensuar dónde está el daño o mal ecológico (lo que sea lo insostenible), pero contamos cada vez con mejores indicadores de los daños ecológicos. Mucho menos fácil es saber qué son los bienes ecológicos (lo que sea sostenible), en cuanto satisfacción de necesidades y de deseos, cuestión ésta que algunos consideran que ni siquiera debiera ser un asunto “moral” ni colectivo pues afecta a ideales o formas de entender la vida que no pueden ser universalizables. A mi modo de ver, en la pregunta ética por la sostenibilidad se entremezclan las preguntas por el bien colectivo y por la justicia.

En todo caso, la vigencia de este concepto como concepto ético parece requerir una interpretación amplia de la ética como Ecoética. Esto significa que el agente moral es entendido necesariamente como un miembro de la Tierra, y no sólo de la comunidad social y política o del mundo. Y significa también que su acción está enmarcada en un contexto social que requiere de un sistema biológico que lo sustente. No hay cultura sin naturaleza, ni justicia sin un disfrute equitativo de los recursos naturales que garantizan la buena vida de todos.

La nueva dimensión (global, temporal y terrenal) que la sostenibilidad impone a las teorías de la justicia es para muchos revolucionaria. Folch lo expresa con contundencia cuando afirma que “se requerirán mutaciones considerables, sobre todo en las actitudes personales, que deberán admitir modificaciones copernicanas de los valores de referencia, comparables –me temo que superiores– a las que acompañaron el advenimiento de la cultura industrial en aquel universo aristocrático-rural del siglo XVIII.”²² Para otros, la sostenibilidad no supone un cambio drástico de dirección en la ética, sino sólo la adecuación a nuevos ámbitos de las teorías tradicionales. La diversidad de interpretaciones sobre la presunta novedad de la cultura de la sostenibilidad, da muestra, una vez más, del carácter disputado y abierto del concepto, también como concepto práctico.

²² R. Folch, *op. cit.*, p.171.

ESPECIAL:

¿De qué depende la COHESIÓN SOCIAL?

Cohesión social: ¿de qué estamos hablando?	29
<i>Santiago Álvarez Cantalapiedra</i>	

Actores y espacios laborales de la globalización	33
<i>Saskia Sassen</i>	

Políticas migratorias en nombre de la cohesión social	53
<i>Tanja Bastia</i>	

La política de desarrollo y la dimensión de género del capital social	63
<i>Maxine Molyneux</i>	

El progreso sostenible como búsqueda de la cohesión social	81
<i>Luis Enrique Alonso</i>	

Coerción en las prácticas urbanas y fragmentación de la cohesión social: una mirada desde las ciudades brasileñas	89
<i>Rosa Moura</i>	

Especial

Cohesión social: ¿de qué estamos hablando?

Tanto en el ámbito del Estado-nación como en el internacional, siempre acaba por emerger la cuestión de la cohesión social como un enunciado fetiche cuya simple invocación parece suficiente para encarar los problemas y aliviar las tensiones sin necesidad alguna de referirse a las causas que los provocan.

No sería demasiado aventurado afirmar que a la profusión en la utilización de la expresión le sigue una confusión cada vez mayor respecto a las razones que la motivan, cuando no una interesada vocación de desplazar otros conceptos más incisivos para el propósito de comprensión e interpretación de los problemas. Algo similar a lo que ocurre con otras formulaciones –como “desarrollo sostenible”, “gobernanza” o “responsabilidad social corporativa”– que, en ausencia de mayores precisiones, se han alimentado de la suficiente ambigüedad como para reconciliar en el plano de los discursos tendencias y procesos que en la realidad se muestran profundamente contradictorios. De ahí que haya surgido en el Consejo de Redacción de la revista *Papeles* la necesidad de abrir este especial dedicado a la cohesión social con algunos comentarios previos.

Resulta paradójico que un término acuñado a finales del siglo XIX, y que se asocia a los postulados de un clásico de la sociología francesa como fue Emile Durkheim –para quien la solidaridad es la característica estructural más relevante de los sistemas sociales–, retorne con inusitada vigencia en los inicios de este nuevo siglo. Durkheim utilizó el término solidaridad en un sentido sociológico y analizó su evolución a medida que se profundizaba en la división social del trabajo. Hay vínculos sociales asociados a un territorio, a unas tradiciones o a unos usos grupales propios que se erosionan y se sustituyen por otros a medida que se avanza en la especialización funcional y se incrementa la interdependencia en la generación de la producción social. Todo ello cristaliza en instituciones y está en la base del orden moral necesario para que los individuos permanezcan vinculados a una sociedad estable que se reproduce a lo largo del tiempo. Posteriormente, se han empleado otras nociones para expresar lo mismo a partir de las ideas de integración y regulación social.

Esta visión de la cohesión social, fuertemente dependiente de la existencia de un entramado de normas e instituciones jurídicas y políticas ligadas al proceso de trabajo, se suele obviar con relativa frecuencia para no tener que señalar algunos de los aspectos más espinosos de las tendencias actuales. En particular, aquellos que tienen que ver con el desarme de los mecanismos e instituciones de protección e integración del Estado de bienestar allí donde existió, o con la vulnerabilidad de grupos y sociedades enteras como consecuencia de la división capitalista global del trabajo asociada al actual proceso de globalización.

Los problemas y las tensiones sociales que durante las dos últimas décadas han acompañado al triunfo del neoliberalismo y al discurso de una economía globalizada reclaman que incorporemos estas dimensiones al debate acerca de la cohesión social. Las dificultades para mantener cohesionadas y estables las sociedades actuales no surgen porque de pronto hayamos descubierto la enorme diversidad sociocultural existente y las profundas desigualdades estructurales de recursos y poder (que no se agotan por otro lado en la subordinación de clase, manifestándose también en la desigualdad entre géneros, etnias, países, etc.), sino porque asistimos a un proceso profundo y complejo que, sin haber dado aún con un entramado jurídico e institucional adaptado a las circunstancias, está alterando sustancialmente las condiciones de trabajo y de vida de la mayor parte de la población mundial.

Sin ninguna pretensión de idealizar la llamada “edad de oro” del capitalismo regulado posterior a la segunda postguerra mundial, lo que resulta evidente es que no disponemos para los tiempos presentes de nada parecido a aquellos mecanismos de integración y resolución del conflicto social, ni en el plano interno referido a los Estados ni en el ámbito internacional y mundial.

Los tiempos en los que existía –al menos en los países centrales del capitalismo– una norma laboral estable, un patrón de consumo de masas y un sistema de protección público bajo la fórmula del Estado de bienestar han dado paso a otros donde las biografías laborales se desarrollan sin un relato y un guión establecido generando una situación de permanente provisionalidad (hoy empleado aquí en esto, mañana allá haciendo otra cosa). Ni el omnipresente consumo ha sido capaz de mantener una norma, un patrón común, segmentándose por el contrario en una miríada de prácticas diferenciadas que dan una apariencia de individualización y personalización a unos estilos de vida que encubren, en realidad, una polarización social creciente. La gestión de los riesgos (de clase, intergeneracionales, de trayectoria vital, ambientales, etc.) se transfiere al individuo, dejando de ser un compromiso colectivo ejercido a través de los mecanismos públicos de protección social. Se apela insistentemente a la responsabilidad individual para que la gente se cubra frente a lo que pueda acaecer mediante planes de pensiones, seguros médicos privados o procesos de recalcificación profesional sin término. Las decisiones corresponden al individuo a través de sus elecciones en el mercado, de manera que si, por ejemplo, el consumidor alberga sospechas

sobre la inseguridad en su alimentación siempre podrá elegir otros alimentos dietéticamente más adaptados a sus necesidades sin que nadie tenga que cuestionar el sistema industrial alimentario. Pero recojamos el hilo central de la argumentación al señalar que el capitalismo del siglo XXI consagra la separación de producción y protección y, en una inversión copernicana de los fundamentos mismos del trabajo asalariado, consigue que sean los trabajadores quienes asuman los riesgos y que sean los accionistas quienes busquen la protección. Todo ello en el marco de un modelo *low-cost*, de bajo coste, donde la conformidad se alcanza a través de la transacción de precariedad y riesgo a cambio de viajes a lugares exóticos y disfrute de baratijas fabricadas en lugares lejanos en condiciones desconocidas.

Al hablar de la cohesión social (con sus inevitables adherencias a un cuerpo variado de debates sobre la ciudadanía, la ética social, la inclusión y el sentido de pertenencia) conviene no olvidar las grandes rupturas –vinculadas a las innovaciones tecnológicas, a la financiarización, a las transformaciones en los modos de organización del trabajo y a la mundialización de la economía– que han conducido en el inicio del nuevo siglo a la destrucción metódica de la herencia del capitalismo regulado y de las redes de protección social.

¿Qué cultura, entendida como un conjunto de valores y prácticas sociales, va a mantener unida a la gente cuando se dismantelan las grandes instituciones en las que vive? La cultura del nuevo capitalismo, nos señala Richard Sennett, trata de responder a esa pregunta buscando un tipo de ser humano capaz de prosperar en estas condiciones sociales de inestabilidad y fragmentariedad.¹ Un tipo ideal de hombre o de mujer obligado a improvisar en el curso de su vida, a explorar nuevas habilidades y capacidades a medida que las exigencias de la realidad cambian aceleradamente y a desprenderse de la experiencia del pasado por considerarse un pesado legado que puede entorpecer su adaptación. En los rasgos de esta nueva cultura se inspiran buena parte de las recomendaciones que surgen cuando se aborda la cuestión de la falta de cohesión social, porque se la contempla meramente como un desajuste en las normas y en los valores que resultan funcionales a una realidad que se impone y sobre la que no cabe resistencia y posibilidades de transformación. Los discursos acerca de la inempleabilidad de quien se encuentra en una situación de desempleo, de las competencias educativas orientadas al mercado de trabajo, del emprendedor como nuevo héroe social, etc., están impregnados de esta nueva cultura que apela insistentemente al individuo como único responsable de (des)aprovechar sus oportunidades. No se es pobre, vulnerable o excluido por razones estructurales, sino por mérito propio. Así, en este orden normativo, la búsqueda de la cohesión social se traduce básicamente en políticas de promoción de oportunidades que, cuando son desperdiciadas por el individuo, no justifican más actuación pública que la mera asistencia a través de un Estado mínimo. Un

¹ R. Sennett, *La cultura del nuevo capitalismo*, Anagrama, Barcelona, 2007.

Estado residual que, como sabemos, no es sinónimo de débil, pues cuando falla en su intento de inserción social recurre con fuerza a dar rienda suelta a su obsesión por el orden público, en una versión nada amable de la búsqueda de la cohesión a través del control coercitivo.

Cabe dudar de que esta cultura, aunque pueda funcionar y garantizar una mínima reproducción social, sea la más conveniente para las personas. Y si este ideal cultural, que consagra la fractura entre el éxito personal y el progreso de todos, es perjudicial para una buena parte de la sociedad, entonces ¿de qué cohesión se está hablando?

Santiago Álvarez Cantalapiedra
Director

SASKIA SASSEN

Actores y espacios laborales de la globalización

Traducción de Leandro Nagore y Silvina Silva

A lo largo de los siglos ha existido una amplia variedad de circuitos translocables para la movilidad de pueblos, bienes, información y capital. Estos han variado considerablemente en el tiempo y en el espacio, y se han formado, al menos en parte, por la constitución específica del trabajo y el capital, pero también por la guerra y la religión. Muchos de estos circuitos siguen existiendo hoy, pero a menudo surgen nuevas dinámicas que los alimentan; también han aparecido otros nuevos. Una consecuencia es la emergencia de nuevas geografías globales, que cruzan la división Norte-Sur. Se constituyen mediante varios procesos: las operaciones cada vez más globalizadas de las empresas y los mercados, a través de la multiplicación de las filiales y asociaciones, las migraciones de mano de obra y las redes de tráfico de seres humanos. Estas nuevas geografías también se crean mediante dinámicas menos conocidas, como los nuevos tipos de movilidad surgidos a través de la digitalización y la deslocalización virtual y,¹ posiblemente, en la otra punta del espectro, el tráfico global.²

Saskia Sassen es profesora de Socióloga y miembro del Committee on Global Thought en la Universidad de Columbia (Nueva York), también imparte clases en London School of Economics (Reino Unido)

Existen emplazamientos en los que se producen múltiples intersecciones entre diferentes circuitos globales. Me centraré en tres emplazamientos de este tipo, uno en el Norte y otro en el Sur global, respectivamente, y un tercero que los une. Un lugar donde se producen estas intersecciones es la ciudad global, sobre todo las cerca de 40 ciudades globales que hoy en día representan prácticamente una plataforma organizativa para la economía global. El otro emplazamiento se ubica en una serie de países del Sur global, sujetos al régimen internacional de financiación de la deuda externa, que sitúa a los gobiernos, empresas y hogares bajo tremendas restricciones para su supervivencia. En este contexto, las migraciones globales de mano de obra

¹ A. Aneesh, *Virtual Migration: The Programming of Globalization*, Duke University Press, Durham, 2006.

² U. Khotari, *A Radical History of Development Studies: Individuals, Institutions and Ideologies*, Zed Books, Londres, 2006.

surgen como un proceso de conexión. Ésta es una estrategia de supervivencia para los habitantes de países fuertemente endeudados y para los gobiernos, cada vez más dependientes de las remesas de los emigrantes. Sin embargo, las migraciones también se han convertido en una fuente de trabajadores con bajos salarios en las ciudades globales más ricas, en las que se observa una demanda creciente tanto de trabajadores con elevada remuneración como de trabajadores con bajos salarios.

Los programas del FMI y la necesidad de contar con circuitos de supervivencia alternativos

Los problemas y el servicio de la deuda se han convertido en una característica del mundo en vías de desarrollo desde la década de los ochenta.³ Múltiples investigaciones sobre países empobrecidos documentan el vínculo entre gobiernos altamente endeudados y recortes en el gasto para la educación, la salud, las infraestructuras y una amplia gama de componentes claramente necesarios para asegurar un futuro mejor.⁴

Incluso antes de las crisis económicas de mediados de la década de los noventa, la deuda de los países empobrecidos del Sur había crecido de 507.000 millones de dólares en 1980 a 1,4 billones de dólares en 1992. Los pagos del servicio de la deuda aumentaron a 1,6 billones de dólares, superando la deuda actual. Según ciertas estimaciones, entre 1982 y 1998, los pagos de los países endeudados superaron sus deudas originales en más de cuatro veces, y al mismo tiempo el saldo de sus deudas se multiplicó por cuatro. Estos países tuvieron que recurrir a una parte sustancial de sus ingresos totales para pagar el servicio de estas deudas. De los 41 Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés), 33 pagaron tres dólares, en concepto de pagos por el servicio de sus deudas al Norte, por cada dólar recibido como ayuda al desarrollo. Muchos de estos países pagan más

³ Los Programas de Ajuste Estructural se convirtieron en una nueva norma para el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), con el argumento de que ofrecían una forma prometedora para asegurar un crecimiento seguro y a largo plazo, además de políticas de gobierno coherentes. No obstante, todos estos países siguen estando fuertemente endeudados, tanto que 41 de ellos son considerados en la actualidad como Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). El objetivo de estos programas es el de mejorar la "competitividad" de los Estados, conllevando, habitualmente, recortes radicales en varios programas sociales. Para el año 1990 existían unas 200 deudas de este tipo. En la década de los noventa, el FMI logró que otros países endeudados implementasen Programas de Ajuste Estructural. La mayor parte de esta deuda está en manos de instituciones multilaterales (FMI, BM y bancos de desarrollo regional) y bilaterales, países individuales y el Grupo de París. Ver G. Datz, "Global-National Interactions and Sovereign Debt-Restructuring Outcomes", en *Deciphering the Global: Its Spaces, Scales and Subjects*, S. Sassen (ed.), Routledge, Nueva York y Londres, 2007, pp. 321-350, para una perspectiva basada en la soberanía estatal.

⁴ Para un análisis de los datos, ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *A Time For Bold Ambition: Together We Can Cut Poverty in Half*, Informe Anual del PNUD 2005. Banco Mundial, "Increasing Aid and Its Effectiveness", en *Global Monitoring Report: Millennium Development Goals: from Consensus to Momentum*, Banco Mundial, 2005a, pp. 151-187. En <http://siteresources.worldbank.org/>. S. Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2001. Tabla 4.5; 2006, cap. 5

del 50% de sus ingresos públicos para el servicio de la deuda, entre un 20% y un 25% de sus ingresos por exportaciones. Hoy en día, y antes de las anulaciones de deudas de principios de 2006, los niveles de servicio de estas deudas siguen siendo extremadamente elevados para la mayoría de estos países, en proporción de su producto interior bruto (PIB).

Entre 1982 y 1998, los pagos de los países endeudados superaron sus deudas originales en más de cuatro veces, y al mismo tiempo el saldo de sus deudas se multiplicó por cuatro

La carga de la deuda supone, inevitablemente, enormes repercusiones en cuanto a la composición del gasto estatal. Esta situación está bien retratada en el caso de Zambia, Ghana y Uganda, tres países que, además de implementar los Programas de Ajuste Estructural de forma efectiva, son considerados como cooperativos y responsables por el Banco Mundial. Por ejemplo, en Zambia, el Gobierno pagó 1.300 millones de dólares en concepto de deuda pero gastó tan sólo 37 millones de dólares en educación primaria; los gastos sociales del Gobierno de Ghana fueron de 75 millones de dólares, un 20% del servicio de su deuda; por su parte, Uganda desembolsó nueve dólares *per cápita* en deuda y tan sólo uno en salud. En 1994 estos tres países entregaron 2.700 millones de dólares a los banqueros de los países del Norte. Los pagos de países africanos alcanzaron 5.000 millones en 1998, lo cual supone que, por cada dólar en ayuda, dichos países pagaron 1,4 dólares para el servicio de su deuda. En muchos HIPC las relaciones de servicio de deuda-PNB superan límites sostenibles; muchos son bastante más extremos de lo que se consideraban niveles insostenibles durante las crisis de deuda en América Latina en la década de los ochenta.⁵ Las relaciones de deuda-producto nacional bruto (PNB) son especialmente elevadas en África, situándose en un 123%, comparado con un 42% en América Latina y un 28% en Asia. Por norma general, el FMI requiere que los HIPC paguen entre un 20% y un 25% de sus ingresos por exportaciones para el servicio de la deuda. A modo de comparación, en 1953 los aliados cancelaron el 80% de la deuda de Alemania por la guerra y sólo insistieron en un servicio de deuda por ingresos de exportaciones de entre un 3% y un 5%. Condiciones similares se aplicaron a los países de Europa Central en la década de los noventa.

Para el año 2003, la proporción de las exportaciones con respecto al servicio de la deuda (y no el uso de ingresos públicos en su conjunto) se situó en un rango que iba desde niveles extremadamente elevados para Zambia (29,6%) y Mauritania (27,7%), a niveles signifi-

⁵ OXFAM, Presentación internacional ante la sesión de revisión de deuda del HIPC, abril de 1999. En www.oxfam.org

cativamente inferiores comparados con los de la década de los noventa en el caso de Uganda (que pasó de un 19,8% en 1995 a un 7,1% en 2003) y Mozambique (de un 34,5% en 1995 a un 6,9% en 2003).

Estas características de la coyuntura actual sugieren que muchos de estos países no pueden escapar de su situación de endeudamiento a través de estrategias como los Programas de Ajuste Estructural. En términos generales, se puede demostrar que la adopción de las políticas del FMI para gestionar las crisis acaba empeorando la situación para los pobres y los desempleados.⁶ La crisis financiera de 1997 en los países ricos y dinámicos del sudeste asiático muestra que aceptar las modalidades de préstamos ofrecidos, e incluso incitados, por prestamistas privados puede suponer niveles de deuda insostenibles también para economías ricas y de elevado crecimiento. Esta situación puede desencadenar bancarrotas y despidos masivos en un amplio rango de empresas y sectores. Incluso una economía poderosa como la de Corea del Sur se vio obligada a aceptar Programas de Ajuste Estructural, con el consiguiente crecimiento en el desempleo y la pobreza debido a la bancarrota generalizada de pequeñas y medianas empresas que servían tanto a los mercados nacionales como a los de exportación. El paquete de rescate, valorado en 120.000 millones de dólares, conllevó la introducción de medidas de ajuste estructural que reducen la autonomía de los gobiernos. Por encima de esto, la mayoría de los fondos se destinaron a compensar las pérdidas de los inversores institucionales extranjeros, y no a ayudar a enfrentar el problema de la pobreza y el desempleo que la crisis originó.

"Contrageografías" de la globalización

Es en este contexto donde surgen los circuitos alternativos de supervivencia. El contexto puede determinarse como una condición del sistema conformado por una serie de interacciones específicas entre una elevada tasa de desempleo, pobreza, bancarrotas generalizadas y unos recursos estatales (o una asignación de recursos) menguantes para cumplir con las necesidades sociales.

Una elevada tasa de desempleo junto con una fuerte deuda gubernamental conlleva una necesidad de buscar alternativas de supervivencia, no sólo para las personas, sino también para los gobiernos y las empresas. Además, una economía regular menguante, en un número creciente de países empobrecidos, ha traído consigo una extensión en la búsqueda de rentabilidades ilícitas por parte de empresas y organizaciones.

⁶ *Ibidem*. PNUD, 2005, *op. cit.* Ver también J.L. Pyle y K. Ward, "Recasting our Understanding of Gender and Work During Global Restructuring", *International Sociology*, Vol. 18, N° 3, 2003, pp. 461-89.

Por consiguiente, podemos afirmar que, a través de su contribución a las elevadas cargas de la deuda, los Programas de Ajuste Estructural han desempeñado un papel de gran importancia en la formación de “contrageografías” de supervivencia, de rentabilidad y de mejora de los ingresos públicos.⁷ Utilizo el término “contrageografías” para plasmar el hecho de que la globalización ha brindado una infraestructura institucional para los flujos transfronterizos y los mercados globales que puede emplearse para fines distintos a aquéllos previstos originalmente: por ejemplo, las redes de tráfico de seres humanos pueden utilizar los sistemas financieros y de transporte creados para las empresas globales. Es decir, los componentes desarrollados para la globalización económica empresarial han facilitado el desarrollo de estas “contrageografías”. Además, una vez que se forma una infraestructura para la globalización, se pueden trasladar al nivel global varios procesos que en el pasado han operado en los ámbitos nacional o regional. Esto contrastaría con procesos que son globales por su propia naturaleza, como puede ser la red de centros financieros que subyacen a la formación de un mercado global de capitales.

Una economía regular menguante, en un número creciente de países empobrecidos, ha traído consigo una extensión en la búsqueda de rentabilidades ilícitas por parte de empresas y organizaciones

La implicación fundamental es que la lucha por la supervivencia se extiende más allá de los hogares domésticos alcanzando a las empresas y a los gobiernos. El violento impacto que estos Programas de Ajuste Estructural ha supuesto para las economías en su conjunto ha engendrado una gama de posibilidades con fines lucrativos y de ingresos públicos basada en el trabajo de los emigrantes, así como para las redes globales de comercio sexual de mujeres y niños. A continuación trataremos el asunto de los beneficios generados por estas formas de tráfico, además de las remesas de los emigrantes, de una forma más general. Estos mecanismos son un prisma (y sólo uno) con el cual podemos analizar el tema más amplio de la formación de economías políticas alternativas de supervivencia, marcadas en muchos casos por formas particulares de violencia contra las personas.

⁷ La estructura actual de estas deudas, su servicio y el modo por el que se integran en las economías de los países deudores, sugieren que, bajo las condiciones actuales, la mayoría de estos países no podrán pagar sus deudas en su totalidad. Los Programas de Ajuste Estructural parecen haber incrementado esta posibilidad, aún más, al exigir reformas económicas que han exacerbado el desempleo junto con la bancarrota de numerosas pequeñas empresas centradas en el mercado nacional. Un indicador del fracaso de estos programas para lograr los objetivos deseados se observa en el hecho de que, a principios de 2006, las principales economías del mundo votaron formalmente por cancelar la deuda de los 18 países más empobrecidos del mundo, y propusieron extender la cancelación de la deuda a varios otros países empobrecidos.

Las migraciones y sus remesas: una opción de supervivencia

Los inmigrantes se incorporan a las estrategias de desarrollo a nivel macro mediante las remesas que envían a sus países de origen. Estas remesas suponen una fuente importante de reservas en divisa extranjera para los gobiernos de muchos países del mundo. Aunque los flujos de remesas puedan ser relativamente menores comparados con los enormes flujos de capital que circulan a diario por los mercados financieros globales, pueden ser tremendamente importantes para economías con dificultades o en vías de desarrollo. El Banco Mundial estima que las remesas en el ámbito global alcanzaron en 2006 los 230.000 millones de dólares, respecto a los 70.000 millones de 1998.⁸ De esta cuantía, 168.000 millones fueron encauzados hacia países en vías de desarrollo, un 73% más que en 2001. Las empresas de los países receptores de inmigrantes también pueden resultar beneficiadas del envío de remesas. De hecho, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima que en 2003, las remesas de inmigrantes generaron 2.000 millones de dólares en comisiones de gestión para el sector financiero y bancario, sobre los 35.000 millones enviados por la población hispana en EEUU a sus países de origen.⁹ El BID también detectó que para América Latina y el Caribe en su conjunto, estos flujos de remesas superaron, en 2003, los flujos combinados de todas las inversiones extranjeras directas y toda la ayuda al desarrollo oficial neta.¹⁰

Para comprender el significado de estas cifras, deberían cotejarse con el PIB y las reservas de divisas de los países específicamente involucrados, y no tanto con el flujo global de capital. Por ejemplo, en Filipinas, que es un país de origen de inmigrantes, y principalmente de mujeres para la industria del entretenimiento, las remesas suponen la tercera mayor fuente de divisas extranjeras a lo largo de los últimos años. En Bangladesh, otro país con un alto número de nacionales trabajando en Oriente Medio, Japón y varios países europeos, las remesas representan una tercera parte de las divisas extranjeras. En México, las remesas son la segunda mayor fuente de divisas extranjeras, por debajo del petróleo pero por encima del turismo, y superan las inversiones extranjeras directas.¹¹

⁸ Banco Mundial, *Global Economic Prospects: Economic Implications of Remittances and Migration*, Banco Mundial, Washington D.C., 2006.

⁹ S. Robinson, *Towards a Neoapartheid System of Governance with IT Tools*, SSRC IT & Governance Study Group, Nueva York, 2004, en <http://www.ssrc.org>

¹⁰ M. Orozco, B.L. Lowell, M. Bump y R. Fedewa, *Transnational Engagement, Remittances and their Relationship to Development in Latin America and the Caribbean*, Institute for the Study of International Migration, Universidad de Georgetown, Washington D.C., 2005. Ver también OXFAM, 1999, *op. cit.*

¹¹ Banco Mundial, 2006, *op. cit.* Ver también el dinero generado por el tráfico ilegal en el informe del Departamento de Estado de EEUU, *Trafficking in Persons Report*, publicado por la Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, Departamento de Estado de EEUU, Washington D.C., 2004, y D. Kyle y R. Koslowski, *Global Human Smuggling*, Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 2001.

Las remesas no son un factor especialmente significativo para la mayoría de los países. Una vez más, esto subraya la especificidad de las geografías de la migración. Éste es un elemento crítico en mi interpretación de estos procesos, debido a sus implicaciones políticas: pocos son los que realmente desean tener que ir a trabajar a otro país. Las remesas se sitúan entre un 0,2% en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con rentas elevadas y un 3,7% para los países de renta media, mientras que para Oriente Medio y el norte de África están en un 4,1%. Estas cifras cambian radicalmente cuando se establece una jerarquía de países con respecto a la proporción de las remesas en el PIB. Las remesas superan una cuarta parte del PIB en varios países empobrecidos o países con dificultades: Tonga (31,1%), Moldavia (27,1%), Lesotho (25,8%), Haití (24,8%), Bosnia-Herzegovina (22,5%) y Jordania (20,5%). Sin embargo, si clasificamos a los países en términos del valor total, el resultado cambia otra vez. Los principales receptores de remesas en 2004 incluyen a países ricos como Francia, España, Alemania y Reino Unido. Los principales receptores son la India (21.700 millones de dólares), China (21.300 millones), Méjico (18.100 millones), Francia (12.700 millones) y Filipinas (11.600 millones).

La feminización de la supervivencia

Las mujeres se han convertido en una fuerza importante en estos procesos, tanto porque suelen absorber la mayor parte del impacto de los Programas de Ajuste Estructural, como por ser un elemento clave en los nuevos circuitos globales de tráfico. Se está empezando a observar una feminización de la supervivencia de los hogares, pero también en relación a las empresas de tráfico ilícito de seres humanos y a los ingresos públicos. La feminización de la supervivencia de los hogares es mediada a través de las características particulares de la deuda gubernamental (y no tanto por el hecho de la deuda en sí). Entre estas características podemos citar los recortes en programas gubernamentales específicos dirigidos directa, o indirectamente, a las mujeres y a los niños, además de programas sociales y programas de apoyo para los hogares. Asimismo, se observa una tendencia según la cual son los hogares los que tienen que absorber los costes del desempleo masculino.

Hoy en día existe una amplia literatura al respecto en varios idiomas, incluyendo un gran número de textos de circulación limitada realizados por diversas organizaciones activistas y de apoyo. Una literatura anterior sobre las mujeres y la deuda, surgida en varios países en vías de desarrollo durante la primera generación de los Programas de Ajuste Estructural en la década de los ochenta (como reacción a la creciente deuda gubernamental), también documenta la carga excesiva que estos programas imponen a las mujeres.¹²

¹² L. Benería y S. Feldman (eds.), *Unequal Burden: Economic Crises, Persistent Poverty, and Women's Work*, Westview Press, Boulder, Co, 1992. Ver también C.E. Bose y E. Acosta-Belen (eds.), *Women in the Latin American Development*

El desempleo, tanto femenino pero más generalmente de los hombres, ha incrementado la presión sobre las mujeres para encontrar modos de asegurar la supervivencia de sus hogares.¹³ La producción de alimentos de subsistencia, el trabajo informal, la emigración y la prostitución se han convertido en opciones de supervivencia para las mujeres y, por extensión, en muchos casos para sus hogares.¹⁴

Cuando los Estados exportan su mano de obra

A menudo los gobiernos consideran que la exportación de mano de obra y la recepción de remesas suponen un modo de hacer frente al desempleo y a la deuda externa. Aunque el segundo aspecto pudiera ser cierto, el primero no lo es. De hecho, la emigración podría estar contribuyendo a ralentizar el desarrollo, al ser casi siempre las personas más emprendedoras y a veces más formadas las que salen al extranjero. Algunos países han desarrollado programas formales de exportación de mano de obra. De forma sistemática, esto se inserta en un proceso de reorganización de la economía mundial que se inició en la década de los setenta y que despegó en los años ochenta.

Probablemente, los ejemplos más reveladores sean los de Corea del Sur y Filipinas.¹⁵ En la década de los setenta, Corea del Sur desarrolló programas extensivos para promover la exportación de sus trabajadores como una parte integral de su creciente industria de construcción en el extranjero, empezando con los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en Oriente Medio, antes de mundializarse posteriormente. Al arrancar el propio *boom* económico de Corea del Sur, la exportación de trabajadores fue resultando una opción cada vez menos necesaria o atractiva. Por su parte, el Gobierno de Filipinas amplió y diversificó el concepto de exportación de ciudadanos como una vía para atender al incremento del desempleo y conseguir las necesarias reservas de divisas extranjeras mediante las remesas de sus emigrantes. En 1998, Tailandia inició una campaña, tras el periodo de crisis financieras comprendido entre 1997 y 1998, para promocionar la emigración por trabajo y el reclutamiento de trabajadores tailandeses por parte de empre-

Process, Temple University Press, Filadelfia, 1995, I. Tinker (ed.), *Persistent Inequalities: Women and World Development*, Oxford University Press, Nueva York, 1990, y K. Ward, *Women Workers and Global Restructuring*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1991.

¹³ M. Chossudovsky, *The Globalization of Poverty*, Zed/TWN, Londres, 1997, L. Lucas (ed.), *Unpacking Globalisation: Markets, Gender and Work*, Makerere University Press, Kampala, Uganda, 2005.

¹⁴ D. Alarcón-González y T. McKinley, "The adverse effects of structural adjustment on working women in Mexico", *Latin American Perspectives*, Vol. 26, Nº 3, 1999, pp. 103-117; C. Buchmann, "The debt crisis, structural adjustment and women's education", *International Journal of Comparative Studies*, Vol. 37, Nº 1-2, 1996, pp. 5-30; H. Safa, *The Myth of the Male Breadwinner: Women and Industrialization in the Caribbean*, Westview Press, Boulder, CO, 1995; J.L. Pyle y K. Ward, 2003, *op. cit.*, y L. Lucas, 2005, *op. cit.*

¹⁵ S. Sassen, *The mobility of labor and capital: a study in international investment and labor flow*, Cambridge University Press, Cambridge (Inglaterra) y Nueva York, 1988.

sas en el extranjero. El Gobierno intentó exportar trabajadores a Oriente Medio, EEUU, Gran Bretaña, Alemania, Australia y Grecia. Por otro lado, el Gobierno de Sri Lanka ha intentado exportar 200.000 trabajadores al margen del cerca de un millón de ciudadanos que ya tiene trabajando en el extranjero. Las mujeres de Sri Lanka aportaron 880 millones de dólares en concepto de remesas en 1998, principalmente de sus ahorros como empleadas domésticas en Oriente Medio y el Lejano Oriente. En la década de los setenta, Bangladesh ya organizaba importantes programas de exportación de mano de obra hacia países de la OPEP en Oriente Medio. Estos esfuerzos siguen en pie y, junto con las emigraciones individuales hacia estos y otros países, principalmente EEUU y Gran Bretaña, se han convertido en una fuente importante de divisas extranjeras. Las remesas anuales de sus ciudadanos que trabajan en el extranjero se estiman en unos 1.400 millones de dólares en la segunda mitad de la década de los noventa.

A menudo los gobiernos consideran que la exportación de mano de obra y la recepción de remesas suponen un modo de hacer frente al desempleo y a la deuda externa. Aunque el segundo aspecto pudiera ser cierto, el primero no lo es

Filipinas es el país con el programa de exportación de mano de obra más desarrollado. El Gobierno filipino ha desempeñado un papel importante en la emigración de mujeres filipinas hacia EEUU, Oriente Medio y Japón, a través de la Philippines Overseas Employment Administration (POEA). Establecida en 1982, ha organizado y supervisado la exportación de enfermeras y empleadas domésticas a países con una elevada demanda. La combinación de una alta deuda externa y una importante tasa de desempleo convirtieron esta política en una alternativa interesante para muchos. En estos últimos años, los trabajadores filipinos en el mundo enviaron cerca de 1.000 millones de dólares de media cada año. Los diferentes países importadores de mano de obra consideran esta política positiva por sus propios motivos específicos. Los países de la OPEP en Oriente Medio registraron un importante repunte en la demanda de trabajadores domésticos tras la bonanza petrolera de 1973. Ante una escasez de enfermeras, una profesión que exigía varios años de formación pero que no aportaba grandes salarios, ni gran prestigio o reconocimiento, EEUU aprobó la Immigration Nursing Relief Act en 1989, que permitía la importación de personal de enfermería; aproximadamente un 80% del personal de enfermería que se benefició de esta legislación provino de Filipinas.¹⁶ El Gobierno filipino tam-

¹⁶ S. Yamamoto, "Democratic Governmentality: The Role of Intermediaries in the Case of Latino day Laborers in Chicago", presentado ante la reunión anual de la American Sociological Association, Montreal, Quebec, Canadá, 13 de agosto de 2006.

bién aprobó reglamentos que permitían el reclutamiento en el país de jóvenes filipinas por parte de agencias matrimoniales especializadas en novias por catálogo, para casarse con hombres extranjeros como una cuestión de acuerdo contractual.¹⁷ El rápido auge de este comercio se debió en parte al esfuerzo del Gobierno.¹⁸ Entre los principales clientes se encuentran EEUU y Japón. Las comunidades agrícolas de Japón fueron destinos clave para estas jóvenes novias debido a las grandes carestías de habitantes, sobre todo de mujeres jóvenes, en las zonas rurales en una época en la que la economía era pujante y la demanda de mano de obra en las grandes áreas metropolitanas era extremadamente elevada. Los gobiernos municipales se adhirieron a la política de aceptación de las novias filipinas.

La mayor parte de las filipinas que siguen estos cauces trabajan en el extranjero como empleadas domésticas, especialmente en otros países asiáticos.¹⁹ El segundo mayor grupo, y el que crece más velozmente, se centra en las actividades de espectáculo, que se encaminan principalmente hacia Japón.²⁰ En la década de los ochenta, Japón aprobó leyes que permitían la entrada de “trabajadores del sector del entretenimiento” a su pujante economía, marcada por el incremento de las rentas consumibles y fuertes déficits de mano de obra. El rápido aumento en el número de trabajadores inmigrantes en el sector del entretenimiento se debe en gran medida a los más de 500 “intermediarios del espectáculo” establecidos en Filipinas y que operan fuera del marco estatal –aunque el Gobierno sigue beneficiándose de las remesas de estos trabajadores–. Estos intermediarios trabajan para suministrar mujeres para la industria sexual en Japón, que está controlada o patrocinada principalmente por bandas de crimen organizado, en vez de pasar por el programa de entrada de trabajadores del sector del entretenimiento que controla el Gobierno. Las mujeres son reclutadas para cantar y entretener, pero, en muchos casos, posiblemente en la mayoría, se ven forzadas a ejercer la prostitución.

¹⁷ Hay pruebas crecientes de un grado significativo de violencia contra las novias por catálogo en varios países, sea cual sea la nacionalidad de origen. En EEUU, el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) ha informado recientemente de que la violencia doméstica contra las novias por catálogo es ahora aguda (*Ibidem*, 2006). Una vez más, la ley obra en contra de estas mujeres, ya que se exponen a ser detenidas si intentan recurrir en un plazo anterior al cumplimiento de dos años de matrimonio. En Japón las novias por catálogo extranjeras no tienen un estatus legal plenamente igualitario, y hay pruebas suficientes de que muchas son sometidas a abusos, no sólo por parte del marido, sino también por parte de la familia extendida.

¹⁸ El Gobierno filipino aprobó la existencia legal de la mayor parte de las organizaciones dedicadas a la oferta de novias por catálogo hasta el año 1989. Bajo el Gobierno de Corazón Aquino, las historias de abusos por parte de maridos extranjeros empujaron al Ejecutivo a prohibir el negocio de las novias por catálogo. No obstante, es prácticamente imposible eliminar a estas organizaciones, que siguen operando en clara violación de las leyes establecidas.

¹⁹ Yamamoto, 2006, *op. cit.* Ver también R. Parrenas (ed.), *Servants of Globalization: Women, Migration and Domestic Workers*, Stanford University Press, Stanford, CA, 2001.

²⁰ S. Sassen, 2001, *op. cit.*, cap. 9.

La nueva demanda de mano de obra en las ciudades globales

La globalización también ha producido emplazamientos que presentan una creciente demanda de diferentes tipos de mano de obra. Entre estos, las ciudades globales tienen un papel estratégico, teniendo en cuenta su fuerte demanda de profesionales internacionales de alto nivel y de trabajadores con salarios modestos, muchas veces mujeres del Sur. Estos lugares concentran algunas de las funciones y recursos claves de la coordinación y gestión de procesos económicos globales. El crecimiento de estas actividades ha producido un fuerte aumento de la demanda de profesionales altamente remunerados. Asimismo, tanto las empresas como los modos de vida de los profesionales que trabajan en ellas generan una demanda importante de trabajadores del sector servicios con bajos sueldos. De esta forma, las ciudades globales son centros para la incorporación de un gran número de inmigrantes mal remunerados en sectores económicos estratégicos. Esta incorporación ocurre directamente, mediante la demanda de trabajadores de oficina y trabajadores manuales en el sector servicios, como conserjes y técnicos de reparación, generalmente mal pagados. Pero también sucede de forma indirecta, a través de las prácticas de consumo, tanto en sus trabajos como en sus hogares, de profesionales con grandes sueldos. Este consumismo genera la necesidad de trabajadores con bajos sueldos en restaurantes caros y tiendas exclusivas, además de empleadas domésticas y niñeras en el hogar. De este modo los trabajadores de bajos sueldos son incorporados a sectores punteros de la economía, pero lo hacen bajo condiciones que los hacen invisibles, socavando, por tanto, aquello que históricamente había funcionado como fuente de empoderamiento para los trabajadores: estar empleados en sectores de crecimiento.

Esta combinación de circuitos para la oferta y la demanda de mano de obra está profundamente unida a otras dinámicas de la globalización: la formación de mercados globales, la intensificación de redes transnacionales y translocales, y el despliegue geográfico de un número creciente de operaciones económicas y financieras. El fortalecimiento, y en algunos casos la formación de nuevos circuitos globales de trabajo, está inextricablemente arraigado en el sistema económico global y el consiguiente desarrollo de diferentes apoyos institucionales para los mercados y flujos de dinero transfronterizos. Estos circuitos son dinámicos y cambiantes en cuanto a sus características situacionales. Algunos de estos circuitos forman parte de la economía sumergida, pero recurren a elementos de la infraestructura institucional de la economía regular. La mayoría de estos circuitos forman parte de la economía formal y dan servicio a los sectores económicos punteros y a las principales plazas económicas del mundo. La combinación de circuitos de la oferta y demanda de mano de obra es dinámica y “multilocacional”.

Los cambios fundamentales en la organización de la actividad económica ocurridos desde la década de los ochenta están contribuyendo a un crecimiento de empleos de bajos

salarios en los centros económicos más desarrollados y estratégicos del mundo, tanto en el Norte como en el Sur global. Tales tendencias, contribuyen, por su parte, a una inseguridad económica generalizada y a nuevas formas de pobreza entre los trabajadores, incluso cuando están empleados.²¹ Este es un amplio tema, que incluye, significativamente, el hecho de que también están apareciendo estos centros económicos estratégicos con cierta pujanza en el Sur global, aunque no en las economías más empobrecidas. Cuestiones de racismo, colonialismo y resistencia se vislumbran en algunas de estas configuraciones, tanto en el Norte como en el Sur.²²

Los trabajadores de bajos sueldos son incorporados a sectores punteros de la economía, pero bajo condiciones que los hacen invisibles, socavando aquello que históricamente había funcionado como fuente de empoderamiento para los trabajadores: estar empleados en sectores de crecimiento

Existen al menos tres procesos en estos centros estratégicos que constituyen nuevas formas de desigualdad, entre las que podemos situar la creciente demanda de trabajadores de bajos salarios, incluyendo una elevada proporción de mujeres nacidas en el extranjero. Aunque no sean necesariamente excluyentes mutuamente, distinguirlos puede resultar útil. Estos procesos son: a) la creciente desigualdad en las capacidades de generación de ganancias de los diferentes sectores económicos y las desigualdades en las capacidades de las rentas de distintos tipos de trabajadores y hogares; b) las tendencias hacia la polarización socioeconómica que resultan de la organización de las industrias de servicios y la precariedad de las relaciones de empleo; c) la generación de marginalidad urbana, sobre todo como resultado de los nuevos procesos estructurales del crecimiento económico, y no de aquéllos que generan marginalidad mediante el declive y el abandono.

²¹ Para la diversidad de perspectivas sobre esta cuestión, ver, por ejemplo, F. Munger (ed.), *Laboring Under the Line*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 2002; L. Roulleau-Berger (ed.), *Youth and Work in the Postindustrial Cities of North America and Europe*, Brill, Leiden, Países Bajos, 2003; M.P. Fernández Kelly y J. Shefner, *Out of the Shadows*, Penn State University Press, College Station, Pennsylvania, 2005; J. Hagedorn (ed.), *Gangs in the Global City: Exploring Alternatives to Traditional Criminology*, Universidad de Illinois, Chicago, 2006; N. Ribas Mateos, *The Mediterranean In The Age Of Globalization: Migration, Welfare, And Borders*, Transaction, Somerset, New Jersey, 2005; M. Kirsch (ed.), *Inclusion and Exclusion in the Global Arena*, Routledge, Nueva York, 2006.

²² M. Mamdani, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1996; E. Bonilla-Silva, *Racism without Racists: Color-blind Racism and the Persistence of Racial Inequality in the United States*, Rowman & Littlefield, Lanham, MD, 2003; X. Bada, J. Fox y A. Selee, *Invisible No More: Mexican Migrant Civic Participation in the United States*, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C., 2006; C. Chase-Dunn y B. Gills, "Waves of globalization and resistance in the capitalist world system: social movements and critical globalization studies", en R. Appelbaum y W. Robinson (eds.), *Critical Globalization Studies*, pp. 45-54; R. Sennett, *Respect in an Age of Inequality*, Norton, Nueva York, 2003; Revista Internacional de Filosofía, "Inmigración, Estado y Ciudadanía. Simposio", 27 de julio de 2006.

Desigualdad en las capacidades para generar ganancias y rentas

La desigualdad en la capacidad para generar ganancias de distintos sectores de la economía, junto con la de rentas de diferentes tipos de trabajadores, ha sido desde hace mucho tiempo característica de las economías más avanzadas. Sin embargo, lo que está ocurriendo hoy en día se produce con una magnitud tal que establece diferencias entre los desarrollos actuales y aquéllos de las décadas de posguerra. El grado de desigualdad y los sistemas en los que está implantada, junto con los resultados que produce, está creando distorsiones masivas en las operaciones de varios mercados, desde las inversiones a la vivienda, pasando por el empleo.

Dos de los principales procesos que subyacen tras la creciente desigualdad en la generación de ganancias y de rentas son parte integrante de la economía de la información avanzada. Uno es la ascendencia y transformación de las finanzas, principalmente a través de la titularización, la globalización y el desarrollo de nuevas tecnologías informáticas, de telecomunicaciones y de las redes de ordenadores. La otra es la creciente intensidad de los servicios en la organización de la economía, lo cual ha elevado significativamente la demanda de estos por parte de empresas y hogares.²³ Al haber una fuerte tendencia hacia la polarización en los niveles técnicos y en los precios de los servicios, además de en los pagos y salarios de los trabajadores de este sector, el crecimiento de su demanda contribuye a la polarización y, a través de la causalidad acumulativa, a la reproducción de estas desigualdades.

La enorme capacidad de generar ganancias de muchas de las principales industrias de servicios está integrada en una compleja combinación de nuevas tendencias: tecnologías que permiten la hipermovilidad del capital a escala global; liberalizaciones de mercado que maximizan la implementación de esta hipermovilidad; inventos financieros como la titularización que convierten en líquidos activos que no eran líquidos (o poco líquidos) anteriormente, permitiendo que circulen con mayor velocidad y, por tanto, capaces de generar bene-

²³ Éste es un tema con un creciente cuerpo de investigación y literatura propia. Ver J.R. Bryson y P.W. Daniels (eds.), *The Service Industries Handbook*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2007. Es imposible desarrollar la cuestión aquí, más allá de algunos comentarios a modo de resumen. (Para un debate más detallado y una lista extensa de fuentes, ver S. Sassen 2001, *op. cit.*, cap. 5 y 6; P.J. Taylor y B. Derudder (eds.), *Cities in Globalization: Practices, Policies, and Theories*, Routledge, Londres, 2006). Según mi propia apreciación, el crecimiento en todas las industrias de la demanda por *inputs* de servicios, e *inputs* de servicios adquiridos especialmente, es posiblemente la condición más importante para el cambio en las economías más avanzadas. Una medida puede encontrarse en el valor de los *inputs* de servicios adquiridos en todas las industrias. Con este fin, he analizado los datos de la contabilidad nacional a lo largo de diferentes periodos, empezando en la década de los sesenta, para varias industrias en los sectores manufactureros y de servicios. Por ejemplo, los resultados muestran claramente que este valor se ha incrementado significativamente a lo largo del tiempo. Ha tenido impactos relevantes en la distribución de los ingresos, la organización industrial y los esquemas según los cuales se ha especializado el crecimiento económico. Ha contribuido a un crecimiento masivo en la demanda de servicios por parte de empresas en todas las industrias, desde la minería y la manufactura hasta las finanzas y los servicios de consumo, además de entre los hogares, tanto los ricos como los pobres.

ficios adicionales; la creciente demanda de servicios en todas las industrias, junto con la mayor complejidad y especialización de muchos de estos *inputs*, lo cual ha contribuido a su valorización, y a menudo sobrevaloración, según se puede observar en los inhabituales e importantes aumentos de sueldos a principios de la década de los ochenta para profesionales de alto nivel.²⁴ La globalización aporta un grado más de complejidad a estos servicios, su carácter estratégico, su *glamour* y, por tanto, su sobrevaloración.

El auge de los servicios financieros y especializados, concentrados principalmente en las grandes ciudades, crea una masa crítica de empresas con capacidad extremadamente elevada para la generación de ganancias. Estas empresas contribuyen a elevar los precios del espacio comercial, de los servicios industriales y de otras necesidades empresariales y, por tanto, dificultan aún más la supervivencia de empresas con capacidad moderada. Entre estas últimas empresas, la informalización de todas, o algunas, de sus operaciones puede surgir como una de las reacciones más extremas, contribuyendo aún más a la polarización en la economía urbana. En términos más generales, observamos cierta segmentación entre empresas con elevada capacidad para generar ganancias y empresas con capacidad relativamente más modesta para obtener beneficios.

Una de las consecuencias clave de esta transformación ha sido el auge de la especialización y los conocimientos sobre la organización de la economía. Este auge ha contribuido, por su parte, a sobrevalorar los servicios especializados y los trabajadores profesionales. Además, ha ayudado a señalar a muchas de las “otras” actividades económicas y trabajadores como innecesarios o irrelevantes en una economía avanzada. Según he tratado de demostrar en otras partes, muchos de estos “otros” empleos son de hecho una parte integral de los sectores económicos internacionalizados, aunque no sean representados o valorados (es decir, remunerados) como tal. Esto contribuye a crear un gran número de hogares con rentas muy bajas, al igual que otros con rentas extremadamente elevadas.²⁵

²⁴ Por ejemplo, en los datos analizados por T. Smeeding, “Globalization, Inequality, and the Rich Countries of the G-20: Evidence from the Luxembourg Income Study (LIS)”, *Luxembourg Income Study Working Paper*, N° 320, preparado para el G-20 Meeting, Globalization, Living Standards and Inequality: Recent Progress and Continuing Challenges, Sydney, Australia, 26 a 28 de mayo de 2002, con respecto a 25 países desarrollados y en vías de desarrollo se puede observar que desde 1973 las rentas del 5% superior se han incrementado en cerca de un 50%, mientras que las del 5% inferior se han reducido aproximadamente en un 4%. Según la Oficina del Censo de EEUU, de 1970 a 2003, la parte del 5% superior de la renta nacional agregada en este país pasó del 16% al 21%, y para el 20% superior pasó del 41% al 48%. Todas estas cifras tienden a infravalorar la desigualdad en el sentido de que aquéllos con mayores ingresos también tienen ganancias de riqueza no basadas en el salario. Por otra parte, el cálculo del 5% inferior tiende a excluir muchos de aquellos pobres que carecen de cualquier fuente de ingresos y que dependen de la familia y amistades, o que están sin hogar y dependen de caridades.

²⁵ S. Sassen, *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, Thousand Oaks, California, 2006b, cap. 6; J. Lardner D.A. Smith, *Inequality Matters. The Growing Economic Divide in America*, The New Press, en colaboración con el Demos Institute, Nueva York, 2005; Lewis Mumford Center For Comparative Urban And Regional Research, *Segregation and income in U.S. Cities*, 2000. En www.albany.edu/mumford/

Entre las principales tendencias del sistema en la organización del sector de servicios, que contribuye a la polarización, está la agrupación desproporcionada de industrias de servicios en cada uno de los extremos del espectro tecnológico. Las industrias de servicios que pueden considerarse como intensivas en su uso de información y conocimientos han generado una parte importante de la totalidad de los nuevos empleos creados a lo largo de los últimos 15 años en las economías desarrolladas. Por otra parte, la mayoría de los otros empleos creados en este sector se sitúa en el extremo opuesto.

Las ciudades son un nexo en el que muchas de las nuevas tendencias organizativas se cruzan. También son lugares para la concentración desproporcionada tanto en el nivel superior como en el inferior de la distribución ocupacional. Los nuevos regímenes de empleo que han surgido en las principales ciudades de los países muy desarrollados desde la década de los ochenta han reconfigurado la oferta y las relaciones de empleo. Gran parte del análisis de la sociedad posindustrial y de las economías avanzadas generalmente se traduce en un crecimiento masivo por la necesidad de trabajadores altamente educados y formados. Esto sugiere oportunidades de empleo radicalmente menores para trabajadores con niveles educativos inferiores y, sobre todo, para los inmigrantes. No obstante, estudios empíricos de las principales ciudades en los países más desarrollados indican una demanda continuada de trabajadores de bajos salarios y una oferta significativa de empleos nuevos y viejos que requieren un nivel de educación escaso y que se retribuyen con sueldos bajos.

Generando una demanda de trabajadores de bajos salarios

En el trabajo cotidiano de los sectores punteros de las ciudades globales, una importante proporción de los empleos disponibles es de tipo manual y con bajo salario, muchos ocupados por mujeres inmigrantes. Incluso los profesionales más avanzados requerirán trabajadores administrativos, de limpieza o de mantenimiento para sus oficinas vanguardistas, además de necesitar camioneros para transportar su *software* o el papel higiénico. Aunque este tipo de trabajadores y empleos nunca están representados como parte de la economía global, son de hecho parte de la infraestructura necesaria para gestionar e implementar dicha economía, incluyendo una forma tan avanzada de ésta como pueden ser las finanzas internacionales.

No se suelen analizar los procesos de trabajo de los servicios empresariales de alto nivel, desde la contabilidad a los conocimientos necesarios para la toma de decisiones. Estos servicios suelen ser vistos como un tipo de *output*, por ejemplo los conocimientos técnicos de alto nivel. Por tanto, se le ha prestado poca atención a la gama real de empleos, desde los empleos con altos salarios a los de bajos salarios, implicados en la producción de

estos servicios. La atención sobre el proceso de trabajo vuelve a poner al descubierto la cuestión del empleo. La información debe difundirse, y los edificios en los que los trabajadores desempeñan sus labores deben ser construidos y limpiados. El rápido crecimiento de la industria financiera y de servicios altamente especializados genera no sólo empleos técnicos y administrativos de alto nivel, sino también múltiples empleos no cualificados con salarios reducidos. En mis investigaciones sobre Nueva York y otras ciudades, he observado que entre un 30% y un 50% de los trabajadores en los sectores más punteros son, en realidad, trabajadores con bajos salarios.²⁶ Estas tendencias forman parte de una reconfiguración más amplia del empleo en las ciudades globales del Norte, pero también, y crecientemente, en las ciudades del Sur global.²⁷

Las inmigrantes que sirven a las mujeres blancas profesionales
de clase media han sustituido la imagen tradicional de la sirviente
de raza negra que sirve a la señora blanca

Además, los estilos de vida similares, y de alto nivel, de los profesionales en estos sectores han creado una nueva demanda para una amplia relación de profesiones domésticas, sobre todo empleadas domésticas y niñeras. La presencia de un sector muy dinámico, con una distribución de rentas extremadamente polarizadas, tiene su propio impacto en la creación de empleos de bajos salarios en la esfera del consumo (o, en términos más generales, de la reproducción social). El rápido crecimiento de industrias con importantes concentraciones de empleos con altos y bajos salarios ha adoptado formas concretas en la estructura del consumismo, que a su vez ha tenido un efecto de retroalimentación sobre la organización y los tipos de empleo que se están creando. La expansión de la mano de obra de elevados ingresos, junto con la emergencia de nuevos modos de vida, ha generado un proceso de aburguesamiento consecuencia de los altos ingresos, que descansa, en último término, en la disponibilidad de una amplia oferta de trabajadores con salarios reducidos.²⁸

²⁶ S. Sassen, 2001, *op. cit.*, cap. 8 y 9, sobre todo las Tablas 8.13 y 8.14; C. Zolniski, *Janitors, Street Vendors, and Activists: The Lives of Mexican Immigrants in Silicon Valley*, University of California Press, Berkeley, 2006.

²⁷ Ver, por ejemplo, S. Buechler, "Deciphering the Local in a Global Neoliberal Age: Three Favelas in Sao Paulo, Brazil", en S. Sassen (ed.), *Deciphering the Global: Its Scales, Spaces, and Subjects*, Routledge, Nueva York y Londres, 2007; J. Gugler, *World Cities Beyond the West*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004; J.P. Koval, L. Bennett, M. Bennett, F. Demissie, R. Garner y K. Kim, *The New Chicago. A Social and Cultural Analysis*, Temple University Press, Filadelfia, 2006. S.A. Venkatesh, *Off the Books: the Underground Economy of the Urban Poor*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2006.

²⁸ En cuanto a las necesidades de consumo de la creciente población con rentas bajas en las grandes ciudades, éstas también están siendo colmadas gradualmente por formas de producción de bienes y servicios que utilizan la mano de obra de forma intensiva, y no tanto por formas estandarizadas y sindicadas: pequeños establecimientos de manufactura y de comercio minorista, que dependen del trabajo familiar, que a menudo no cumplen los estándares mínimos de salud y seguridad. Ropa de vestir o ropa de cama, producida local y económicamente en fábricas que explotan a los obreros, puede compe-

Restaurantes de precios exorbitantes, viviendas y hoteles de lujo, tiendas *gourmet*, *boutiques*, tintorerías y servicios de limpieza especiales, todos utilizan la fuerza de trabajo de forma más intensiva que sus equivalentes más baratos. Esto ha reintroducido –hasta un punto desconocido desde hacía mucho tiempo– la noción de “clases sirvientes” en los hogares contemporáneos de elevadas rentas.²⁹ Las inmigrantes que sirven a las mujeres blancas profesionales de clase media han sustituido la imagen tradicional de la sirvienta de raza negra que sirve a la señora blanca. Todas estas tendencias empujan a estas ciudades hacia una polarización social cada vez más aguda.

Mercados laborales globales emergentes

Estamos empezando a observar la formación de mercados globales de trabajo, tanto en la cima como en la base del sistema económico. En la base gran parte de la ocupación laboral proviene de los esfuerzos de individuos, principalmente inmigrantes, aunque se empieza a detectar una red creciente de organizaciones que participan en este nivel. La subcontratación de empleos manuales de bajo nivel, administrativos y en el sector servicios se produce principalmente a través de empresas. El reclutamiento o, en términos más generales, la satisfacción de la demanda de trabajo doméstico, tiene lugar mediante el proceso de migración, pero cada vez es más notable la labor de las agencias en este sentido. Finalmente, un sector en auge es el de empresas globales de colocación de personal, que proveen a las empresas de una amplia gama de trabajadores, para, principalmente, empleos estandarizados. Algunas de éstas han incluido el trabajo doméstico para servir a la fuerza laboral profesional transnacional.

Por ejemplo, Kelly Services, una empresa de servicios incluida en la lista *Fortune 500*,³⁰ centrada en la colocación de personal a nivel global, que mantiene oficinas en 25 países, acaba de añadir una división de asistencia doméstica que suministra empleos de amplio espectro en este terreno. Está especialmente diseñada para personas que necesitan asistencia en las actividades de la vida diaria, pero también para aquellos que no tienen tiempo

tir con las importaciones asiáticas de bajo coste. Una gama de productos y servicios, cada vez mayor, desde muebles de bajo coste manufacturados en sótanos, a “taxis piratas” y servicios de asistencia familiar a diario, están disponibles para colmar la demanda creciente de la población con bajas rentas. Hay numerosos casos de cómo el incremento en la desigualdad de ingresos transforma la estructura del consumo, y los efectos de retroalimentación que esto puede tener en la organización del trabajo, tanto en la economía formal como en la informal.

²⁹ Algunas de estas cuestiones están bien ilustradas en la emergente literatura de investigación sobre el servicio doméstico (ver, entre otros, R. Parrenas, 2001, *op. cit.*, y N. Ribas Mateos, 2005, *op. cit.*), así como en el rápido crecimiento de organizaciones internacionales que proveen a varias tareas del hogar, como se tratará a continuación. Ver también H. Hindman, “Outsourcing Difference: Expatriate Training and the Disciplining of Culture”, en S. Sassen (ed.), *Deciphering the Global: Its scales, spaces and subjects*, Routledge, Nueva York y Londres, pp. 153-176, para el caso de los expatriados.

³⁰ Publicación anual de la revista *Fortune* que contiene las 500 compañías industriales más grandes de EEUU en términos de activos.

para cuidar de la casa, actividad que antaño hubiera sido ocupada por la figura de la “mujer/madre” en el hogar.³¹

Aún más pertinente para los hogares profesionales de los que hablamos es que hay un número creciente de organizaciones globales de colocación de personal cuyos servicios publicitados cubren varios aspectos de los trabajos domésticos diarios, incluyendo llevar, recoger y el cuidado de los niños, la limpieza y la cocina.³² Una agencia internacional de niñeras y *au pairs* (EF Au Pair Corporate Program) hace publicidad directamente dirigida a las empresas para intentar convencerlas de que incluyan sus servicios como parte de sus ofertas de empleo a potenciales empleados, ayudándoles así a conciliar (con el trabajo fuera de casa) las necesidades de cuidado de los niños y del hogar. La tendencia emergente apunta cada vez más a que los componentes de la clase profesional transnacional puedan acceder a estos servicios en la creciente red de ciudades globales entre las cuales es probable que circulen.³³

En la cumbre del sistema, varias empresas importantes de colocación de personal global, e incorporadas a *Fortune 500*, ofrecen a las otras empresas expertos y talentos para empleos técnicos y profesionales de alto nivel. En el año 2001, la mayor de estas empresas fue la multinacional suiza Adecco, con oficinas en 58 países; en 2000 suministró un total de tres millones de empleados a empresas en todo el mundo. Manpower, con oficinas en 59 países, proporcionó dos millones de empleados. Kelly Services suministró 750.000 empleados en 2000. Todavía más importante es el hecho de que hay un sistema emergente que protege los derechos de la mano de obra transnacional profesional y de gestión. Este sistema está incrustado tanto en los principales acuerdos de libre comercio actuales, como en una serie de nuevos tipos de visados emitidos por distintos gobiernos.³⁴

Por consiguiente, se puede observar el surgimiento de la internacionalización del mercado de trabajo tanto en la cima como en la base de la distribución ocupacional. Los empleos de categoría media han sido menos proclives a la internacionalización de su oferta, aunque también estén cada vez más incorporados a las agencias de empleo temporal. Estas ocupaciones de rango medio abarcan una amplia variedad de empleos profesionales y de

³¹ Los servicios de asistencia en el hogar incluyen ayuda para la higiene personal y el vestir, la preparación de alimentos, ayuda para caminar, salir de la cama y acostarse, recordatorios para la toma de medicamentos, transporte, cuidados generales del hogar, conversación y compañía. Aunque menos directamente relacionado con las necesidades de hogares profesionales de elevadas rentas, ocurre que muchas de estas tareas solían estar a cargo del ama de casa tradicional de los países del Norte global.

³² Muy importantes en este mercado son: International Nanny and Au Pair Agency, con sede en Gran Bretaña, Nannies Incorporated, con sedes en Londres y París, e International Au Pair Association (IAPA), con sede en Canadá.

³³ Ver S. Sassen, 2006b, *op. cit.*, cap. 6.

³⁴ Para un análisis detallado, ver S. Sassen, *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2006a, cap. 5 y 8.

supervisión; muchos de ellos están sujetos a la automatización, pero bastantes son lo suficientemente específicos a la organización político-económica de cada país y a su cultura como para ser candidatos poco probables para la deslocalización. En este línea también se incluyen un amplio abanico de empleos de nivel medio y alto, sobre todo en la función pública.³⁵

Los tipos de ocupación involucrados tanto en la cima como en la base del sistema son de formas distintas pero paralelas, sensibles a las dinámicas globales. Las empresas requieren profesionales de confianza, y con algo de talento –si hay suerte–, y necesitan que sean especializados pero estandarizados al mismo tiempo, para poder utilizarlos globalmente. Además, los profesionales quieren lo mismo en cuanto a los trabajadores que emplean para sus hogares. El hecho de que ahora las empresas de colocación de personal provean de servicios domésticos indica tanto la emergencia de un mercado global del trabajo, como los esfuerzos por estandarizar los servicios prestados por empleadas domésticas, niñeras y enfermeras de atención a domicilio en todo el mundo.

En la cumbre de la economía empresarial, los profesionales altamente remunerados y las grandes corporaciones empresariales que proyectan conocimientos de ingeniería y precisión tecnológica se identifican mucho más fácilmente como necesarios para un sistema económico avanzado que los camioneros y otros trabajadores del sector servicios industriales, o que las empleadas domésticas y niñeras, aunque todos sean ingredientes necesarios. Las empresas, sectores y trabajadores que pueden aparentar tener un vínculo muy tenue con la economía urbana, dominada por las finanzas y los servicios especializados, pueden ser de hecho una parte integrante de esta misma economía. Sin embargo, se incorporan a ella bajo condiciones de agudas segmentaciones sociales, de ingresos y, a menudo, sexuales y raciales/étnicas. Se incorporan a un circuito global inferior del capital, cada vez más dinámico y multifacético, que se desarrolla casi en paralelo al circuito superior de profesionales y empresas de servicios empresariales punteras –los abogados, contables y expertos de telecomunicaciones que dan servicio al capital global–.

³⁵ Debe destacarse que, aunque el suministro de personal gubernamental no se está internacionalizando, hay dos tendencias en auge que constituyen un tipo de internacionalización. Por una parte está el reclutamiento de extranjeros distinguidos, que con anterioridad hayan desempeñado altos cargos en sus propios gobiernos nacionales, para altos puestos de gobierno. Un ejemplo muy conocido fue el reclutamiento en Londres de un antiguo alto cargo público responsable del transporte público en el gobierno de la ciudad de Nueva York, para gestionar el sistema de transporte público londinense. Por otra parte, tenemos la intensificación de las redes globales de funcionarios gubernamentales especializados, ya sea en la política de la competencia, la lucha antiterrorista o la inmigración (*Ibidem*, cap. 5 y 6); estas redes pueden ser bastante informales o traspasar los acuerdos institucionales formales.

Políticas migratorias en nombre de la cohesión social

Traducción de Leandro Nagore y Silvina Silva

*La cohesión social ha surgido recientemente como una importante fuente de inquietud en los debates sobre las migraciones en la Unión Europea (UE). Varios Estados miembros, como el Reino Unido, preocupados ante el aumento de la inmigración y el supuesto fracaso de la integración de los inmigrantes en la cultura, sociedad y política de los países de acogida, están proponiendo controles más estrictos sobre la inmigración como solución a la crisis de la cohesión social. Son numerosos los argumentos que pueden esgrimirse para justificar esta postura: desde una actitud alarmista ante lo que se percibe como un incremento exponencial en el número de nuevos inmigrantes, hasta las objeciones que plantean las autoridades locales, que consideran que tener que albergar un número creciente de inmigrantes en infraestructuras escolares, hospitalarias y alojamientos limitados, además de tener que hacer frente a la difícil asimilación de este colectivo, les supone una mayor carga sobre los recursos locales (públicos y privados).**

Si bien es cierto que algunos países europeos están experimentando un incremento en el número de inmigrantes, hay grandes variaciones en cuanto a las cifras, los lugares de origen y las historias migratorias de cada país en particular. Por ejemplo, el Reino Unido, Francia y los Países Bajos llevan décadas recibiendo inmigrantes de sus antiguas colonias, mientras que para España e Italia los índices de flujos migratorios se han transformado recientemente (desde la década de los años ochenta) de negativo a positivo. Estas grandes variaciones dificultan cualquier generalización, pero la tendencia actual de endurecimiento de las barreras a la inmigración es un fenómeno que atañe a toda Europa, como lo es también la inquietud de que estos nuevos inmigrantes suponen una amenaza a la cohesión social.¹

Tanja Bastia es investigadora del Global Urban Research Centre en la Universidad de Manchester (Reino Unido)

* La autora agradece a la British Academy por la beca postdoctoral (2007-2010) que le ha permitido desarrollar este trabajo.

¹ P. H. Cheong, R. Edwards, H. Goulbourne y J. Solomos, "Immigration, Social Cohesion and Social Capital: A Critical Review", *Critical Social Policy*, Vo. 27, Nº 1, 2007, pp. 24-49; H. Crowley y M. J. Hickman, "Migration, Postindustrialism and the Globalized Nation State: Social Capital and Social

Muchos son los analistas, tanto del ámbito académico como del sector no gubernamental y de pequeños sectores entre los medios de comunicación, que consideran que el tono del debate y las soluciones que se proponen son significativamente problemáticos por varios motivos. En primer lugar, la inmigración es una constante histórica.² Aunque este fenómeno asume diferentes formas, tiene distintas características e impactos, las personas siempre han emigrado y seguirán emigrando mientras haya lugares donde se pueda encontrar empleo, o simplemente por curiosidad, por el deseo de conocer otros estilos de vida, imbuirse en una cultura ajena o estudiar en otro país.

En segundo lugar, las políticas migratorias más draconianas obligan a las personas a dirigirse hacia los cauces informales de inmigración, que las sitúan, a ellas y a los que las ayudan, fuera del marco legal. Claramente, hay casos en los que la inmigración irregular conlleva el uso de la fuerza, la explotación y formas de coerción contrarias a los derechos de los inmigrantes que deben, por tanto, ser castigadas. Sin embargo, en muchos casos estos acuerdos informales son consensuados, y no suponen ningún tipo de explotación. No obstante, sitúan a los inmigrantes en la categoría de inmigración en situación irregular, sin documentos, además de encontrarse fuera del alcance de la protección legal, por ejemplo, desempeñando empleos en el sector informal que no están protegidos por la legislación laboral. Esto genera varios problemas, tanto para los inmigrantes como para las autoridades. Al estar en situación irregular, resulta imposible contabilizar el número de inmigrantes, lo cual implica un importante desafío para los gobiernos y su política predilecta de “inmigración controlada”. Los inmigrantes en situación irregular a menudo encuentran dificultades para recurrir legalmente a la justicia y, por tanto, suponen un reto adicional en cuanto a la protección de sus derechos humanos y laborales.

En tercer lugar, en los controles migratorios actuales se pueden detectar hipótesis subyacentes que resultan preocupantes, ya que parecen estar fundamentadas en una percepción de que los inmigrantes suponen una amenaza por ser “diferentes” o por ser “otros distantes”.³ Como ejemplos de esta situación podemos citar la preferencia explícita del Gobierno español por la inmigración latinoamericana, frente a la marroquí, que es bastante

Cohesion Re-Examined”, *Ethnic and Racial Studies*, 2008, pp. 1-23; H. Hintjens y A. Pouri, *Advocates in Fortress Europe: Working for Refugee Rights*, texto presentado ante la Conferencia sobre Migración en el Instituto de Estudios Sociales, La Haya, Países Bajos, 30 y 31 de agosto de 2007; N. Yuval-Davis, F. Anthias y E. Kofman, “Secure Borders and Safe Haven and the Gendered Politics of Belonging: Beyond Social Cohesion”, *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 28, Nº 3, 2005, pp. 513-535.

² R. Cohen, *Migration and its Enemies: Global Capital, Migrant Labour and the Nation State*, Ashgate, Aldershot, 2006.

³ S. Cohen, *Deportation is Freedom! The Orwellian World of Immigration Controls*, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 2006. T. Hayter, *Open borders: the Case against Immigration Controls*, Pluto Press, Londres, 2000. A. H. Richmond, *Global Apartheid: Refugees, Racism, and the New World Order*, Oxford University Press, Oxford, 1994. S. Small y J. Solomos, “Race, Immigration and Politics in Britain: Changing Policy Agendas and Conceptual Paradigms 1940s-2000s”, *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. 47, Nº 3-4, 2006, pp. 235-257.

más antigua, en nombre de una similitud cultural. También podríamos aludir a la preferencia del Gobierno británico por los inmigrantes de la UE frente a aquellos que no lo son.

Inmigración y cohesión social

La cohesión social se refiere al nivel de confianza y cooperación que existe en una sociedad específica. Según Ritzen et al., “la cohesión social es una situación en la que un grupo de personas (determinadas por una región geográfica, como puede ser un país) demuestra una aptitud para la colaboración que a su vez genera un clima favorable al cambio”.⁴ Otros autores concuerdan, y van más allá, estableciendo que la homogeneidad no es un requisito de la cohesión social. Por ejemplo, Rudiger y Spencer afirman: “la cohesión social no requiere que las comunidades se fusionen en una entidad homogénea poblada de individualistas, sin diferencias, y gobernados por una serie de normas hegemónicas. Todo lo contrario, la cohesión puede lograrse en una sociedad plural mediante la interacción de distintas comunidades, estableciendo vínculos basados en el reconocimiento de la diferencia y la interdependencia”.⁵

Sin embargo, aunque se desvincule conceptualmente la cohesión social de las características plurales u homogéneas de una sociedad específica, una vez que nos adentramos en el ámbito político, la cohesión social parece asumir nuevas hipótesis. En el Reino Unido, por ejemplo, el Gobierno publicó, recientemente, una serie de documentos influyentes sobre la cohesión social en términos generales, y otros ligados a la inmigración.⁶ Uno de estos documentos, *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*, yuxtapone la política de inmigración y de asilo con la necesidad de que la población indígena tenga un sentido común de pertenencia.⁷ Continúa asegurando que esto sólo se puede conseguir si hay suficiente confianza en el sistema de inmigración, que debe ser tan justo como eficiente. Este documento establece un vínculo directo entre la inmigración y la identidad nacional: “la inmigración aporta enormes beneficios [...]. Aquellos países que ofrecen refugio para los que huyen de la persecución y la guerra, además de aceptar la inmigración económica para satisfacer sus necesidades económicas y laborales básicas, deben confiar en

⁴ J. Ritzen, W. Easterly y M. Woolcock, *On 'Good' Politicians and 'Bad' Policies: Social Cohesion, Institutions, and Growth*, Policy Research Working Papers, Banco Mundial, Washington, 2001, en www.worldbank.org/

⁵ A. Rudiger y S. Spencer, *Meeting the Challenge: Equality, Diversity and Cohesion in the European Union*, texto presentado ante la Conferencia Conjunta Comisión Europea/OCDE sobre los efectos económicos y aspectos sociales de la migración, Bruselas, 21 y 22 de enero de 2003, en www.ippr.org (última visita el 21 de marzo de 2008)

⁶ Ministerio del Interior del Reino Unido, *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*, HMSO, Norwich, 2001; Ministerio del Interior del Reino Unido, *Strength in Diversity: Towards a Community Cohesion and Race Equality Strategy*, HMSO, Norwich, 2004; Ministerio del Interior del Reino Unido, *Controlling our Borders: Making Migration Work for Britain. Five-Year Strategy for Asylum and Immigration*, HMSO, Norwich, 2005.

⁷ Ministerio del Interior del Reino Unido, *op. cit.*, 2001.

su identidad y sentido de pertenencia, además de confiar en que sus sistemas de inmigración y asilo operan de forma justa y efectiva. [...] Deben tener conciencia de su propia identidad civil o comunitaria –una conciencia de comprensión compartida que puede promover, a la vez que dota de contenido moral a los beneficios y obligaciones de la ciudadanía a la cual aspiran los recién llegados. Tan sólo entonces se puede considerar que es posible la integración partiendo de la diversidad”.⁸

En los controles migratorios actuales se pueden detectar hipótesis subyacentes que parecen estar fundamentadas en una percepción de que los inmigrantes suponen una amenaza por ser “diferentes” o por ser “otros distantes”

Del uso actual de la cohesión social con respecto a las políticas de inmigración surgen varios problemas. Según Zetter et al., las inquietudes actuales relativas a la cohesión social vinculadas a la inmigración tienden a asumir que la sociedad en cuestión estaba cohesionada en algún momento de su historia, y que esta cohesión está, hoy en día, siendo amenazada por las nuevas oleadas migratorias.⁹ “La cuestión del asentamiento e incorporación de inmigrantes se conceptualiza, en términos políticos, como una percepción de que las nuevas tendencias migratorias desafían, en cierta medida, las nociones de una ‘identidad nacional’ cohesionada. No obstante, cabe preguntarse hasta qué punto Gran Bretaña ha sido una sociedad cohesionada alguna vez, teniendo en cuenta su historia multicultural. Sin embargo, hay una inquietud patente en cuanto a que esta nueva inmigración (que aporta una mayor pluralidad cultural, étnica y religiosa) compromete algunas normas y valores generalmente aceptados, con los cuales un estado-nación, como Gran Bretaña, se identifica a sí mismo”, sostienen los autores.¹⁰

Un segundo problema tiene que ver con el hecho de que los nuevos cambios en las políticas gubernamentales, por lo menos en el Reino Unido, sugieren bastante claramente que la responsabilidad de construir este vínculo común se está depositando principalmente sobre las espaldas de los inmigrantes. De este modo, son los inmigrantes, o sus descendientes, los que son culpabilizados cuando esta relación de confianza no resulta positiva. Sin duda, no se puede decir que todos los inmigrantes son vistos como distantes o problemáticos. Crowley y Hickman se centran en la cuestión de clase, argumentando que son sólo

⁸ *Ibidem*, p. 9.

⁹ R. Zetter, D. Griffiths, N. Sigona, D. Flynn, A. Pasha y R. Beynon, *Immigration, Social Cohesion and Social Capital: What are the Links?*, Joseph Rowntree Foundation, York, 2006.

¹⁰ *Ibidem*, p. 5.

los inmigrantes de clase obrera los que son percibidos como responsables de presentar dificultades en cuanto a la integración: “Muchos inmigrantes cualificados, de clase media, no están directamente implicados en el debate sobre la ‘diversidad’, son extranjeros integrados profesionalmente, que tienen capital cultural. La retórica de los valores esenciales oculta la desigualdad de la diversidad y el carácter clasista de la multiétnicidad”.¹¹

Zetter et al. sitúan el origen de la actual inquietud sobre la cohesión social a finales de la década de los noventa, con la aprobación de la Recomendación 1355, “Luchando contra la exclusión social y fortaleciendo la cohesión social en Europa”, por parte del Consejo de Europa.¹² Esta recomendación se centra en las minorías étnicas junto con los solicitantes de asilo, entre otros cuantos grupos, como siendo especialmente vulnerables a la pobreza. Sin embargo, identifica la exclusión social, y no las tendencias migratorias, como el problema fundamental que obstaculiza la cohesión social en Europa. No obstante, según mencionamos anteriormente, las políticas actuales sugieren que los gobiernos establecen un vínculo muy estrecho entre la inmigración y las amenazas a la cohesión social. Esta inquietud por la cohesión social supone un punto de inflexión que deja de lado las políticas multiculturales, que fueron promocionadas desde la II Guerra Mundial.¹³ Según Zetter et al., este giro radical en la política de inmigración vino motivado por tres factores fundamentales: el cambio hacia una postura asimiladora con respecto a la incorporación de los inmigrantes; una reducción de la financiación para el bienestar material de los inmigrantes; y una transformación del concepto de responsabilidad institucional.¹⁴

Por lo que se refiere a la asimilación, resulta esclarecedor observar la situación en EEUU, donde las políticas multiculturales nunca fueron promocionadas ni adoptadas. Allí siempre ha existido una creencia generalizada de que los inmigrantes se asimilarán en el país al que han emigrado. Según argumenta Mary Waters, en las primeras teorías sobre la asimilación se resaltaba una correlación directa entre el tiempo que los inmigrantes residían en el país de acogida y su nivel de asimilación.¹⁵ Un modelo de asimilación lineal asume que “con cada sucesiva generación los grupos se asemejan más a los estadounidenses típicos, además de ser más exitosos en lo económico”.¹⁶

Tal y como sugiere Waters, las teorías de asimilación se desarrollaron inicialmente sobre la base de las inmigraciones de poblaciones consideradas como blancas. Sin embargo, la

¹¹ H. Crowley y M. J. Hickman, *op. cit.*, 2008, p. 16.

¹² D. Zetter et al., 2006, *op. cit.*

¹³ P. H. Cheong et al., *op. cit.*, 2007,

¹⁴ D. Zetter et al., *op. cit.*, 2006, p. 4.

¹⁵ M. C. Waters, “Ethnic and Racial Identities of second-Generation Immigrants in New York City”, *International Migration Review*, Vol. 28, N° 4, 1994, pp. 795-820.

¹⁶ *Ibidem*, p. 799.

inmigración de personas consideradas no blancas ha puesto en entredicho este modelo de asimilación lineal. El trabajo de investigación de Waters indica que los inmigrantes negros tienen pocas posibilidades de integrarse en la cultura típica-blanca-estadounidense, incluso con el transcurso de varias generaciones. Los inmigrantes caribeños de primera generación comprendieron que su única opción integradora pasaba por sumarse a la población estadounidense negra. Las relaciones entre los estadounidenses negros y los inmigrantes caribeños recién llegados al país se caracterizan por el predominio de estereotipos y la competencia, por lo que en la práctica mantuvieron identidades separadas, por lo menos en el caso de la inmigración de primera generación.

El verdadero dilema lo vivieron los inmigrantes caribeños de segunda generación, que se encontraban en la tesitura de tener que elegir entre asumir la identidad negra estadounidense, o cultivar la herencia ancestral de sus progenitores. Esta última opción, según Waters, les brindaba mejores alternativas, como el acceso a redes sociales étnicas. Esto supone volcar el modelo de asimilación lineal sobre sí mismo: los inmigrantes de segunda generación se encuentran ante la necesidad de cultivar la identidad de sus padres nacidos en el extranjero, para ser más exitosos y acceder a un mayor número de privilegios que si se integran en la jerarquía existente y racialmente estratificada. Este ejemplo ilustra claramente que, aunque la raza influye en las dinámicas de integración de los inmigrantes, no son la cultura, la raza, la etnicidad o la clase de los inmigrantes lo que les impide integrarse. El obstáculo principal proviene más bien de la estructura racial existente en la sociedad estadounidense, que crea exclusiones y desigualdades que pueden inhibir la cohesión social.

Teniendo en cuenta las diferencias significativas tanto en sus historias raciales como de flujos migratorios, la investigación realizada por Mary Waters puede, hasta cierto punto, ser útil para comprender las dinámicas migratorias en los países europeos. Hasta el final de la II Guerra Mundial, España era un país de emigrantes. Un número importante de españoles emigró a Argentina a principios del siglo XX y siguieron emigrando hacia el norte de Europa una vez concluida la II Guerra Mundial. Los flujos migratorios empezaron a transformarse, de negativo a positivo, durante las décadas de los setenta y ochenta, y en las décadas siguientes subsistió la percepción de que la inmigración hacia España era un fenómeno transitorio. Por consiguiente, en aquella época, las políticas de inmigración se centraban ante todo en el control y la gestión de los flujos. Sin embargo, durante la década de los noventa todo empezó a transformarse, y se impuso la realidad de que la inmigración se había convertido en un elemento estructural en España y que lo sería a largo plazo.

Ante esta nueva toma de conciencia, la legislación relativa a la inmigración a finales del siglo pasado dio un giro radical con respecto a la percepción que tenía el Gobierno español de la inmigración. Por ejemplo, se ha registrado un mayor interés en promover la integra-

ción de los inmigrantes, fomentando los procesos de obtención de la ciudadanía española entre ciertos grupos (principalmente de América Latina). Del mismo modo, el Gobierno del Reino Unido está promocionando activamente la nacionalización de inmigrantes legales en el país.

Si analizamos detalladamente las estadísticas anuales publicadas sobre el número de extranjeros con permisos de residencia, podemos llegar a mejorar nuestra comprensión sobre los cambios que ha experimentado la composición de la población inmigrante a lo largo de los últimos años. Durante mucho tiempo el mayor contingente de inmigrantes en España lo componían inmigrantes del norte de África, principalmente marroquíes. Sin embargo, desde mediados de la década de los noventa, los inmigrantes de América Latina han pasado a ser mayoritarios. Los datos del censo registran un rápido incremento en la inmigración de algunos países de América Latina, y en las cifras totales de inmigrantes que provienen de esta región. A pesar de repetidos ataques racistas contra los inmigrantes en general, incluyendo aquellos procedentes de América Latina, algunos sugieren que la “latinoamericanización” de los flujos migratorios hacia España es un fenómeno positivo por la mayor proximidad lingüística y cultural de estos inmigrantes.¹⁷ El otro grupo de inmigrantes que ha registrado el mayor crecimiento numérico proviene de países de Europa del este. Aunque los mayores aumentos numéricos vienen de flujos de inmigrantes del este de Europa y de América Latina, el debate sobre la inmigración sigue desarrollándose como si el mayor número de inmigrantes procediera de África.¹⁸

La plasmación definitiva sobre quiénes son los preferidos se puede leer en las recientes reformas de las leyes de ciudadanía española. En términos generales, el hecho de que se facilite la obtención de la ciudadanía española a los inmigrantes en general indica un mayor interés por parte del Gobierno para ofrecerles un camino adecuado hacia la integración. Pero, si se analiza detalladamente quiénes, entre la población inmigrante, resultan favorecidos por este proceso, queda claro el mensaje de cuáles son los inmigrantes que se prefieren en función de su nacionalidad. A pesar de que se considera que los marroquíes son, generalmente, la comunidad de inmigrantes de mayor arraigo temporal en España, las recientes reformas de la ley de ciudadanía les exigen un periodo de residencia legal de diez años. Para los ciudadanos de países de América Latina, el periodo de residencia legal mínimo antes de poder solicitar la ciudadanía española es de tan sólo dos años.

Hasta ahora se ha argumentado que la cohesión social y su vinculación política con la inmigración ha resultado problemática. No sólo es cierto que con esta articulación de la

¹⁷ Para obtener más detalles sobre este debate, ver A. Izquierdo Escribano, “La inmigración en España y las consecuencias de una política restrictiva: 2000-2003”, *Revista Asturiana de Economía*, Vol. 30, 2004.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 53-83.

cohesión social se presume que los países estaban cohesionados antes de la llegada de los inmigrantes, sino que se dejan de lado varios problemas adicionales. Entre estos problemas, podemos citar los factores estructurales que siguen excluyendo a los inmigrantes de segunda generación, lo cual impone la obligación de integrarse a la población inmigrante, excluyendo a la población nativa de cualquier responsabilidad recíproca. Si esto no fuera ya de por sí bastante problemático, hay un factor adicional que socava los esfuerzos de los gobiernos de los países de la UE en sus intentos por gestionar esta “amenaza”, tal y como se percibe. Este nuevo obstáculo proviene de las nuevas políticas, más estrictas y más restrictivas, sobre inmigración, que generan a su vez nuevas exclusiones que sin duda debilitarán los objetivos de estas mismas políticas.

Políticas de inmigración: la “fortaleza Europa” y la generación de exclusión social

Hoy en día, las políticas de inmigración son más bien un reflejo del fracaso de los gobiernos en sus cometidos de garantizar la igualdad de oportunidades para todos y unas relaciones raciales pacíficas, y no tanto una reacción ante las necesidades económicas y demográficas de cada país en concreto. Tanto en España como en el Reino Unido se están imponiendo políticas migratorias más duras. El nuevo sistema de puntos instaurado en el Reino Unido tiene por objetivo simplificar las normas sobre inmigración y ayudar a una gestión exitosa de los flujos migratorios. Todo esto se inscribe en el marco de una política más amplia, que abarca toda la UE, destinada a incrementar el control y las restricciones sobre la inmigración. Como parte de esta estrategia, a finales de la década de los noventa, España e Italia fueron conminadas por la UE a endurecer sus políticas de inmigración al considerarse que estaban fuera de control. Uno de los ejemplos más extremos, en cuanto a procedimientos propuestos para recortar el número de inmigrantes que entran en un país, se puede encontrar en el sistema de cuotas para refugiados que se planteó en el Reino Unido. Este proyecto fue abandonado, pero sería sustituido por otras políticas destinadas a desalentar las solicitudes de asilo, como puede ser la entrega de vales en vez de dinero en efectivo a los solicitantes de asilo mientras esperan que se decida sobre su situación (lo cual, a principios de este siglo, podía llegar a demorarse varios años). También podemos citar la estratagema propuesta de separar niños de sus familias en nombre de la “protección de la infancia”, para permitir que el Gobierno pudiera detener a solicitantes de asilo que no hubieran logrado obtener el estatus de refugiados.

Unas políticas justas de inmigración deberían otorgar a todos las mismas oportunidades para entrar en un país. Sin embargo, las políticas de inmigración siguen brindando distintos derechos a diferentes grupos de personas, dependiendo implícitamente, en muchos casos, de cuestiones de raza, color, etnicidad, género, orientación sexual o clase. Como ejemplo

tenemos el nuevo sistema de vínculos concebido en el Reino Unido, que otorga derechos de reunificación familiar distintos a diferentes grupos de inmigrantes: los inmigrantes profesionales altamente cualificados tienen derecho a solicitar la reunificación familiar, mientras que aquellos que entran en el país bajo otros supuestos migratorios no disfrutan de este mismo derecho.

Hoy en día, las políticas de inmigración son más bien un reflejo del fracaso de los gobiernos en sus cometidos de garantizar la igualdad de oportunidades para todos y unas relaciones raciales pacíficas, y no tanto una reacción ante las necesidades económicas y demográficas de cada país en concreto

Estas políticas más duras en cuanto a la inmigración se justifican de numerosas maneras, como pueden ser una mejor gestión de los flujos de inmigración o la creciente preocupación por la seguridad tras los ataques terroristas sufridos en Londres y Madrid, más allá del fracaso del modelo de asimilación lineal. No obstante, las consecuencias de unas políticas más restrictivas sobre la inmigración son muy claras: el crecimiento de la inmigración irregular, la exclusión social y las tensiones entre las poblaciones locales y los colectivos de inmigrantes. En España se ha adoptado lo que Izquierdo Escribano define como políticas restrictivas en materia de inmigración, y éstas que siguen son las consecuencias: “Aumentó el volumen de inmigrantes en situación irregular lo cual enriquece a unos miles de empresarios inmorales y poco competitivos. Y supone, además, un perjuicio social pues reduce los ingresos en la Seguridad Social. Claro está que la irregularidad masiva resulta menos onerosa para las prestaciones y servicios del Estado de bienestar”.¹⁹

En el Reino Unido algunos grupos de inmigrantes se encuentran en condiciones de pobreza absoluta y con constantes temores de ser deportados. Un informe publicado recientemente sobre la situación de indigencia vivida por solicitantes de asilo en la ciudad de Leeds es un crudo testimonio de los elevados niveles de vulnerabilidad, miedo y pobreza que experimentan los solicitantes de asilo que no han logrado obtener el estatus de refugiado, pero que tienen demasiado miedo de volver a casa y prefieren elegir la indigencia y no el retorno voluntario.²⁰ Oculto tras los mensajes de los medios de comunicación tradicionales, que siguen definiendo a los solicitantes de asilo como fraudes, y una retórica gubernamental según la cual es aceptable poner objetivos en cuanto al número de refugia-

¹⁹ *Ibidem*, 2004, p. 83.

²⁰ H. Lewis, *Destitution in Leeds: the Experience of People Seeking Asylum and Supporting Agencies*, Joseph Rowntree Charitable Trust, York, 2007.

dos y solicitantes de asilo que entran en el país, estos datos generan grandes dudas sobre la percepción que tienen los británicos de vivir en una “sociedad tolerante”.²¹

Las políticas restrictivas en materia de inmigración alimentan las políticas racistas por la hipótesis subyacente de que son los inmigrantes a los que hay que responsabilizar de las tensas relaciones raciales, mientras que existen pruebas suficientes que demuestran que no son sólo algunos individuos, sino también algunas instituciones clave, como la policía, las que están aquejadas de un racismo generalizado.²²

No hay ninguna respuesta fácil ante las complejidades de la inmigración, las relaciones raciales, y las consecuencias de la globalización: sociedades, economías y culturas que viven una época de cambios acelerados. Sin embargo, encontraremos la respuesta al fracaso del modelo de asimilación lineal en nosotros mismos, y en el hecho de que todos acabaremos perdiendo si excluimos a los que tienen un papel positivo que desempeñar en las sociedades europeas, trabajando y viviendo los unos al lado de los otros, enriqueciendo la vida cultural europea, y extendiendo nuestros horizontes y redes a cada rincón del mundo.

²¹ Ministerio del Interior del Reino Unido, *op. cit.*, 2005.

²² Ver, por ejemplo, Sir W. Macpherson, *The Stephen Lawrence Inquiry. Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny*, HMSO, Londres, 1999, sobre la investigación del caso Stephen Lawrence.

MAXINE MOLYNEUX

La política de desarrollo y la dimensión de género del capital social

Traducción de Leandro Nagore y Silvina Silva

Redes de base y movimientos sociales, definidos teóricamente como movimientos de la sociedad civil, movimientos contrarios a la hegemonía o como capital social, se han incorporado a la teoría y la práctica de las políticas públicas en todo el mundo. Aunque las mujeres han desempeñado un papel fundamental en estos movimientos, su participación se ha mantenido hasta hace poco al margen de las principales líneas de debate. Sin embargo, al aumentar el interés por el capital social en el ámbito de la política internacional, los responsables de la adopción de políticas han descubierto que las mujeres pueden ser esenciales para abordar una amplia gama de déficits políticos y sociales. No obstante, es poco frecuente que se trate de los términos de la inserción de las mujeres en las iniciativas políticas públicas. Este artículo esboza algunas de las cuestiones más importantes para las organizaciones de mujeres en el contexto actual de las políticas de desarrollo.

El texto está estructurado en tres partes: la primera examina críticamente los planteamientos basados en el género que gobiernan los esfuerzos por implicar a las mujeres en los programas de desarrollo, además de identificar algunas características comunes del capital social de las mujeres. La segunda sección explora algunas de las tensiones que han surgido en la interacción de las redes de mujeres con gobiernos y ONG. La atención se centra en tres problemas específicos que han aparecido en colaboraciones de este tipo: la captura, la instrumentalización y la sobrecarga. Finalmente, se analizan las formas mediante las cuales las organizaciones de mujeres pueden pasar de tratar cuestiones prácticas a aspectos estratégicos, incorporando en sus prácticas principios de liderazgo, democracia interna y responsabilidad.

Maxine Molyneux es Catedrática en el Institute for the Study of the Americas de la Universidad de Londres. Desde 1977 es consultora para los programas de política social y derechos humanos de la ONU. Autora de *Los Movimientos de Mujeres: Estudios Comparativos e Históricos* (Cátedra, 2003)

Valorando el capital social de las mujeres

En los últimos años el concepto de capital social se ha incorporado a los debates sobre políticas en ámbitos tan variados como: la regeneración de comunidades, la salud, las migraciones, la educación, el bienestar y el desarrollo. Percibido habitualmente como el cemento social que genera la vida asociativa y las redes ciudadanas de confianza y solidaridad, el capital social parece tener el potencial para incrementar la productividad, para brindar apoyo en la lucha contra la pobreza, para crear democracias más sólidas, para ayudar a reconstruir comunidades devastadas por la guerra y para fomentar el bienestar mental y físico. En un sentido más general, también ha sido proclamado como un contrapeso necesario ante las tendencias socialmente corrosivas que se asocian a la vida económica contemporánea. Por extensión, es contrario a la glorificación del individualismo en beneficio propio como consecuencia natural de la gobernanza de los mercados. El interés que suscita el capital social en la actualidad refleja una percepción creciente de que el ámbito de la vida social es importante no sólo para el bienestar individual, sino por tener implicaciones para las políticas gubernamentales y la prestación de servicios a la ciudadanía. Al enriquecerse la interacción cívica y social y al comprometerse con formas de acción cooperativa para lograr objetivos comunes, los ciudadanos no sólo aspiran a mejorar su calidad de vida sino que también contribuyen a que las iniciativas políticas sean más eficaces y responsables.

El significado fundamental de la actividad social, más allá de la contribución que pueda tener para mejorar la calidad de vida, es que ni los Estados ni los mercados pueden proveer lo suficiente para la satisfacción de todas las necesidades sociales

A pesar de la extensa literatura que existe sobre el capital social y su creciente visibilidad en las políticas públicas, sorprende el poco interés prestado al papel que desempeñan las mujeres en la creación y mantenimiento de la vida social a través de sus propias redes y formas de solidaridad. No obstante, en todo el mundo las mujeres se muestran activas en una gran variedad de tareas voluntarias y comunitarias, ya sea para organizaciones caritativas, iglesias, grupos familiares, barrios o clubes. Es bastante habitual que las mujeres tengan vínculos locales y familiares más sólidos. Las mujeres crean redes y relaciones de apoyo recíproco, además suelen estar entre los participantes más comprometidos en las actividades comunitarias y en las formas locales de vida asociativa. Las mujeres son en muchos casos el alma misma de estrategias voluntarias de autoayuda, ya sea en el ámbito de la salud, la educación, programas de alimentos o de vivienda vecinal, asociaciones culturales, o en apoyo de comunidades asoladas por situaciones de desempleo repentino, gestionando gru-

pos de trueque, círculos de guarderías infantiles y casas de acogida para mujeres marginadas o víctimas de abusos. Este amplio espectro de actividades se desarrolla en el terreno de lo que algunos denominan la “economía social”, entendida como aquellas formas de cooperación en las cuales se comprometen los ciudadanos sin estar motivados, principalmente, o del todo, por intereses materiales. La economía social ha tenido un papel determinante en la superación de la exclusión social de varios tipos, y puede ofrecer al mismo tiempo espacios seguros para las mujeres —en los cuales se pueden construir relaciones basadas en la confianza y donde se pueden desarrollar capacidades y experiencias—.

El significado fundamental de este tipo de actividad, más allá de la contribución que pueda tener para mejorar la calidad de la vida social, es que ni los Estados ni los mercados pueden proveer lo suficiente para la satisfacción de todas las necesidades sociales. De ahí que los ciudadanos opten por, o se vean obligados a depender de, alguna combinación de instituciones sociales formales e informales para su bienestar y seguridad. Las redes informales y el apoyo que brindan pueden ser la única forma para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aquellos que tengan modos de vida precarios. Estudios sobre el sustento de los hogares, las redes sociales y las instituciones voluntarias demuestran que hay una importante dependencia de acuerdos y organizaciones informales que existen independientemente o que trabajan junto con el Estado. Las mujeres suelen participar en estas actividades, sobre todo en aquellas que estén vinculadas al cuidado asistencial, ya sea en los centros urbanos deprimidos de las ciudades del mundo industrializado, o en los países en vías de desarrollo del sur global.

Las mujeres desempeñan un papel vital en el sustento de hogares de rentas reducidas en todo el mundo, y en entornos socioeconómicos muy distintos, participando activamente en una economía informal de intercambios, que incluye créditos, servicios y la prestación de cuidados asistenciales. Para la supervivencia de aquellos hogares que se sitúan en los márgenes, son fundamentales servicios como el cuidado de niños, la adquisición y preparación de alimentos, el planchado de ropa y la concesión de préstamos. También es frecuente que las mujeres participen en estrategias de supervivencia colectivas. Han creado y gestionado exitosas cooperativas de créditos, comedores populares y pequeñas cooperativas empresariales. También han organizado estructuras para la prestación de servicios, exigiendo mejoras en la recogida de basuras, el mantenimiento de las carreteras, la seguridad y la gestión de las comunidades. Los grupos de mujeres se comprometen muy a menudo en proyectos diseñados para mejorar la situación en los ámbitos de la salud, la vivienda y la educación, trabajando a veces con ONG, a menudo de modo independiente y frecuentemente colaborando con iniciativas gubernamentales. En épocas de graves dificultades económicas han surgido organizaciones de base de mujeres con el fin de suministrar alimentos a precios módicos en sus vecindarios, creando huertos urbanos para cultivar alimentos o creando infraestructuras de cocina comunales para suplir las necesidades locales. Por ejemplo,

en Perú, durante la crisis económica de los años ochenta, cerca de 800.000 comedores colectivos gestionados enteramente por mujeres llegaron a servir alimentos a más de dos millones de personas. Los esfuerzos de las mujeres también han sido fundamentales en situaciones de conflicto y de posconflicto, en las cuales, mediante el trabajo sobre agendas comunes, han ayudado a mitigar las heridas de comunidades profundamente divididas, además de participar en la compleja tarea de la reconstrucción posconflicto. Aún más revelador resulta el hecho de que sean las mujeres las que están manteniendo unidas a comunidades enteras en regiones azotadas por el VIH/sida, cuidando al elevado número de huérfanos y enfermos en una coyuntura en la cual, en la actualidad, más mujeres que hombres son víctimas de esta pandemia.

Las asociaciones informales también tienen el potencial, si están adecuadamente financiadas, para ofrecer una alternativa más satisfactoria a las prestaciones gestionadas por el Estado.

En los países industrializados del norte, con generosos sistemas de prestación de servicios estatales, los grupos de mujeres desempeñan un papel activo en la vida social en apoyo de aquellos que no están siendo atendidos adecuadamente por el Estado o el mercado. Entre los numerosos ejemplos podemos destacar las estrategias de apoyo complementario para el cuidado de niños para mujeres trabajadoras o el cuidado de personas mayores, así como mejoras en el acceso a la formación para mujeres que deseen volver al mundo laboral. Las organizaciones de mujeres han surgido en muchos casos como reacción a las necesidades acuciantes que el sistema de prestaciones gubernamentales no logra abarcar, como pueden ser las casas de acogida para mujeres víctimas de abusos y centros que ofrecen asesoría legal y apoyo para las víctimas de violaciones sexuales.

Las redes de mujeres también dan servicio a mujeres vulnerables que se quedan fuera del sistema de prestación estatal, como las trabajadoras sexuales y aquellas que viven en los márgenes de la economía informal. En algunos casos incluso los grupos que tienen acceso a los servicios públicos se vuelcan hacia las asociaciones informales, al considerarlas más sensibles a sus necesidades específicas. Además, existe una percepción generalizada de que estas últimas ofrecen un trato más directo y sencillo que las agencias gubernamentales. Por ejemplo, algunos grupos de mujeres musulmanas, cuando no pueden acceder a los servicios centrales debido a restricciones culturales, prefieren trabajar con asociaciones informales por no poder moverse libremente fuera de su entorno doméstico o lugar de residencia, o si su grado de confianza en los servicios públicos es limitado. En resumen, las asociaciones informales pueden responder a aquellas necesidades que no estén cubiertas por el sistema de prestaciones estatales, pero también tienen el potencial, si están

adecuadamente financiadas, para ofrecer una alternativa más satisfactoria a las prestaciones gestionadas por el Estado.

El capital social de las mujeres: elementos comunes

Aunque las actividades realizadas por las mujeres, así como sus redes y asociaciones son importantes para el sustento de la vida social, suelen contar con escasos recursos y apoyos. Esto se puede explicar, en parte, por algunas de las características más representativas del capital social de las mujeres. Teniendo en cuenta que las redes reflejan relaciones sociales y están gobernadas por divisiones sociales fundamentadas en cuestiones de género, estos factores influyen en el acceso de sus miembros a recursos como el tiempo, el dinero y el estatus. A pesar de la enorme diversidad en sus formas, existen ciertas características comunes del capital social de las mujeres, que tienden a diferenciarlo del de los hombres. En términos generales se puede decir que el capital social de las mujeres:

- está asentado cerca del hogar, del lugar de residencia, y no en el entorno público del mundo laboral;
- implica intercambios de tiempo y de capacidades más que de dinero;
- incluye una proporción importante de trabajo voluntario y de cuidados asistenciales;
- suele implicar cuestiones afectivas o éticas, cierto grado de altruismo y en muchos casos moviliza sentimientos asociados a la maternidad;
- es un capital social más vinculado a la creación de lazos que de puentes.

Estas diferencias implican que las redes de mujeres suelen situarse en esferas distintas a las del capital social de los hombres. Las redes de hombres están tradicionalmente asociadas al mundo público, del trabajo y de la política. Varios estudios sobre las redes que sostienen a poblaciones inmigrantes tienden a centrarse en las formas de ayuda entre los hombres para conseguir empleo y contactos empresariales. Se ha publicado mucho menos sobre las formas en las que se desenvuelven las mujeres en estas redes. Las redes de mujeres están más enfocadas en la resolución de problemas domésticos y están menos enfocadas en asuntos económicos y de empleo. Las organizaciones de mujeres han desempeñado un papel importante al ofrecer ayudas a mujeres inmigrantes para que encuentren modos de responder a sus necesidades de una forma más amplia. El número de grupos de mujeres que trabajan con comunidades inmigrantes en el ámbito local no hace más que crecer, organizando servicios integrales de salud, educación y asuntos legales. Al mismo tiempo, grupos de mujeres trabajadoras inmigrantes —enfermeras y trabajadoras domésticas— han formado asociaciones para compartir sus inquietudes, luchar por la consecución de mejores estándares de empleo y promocionar el conocimiento de sus propios derechos.

Las redes dependen de recursos que las sostengan –tiempo o dinero o habitualmente de los dos–. La mayoría de las mujeres disponen de una menor cantidad de estos recursos, al tener que compaginar su empleo remunerado con sus cargas familiares. Además, el desequilibrio que existe entre los sueldos de hombres y mujeres supone una desventaja adicional para las mujeres. En Gran Bretaña el desequilibrio en los sueldos por empleos a media jornada, un segmento muy feminizado, alcanza el 40%. Aunque las redes de mujeres tienden a disponer de menores recursos económicos, también es cierto que dependen más de intercambios de tiempo o intercambios no-monetarios (trabajo, capacidades) que puedan adaptarse a sus vidas diarias. No obstante, teniendo en cuenta que las relaciones de poder y privilegio se reflejan en las redes sociales, puede ocurrir que las mujeres sean excluidas del tipo de red que podrían aportarles poder económico y político. Cuando las mujeres crean redes suelen dedicarse a servir al grupo (es decir, un capital social “que crea lazos”), y no tanto a desarrollar contactos con el mundo del poder político y económico (un capital social “que crea puentes”). Sin embargo, el mero hecho de trabajar de forma conjunta para la consecución de un objetivo común puede ser un estímulo importante para el desarrollo de capacidades de liderazgo y para reducir la disparidad de poder. Algunas redes de mujeres han sido creadas con el propósito explícito de alcanzar un mayor reconocimiento profesional o gubernamental, o para modificar políticas, como en el caso de las mujeres trabajadoras, empresarias y profesionales que mediante la organización y la cooperación han logrado hacer avanzar sus intereses específicos.

Estos elementos comunes del capital social de las mujeres ayudan a clarificar los motivos por los que este capital social tiende a ser invisible y a estar marginado de las corrientes principales del debate. Las mujeres aún se sitúan en relaciones desiguales de poder, y ocupan espacios sociales sólidamente cimentados en consideraciones de género. En muchos casos disponen de menos poder en la esfera pública y cuentan con menos activos. Su labor, a pesar de todos los cambios que se han producido en épocas recientes, sigue siendo considerada como secundaria con respecto a sus obligaciones familiares. Gran parte de lo que hacen, ya sea con o sin remuneración, es invisible o se da por hecho. Incluso cuando las mujeres tienen un trabajo remunerado, lo que hacen a nivel local, o como voluntarias o activistas, suele considerarse como una extensión “natural” de su papel de cuidadoras en la división social del trabajo –simplemente, es “lo que hacen las mujeres”–.

Una consecuencia de la “naturalización” del empleo de las mujeres es que se tiende a considerarlo ajeno a la esfera de las relaciones económicas; en resumen, no es trabajo remunerado. De ahí que podríamos preguntarnos, ¿por qué lo hacen las mujeres? Hasta cierto punto, la pregunta es un problema en sí: implica que el único motivo por el cual las personas hacen algo es en interés propio y por incentivos materiales como el dinero. Sin embargo, la motivación es mucho más compleja y conlleva cuestiones de identidad y modos de recompensa que se escapan de estas categorías materiales. Por ejemplo, la prestación

de servicios de cuidados asistenciales es un ejemplo de una actividad que tiene potencial para generar satisfacción y dar sentido a la vida de las personas de modos que no se limitan a una recompensa en efectivo, tal y como ocurre, demasiado a menudo, con respecto al estatus ocupacional de las mujeres empleadas en actividades de enfermería y enseñanza. Empleos de este tipo se pueden asociar con la satisfacción, la autoestima, el reconocimiento y el respeto, pero sigue siendo cierto que son trabajos que suelen realizar las mujeres, y que como tal han sido históricamente infravalorados y dados por hecho. No obstante, las identidades femeninas también han servido de base para la acción colectiva, sobre todo en contextos en los que las construcciones culturales de la feminidad están fuertemente identificadas con la maternidad, y donde se considera que el cuidado del hogar y los niños sigue siendo el papel principal de las mujeres. Los grupos de mujeres suelen ser activos en los movimientos pacifistas, por la inquietud que sienten hacia sus familias, y participan en campañas contrarias a la violencia civil y comunal, trabajando en proyectos de base que tienen por objetivo reconciliar sociedades divididas. La solidaridad femenina en torno a estas preocupaciones puede ser la base para un tipo de condición informal de ciudadanía que resitúa las inquietudes y actividades domésticas de las mujeres del relativo aislamiento de la familia hacia la vida y la esfera pública. Las organizaciones de base tienen a menudo este potencial transformador por el que la experiencia de comprometerse con la actividad colectiva convierte a actores privados en ciudadanos públicos. En este proceso, los organizadores de protestas vecinales o activistas de apoyo pueden transformarse en líderes comunitarios, con la capacidad de negociar con instituciones locales e incluso nacionales.

Cuando las mujeres tienen un trabajo remunerado o como voluntarias o activistas, suele considerarse como una extensión “natural” de su papel de cuidadoras en la división social del trabajo –simplemente, es “lo que hacen las mujeres”–

Este conjunto de características particulares que definen a la mayoría de las organizaciones de mujeres las hace especialmente adecuadas para hacer frente a las necesidades sociales que otras organizaciones ignoran o no pueden abordar con facilidad. No obstante, estos mismos elementos sirven para explicar los motivos que dificultan la obtención de recursos por parte de organizaciones de mujeres y su dependencia de apoyos voluntarios.

Las organizaciones de mujeres y los actores políticos

Los actores políticos reconocen cada vez más (aunque de forma parcial o basada en cuestiones específicas) la labor realizada por las mujeres en grupos y asociaciones. Las ONG

han encontrado en las mujeres aliadas naturales en sus esfuerzos por desarrollar iniciativas comunitarias en cuestiones de salud, educación y la prestación de servicios. Por otra parte, los gobiernos también recurren crecientemente a las mujeres para ayudarles a administrar y dar servicio a sus programas de lucha contra la pobreza, o para la regeneración de comunidades o programas de bienestar. Este renovado interés sería bienvenido, aunque con ciertas reservas, cuando viene de la mano de programas que sirven objetivos comunes, pero que deberían ser al mismo tiempo sensibles a las necesidades de las mujeres. Desafortunadamente, esto último no suele ser lo habitual. En realidad ocurre más bien lo contrario, la experiencia acumulada sobre cómo interactúan las agencias externas con las organizaciones y redes de mujeres sugiere que suele haber tensiones entre las necesidades de las participantes femeninas y los objetivos del proyecto. ¿Cuáles son estas tensiones? Y, ¿qué lecciones han aprendido las organizaciones de mujeres y aquellos que trabajan en ellas de la experiencia acumulada hasta la fecha?

Instrumentalismo

El primer problema aparece cuando la labor de las organizaciones de mujeres y/ o su trabajo voluntario es considerado no sólo como el eje central de la política social, sino que se convierte en sustituto de acciones gubernamentales adecuadas. En estos casos, los grupos de mujeres se enfrentan a dos tipos de riesgo: pueden seguir luchando sin financiación aunque encontrándose con responsabilidades para las cuales no cuentan con recursos suficientes; o se ven incorporadas, bajo términos inaceptables, en programas gubernamentales, siendo absorbido su proyecto por parte de las agencias gubernamentales y administrado de modos que se alejan de su concepción original y de las buenas prácticas asociadas al mismo. Por ejemplo, es probable que un proyecto administrado y centrado en las mujeres que sirva a las necesidades de mujeres vulnerables creando lugares de acogida seguros para ellas tenga más éxito en la generación de confianza y autoestima entre sus participantes que uno que sea administrado por hombres y que esté obligado a conformarse a las prioridades y directrices del gobierno. La lección que se debe retener en este caso es que las agencias externas que trabajan con organizaciones de mujeres deben ayudar a fortalecerlas, respetando su experiencia y autonomía, y no limitarse a utilizarlas para rellenar vacíos en la prestación de servicios.

Captura

Un segundo problema, vinculado al anterior, tiene que ver con la captura o apropiación de organizaciones de base, en las cuales está asegurada la participación de mujeres, para servir de su trabajo por motivos puramente políticos. En casos en los que los gobiernos, gru-

pos políticos y partidos practiquen habitualmente formas de clientelismo y deseen apropiarse de organizaciones de mujeres para sus propios intereses, éstas últimas pueden experimentar ciertas mejoras en su reconocimiento y recompensas a corto plazo, pero rápidamente verán como pierden legitimidad en sus comunidades y entre las mujeres a las que pretenden servir. El uso de organizaciones de mujeres para fines políticos es una práctica habitual en todo el mundo. Un ejemplo sería el de las iniciativas de los comedores populares en Perú, que empezó como un proyecto de base de grupos de mujeres, pero que poco a poco fue acaparado por las agencias gubernamentales, a la vez que las líderes femeninas entraban en una relación de asociación cada vez más estrecha y pública con el gobierno. Al decaer la popularidad del gobierno, las organizaciones de mujeres sufrieron por asociación, y acabaron perdiendo su elevado grado de confianza pública, al igual que su nivel de autonomía y su propósito.

Sobrecarga

Un tercer problema tiene que ver con el tipo y cantidad de trabajo que las iniciativas estatales o de ONG suelen encomendar a las mujeres. En muchos casos, se pretende que realicen tareas que los hombres no quieren hacer, como la limpieza de escuelas y labores para ordenar barrios, además de empleos que ofrecen escasa satisfacción o recompensa por el esfuerzo invertido. Parece ser que el planteamiento que predomina en estos casos es que las mujeres tienen la inclinación y el tiempo para realizar estas labores mientras que los hombres no las tienen. Sin embargo, en realidad muchas de las mujeres que acaban incorporándose a estos programas no disponen de tanto tiempo, al tener que compaginar la supervivencia del hogar, el cuidado de los niños, con sus esfuerzos por generar ingresos.

Hay numerosos casos en los que las mujeres y sus redes son incorporadas, o son el blanco de proyectos o programas cuyo fin es principalmente el de dar servicio a las necesidades del programa en cuestión, sin tener realmente en cuenta las necesidades de las propias mujeres. Si se valora realmente la labor que realizan las mujeres, y se es consciente de que las mujeres viven intentando equilibrar vidas complejas, no deberían ser sobrecargadas con exigencias adicionales, sino que deberían recibir el apoyo que necesitan para asegurar su participación. Por ejemplo, puede que necesiten servicios de cuidados infantiles más flexibles como parte del programa, o una formación en capacidades relevantes para el mercado laboral, o la prestación de servicios de salud y educación. La cuestión de las necesidades de las mujeres no se plantea con suficiente regularidad por parte de los que desarrollan programas que dependen del capital social de las mujeres, a pesar de los resultados positivos que esta atención podría generar a largo plazo.

Principios organizativos

Un enfoque cooperativo: organización autónoma y agencias externas

Ante los peligros del instrumentalismo, la captura y la sobrecarga, ¿qué tipo de relación deberían desarrollar las asociaciones de mujeres de base con las agencias externas? En este caso, como en cualquier estructura organizativa y sus respectivas relaciones con otros, la cuestión fundamental es ¿quién decide la agenda?

El tema de la organización ha sido extensamente debatido por movimientos de mujeres y activistas de partidos políticos junto con sindicatos y organizaciones de base. Dos factores han sido fuertemente cuestionados: el de la autonomía y el de los principios que deberían gobernar la organización interna. Han ido apareciendo, progresivamente, sólidos argumentos en favor de espacios autónomos exclusivamente femeninos en los que las participantes puedan elaborar programas de acción, formular objetivos y desarrollar estrategias libres de la influencia exterior. Estructuras organizativas horizontales, no jerarquizadas, se consideraron, en muchos casos, como las formas más adecuadas para asegurar los principios democráticos, permitiendo un mayor grado de debate y una mayor participación en la formulación de objetivos.

Las agencias externas que trabajan con organizaciones de mujeres deben ayudar a fortalecerlas, respetando su experiencia y autonomía, y no limitarse a utilizarlas para rellenar vacíos en la prestación de servicios

A la pregunta sobre quién decide la agenda existen tres respuestas clásicas: decide la colectividad, decide un agente externo o la decisión se toma sobre una base cooperativa y compartida. La primera de estas tendencias suele asociarse con organizaciones autónomas en las que son las propias mujeres las que establecen sus metas, deciden sobre sus propias formas de organización y sus objetivos. En estos casos, la organización es una asociación que se gestiona autónomamente, que no reconoce ninguna autoridad superior y que es independiente de cualquier otra agencia política. La autoridad, en este contexto, reside en la pertenencia, en los miembros. Ejemplos de este tipo de organización pueden encontrarse entre aquellos que surgen de iniciativas independientes como los centros de crisis para casos de violaciones, movimientos de trueque y cooperativas de crédito.

A modo de contraste, cuando es una agencia externa la que establece la agenda, tanto la autoridad como la iniciativa provienen de fuera, y se sitúan por encima de la colectividad como tal. El control de la agenda, el objetivo de la organización y el desarrollo del grupo de mujeres está sujeto a esta autoridad exterior —que puede coincidir, o no, con lo que determinan los miembros de la organización—.

La tercera posibilidad es un enfoque más cooperativo, en el que una agencia externa, como una ONG por ejemplo, trabaja con la organización de mujeres, estableciendo la agenda, el estilo de trabajo y el proceso de toma de decisiones sobre la base de una participación democrática y conjunta. Este modelo de vínculo supone otro tipo de principio organizativo y una concepción distinta de la autoridad; es cooperativa y asociativa en el sentido de que las organizaciones independientes de mujeres con sus objetivos particulares y su autonomía institucional deciden formar alianzas con otras organizaciones con las que están de acuerdo en ciertos temas. Estas formas pueden ser denominadas “asociativas”, en reconocimiento de su estatus casi independiente en el seno de una alianza de intereses. No están dirigidas por un poder superior, y no son del todo independientes, pero la colectividad sigue manteniendo el control de su propia organización y establece su propia agenda. Según este tipo de acuerdo las organizaciones de mujeres pueden decidir delegar cierto poder a las agencias externas, que pueden ser ONG o departamentos gubernamentales. Para que funcione correctamente, este tipo de acuerdo debe estar basado en la confianza y en procedimientos establecidos de responsabilidad. En este modelo se negocia tanto el poder como la autoridad, y la cooperación está condicionada a que alguna o todas las exigencias de las mujeres sean incorporadas a la organización con la que se establece el vínculo de cooperación. Este vínculo escapa del dilema bipolar entre la autonomía y la integración que ha dividido durante tanto tiempo las distintas tendencias en los movimientos de mujeres, y tiene el potencial para garantizar agendas específicas de forma efectiva. No obstante, corre el riesgo de dejar de ser apropiado si la organización de mujeres pierde la capacidad para establecer la agenda. Para minimizar este riesgo, los movimientos de mujeres pueden establecer sus condiciones sobre la organización con la cual están dispuestas a cooperar. Claramente, en estos casos los resultados dependerán de la fortaleza y la capacidad del movimiento de mujeres en cuestión.

Intervenciones transformativas: ¿por qué importa la estructura básica de las organizaciones de mujeres?

Más allá de estas cuestiones organizativas, deben tomarse en consideración varios aspectos importantes para que los proyectos de mujeres tengan una repercusión significativa para las propias mujeres. Pueden considerarse como positivos aquellos procesos que fortalecen las capacidades de las mujeres para ayudarlas a enfrentarse a las relaciones de desigualdad y subordinación. En este contexto hay tres principios que ayudan a plantearse el modo en que se pueden alcanzar estos resultados: titularidad, autoestima y empoderamiento.

- 1) Titularidad - La importancia crítica de la “titularidad” es una de las lecciones que se puede sacar de la experiencia del trabajo con organizaciones de mujeres. Las organizaciones y sus proyectos funcionan mejor cuando se desarrollan sobre la base de relaciones orgá-

nicas entre los participantes, y no cuando están sujetas a órdenes superiores. Son muy limitados los casos en los que el capital social puede ser creado únicamente mediante la intervención externa, por tanto la cuestión de la “titularidad” de los proyectos y objetivos, además de la identificación de los participantes con los valores del proyecto, es fundamental para su éxito. Algunas de las preguntas que se les pueden plantear a los proyectos son: ¿son sensibles a las restricciones impuestas sobre las mujeres? ¿Son estos proyectos tan ‘favorables para las mujeres’? ¿Contemplan cuestiones relativas a la prestación de cuidados asistenciales, arreglos para el cuidado de niños y la gestión del tiempo? ¿Tienen voz las participantes en los objetivos, diseño, evaluación y gestión de los programas?

- 2) Autoestima - Un segundo ingrediente fundamental para asegurar el éxito de los proyectos tiene que ver con la promoción de la autoestima y el respeto propio de los participantes. Esta cuestión parte del principio de la titularidad, pero está ligada a la organización interna del proyecto y la manera de formular los objetivos del mismo. Uno de los beneficios más importantes para las personas involucradas en el sector sin ánimo de lucro es el de la autoestima, y este factor puede, en muchos casos, pesar más que otros factores como las restricciones de tiempo. Para los participantes, tanto los que ayudan voluntariamente como los beneficiarios, el proyecto puede ser un entorno en el que son valorados, donde el trabajo que realizan junto a otros es considerado como una experiencia positiva. Cuando los proyectos trabajan con grupos que suelen sufrir el estigma y la exclusión, estas cuestiones son de vital importancia, ya que la formación de la autoestima y la confianza son en muchos casos el primer paso para la realización de otros objetivos. Si los proyectos y programas van a enfrentarse seriamente a esta cuestión, deben preguntarse: ¿se han incorporado principios de igualdad en el diseño del programa? ¿Qué principios gobiernan la organización interna y la atribución de responsabilidades? ¿Qué trato se les da a los participantes del proyecto? ¿Se ha incorporado la concienciación de derechos en el programa? ¿Se distribuyen recursos y formación para fomentar las capacidades de las mujeres? ¿Son prioritarios la independencia económica y el bienestar (estado de salud, tanto mental como física, y la ausencia de violencia)?
- 3) Empoderamiento - Una tercera pregunta importante que se debe plantear a los proyectos es si son capaces de contribuir significativamente al empoderamiento de sus miembros. Los objetivos de los proyectos pueden ser ampliados para aumentar la base de conocimientos tanto como el valor que puedan tener sus participantes en el mercado (es decir, fortaleciendo sus capacidades), y no circunscribirse a la mera satisfacción de los objetivos, a menudo, más limitados del proyecto. En este caso, la difícil pregunta que debe hacerse a cualquier proyecto es: ¿qué ganan los participantes de su participación en el proyecto por su propia cuenta? Podrían lograr ciertos beneficios materiales, podrían obtener recompensas subjetivas (una mayor autoestima y el compañerismo), o podrían considerar sufi-

ciente el hecho de trabajar de forma conjunta en un proyecto en el que creen. Pero si al mismo tiempo el proyecto puede mejorar sus capacidades mediante la educación, el aprendizaje de idiomas, la concientización de derechos, elementos de liderazgo u otro tipo de formación, entonces habrá sido exitoso en un sentido más amplio. Aquellos que trabajan en estos proyectos deben ver plasmados los resultados de sus esfuerzos, y deben percibir que el proyecto está logrando algo tangible. Por su parte, cuando los beneficiarios de los esfuerzos del proyecto lo abandonan deberían, idóneamente, hacerlo con un mayor rango de posibilidades para su vida futura. Una manera para asegurar que esto sea incorporado al proyecto en sí es el establecimiento de claras líneas de responsabilidad de arriba abajo, es decir, crear formas para asegurar que el proyecto responda a las necesidades e inquietudes de sus miembros activos. Esto se puede lograr, por ejemplo, formulando las siguientes preguntas: ¿el empoderamiento social y económico de las mujeres es un objetivo explícito con impactos definibles? ¿Se les está equipando a las mujeres con capacidades de liderazgo y conocimientos para poder negociar en la esfera pública del mundo laboral y político? ¿Es la transformación de las relaciones de género un eje central del programa? ¿Se están involucrando los hombres en formas que ayuden a generar una mayor igualdad de género?

Capital social: áreas de compromiso

Las cuestiones genéricas relativas al diseño de cualquier proyecto son una parte fundamental en la realización de intervenciones transformadoras y en aras de asegurar la atribución de responsabilidades. No obstante, para que sean eficaces deben tomar en consideración el contexto en el que operan estos programas. Esto tendrá un impacto directo sobre las dinámicas de las organizaciones, al igual que sus objetivos. Tres áreas temáticas en las que los actores políticos se han interesado por el capital social de las mujeres son:

Empoderamiento económico

Tal y como destacamos anteriormente, las redes de mujeres tienden a controlar recursos económicos menores y dependen hasta cierto punto de intercambios de tiempo y de trabajo no remunerados económicamente. Sin embargo, en estos últimos años, los programas de reducción de la pobreza o de inclusión social que abordan las necesidades de ingresos de las mujeres y que trabajan con grupos de mujeres han logrado un éxito considerable. Por ejemplo, muchas estrategias de micro-finanzas, dependen de técnicas de préstamo colectivo que se centran en los vínculos comunitarios y de parentesco de las mujeres para garantizar el pago de los préstamos. Ideas similares inspiran el desarrollo de fondos comunitarios que movilizan recursos a través de los vínculos sociales de las mujeres para su inversión en

programas de desarrollo local. Organizaciones cooperativas e informales también pueden apoyar actividades como las cooperativas de créditos que pretenden ofrecer un mayor control sobre los recursos económicos, con condiciones más ventajosas que los que ofrecen las agencias comerciales o informales. En la India, la Asociación de Mujeres Autónomas (SEWA, por sus siglas en inglés) facilita la concesión de créditos para mujeres pobres para iniciar sus propios pequeños negocios. La SEWA se fundó hace ya más de treinta años y es ahora una organización enorme, con más de 700.000 miembros. Ayuda a crear cooperativas para mujeres que trabajan en los márgenes de la economía, y gestiona su propio banco para administrar créditos y ahorros. Además, ofrece un programa de asistencia sanitaria básica y acaba de iniciar un sistema de seguros para sus miembros. El éxito de SEWA lo ha convertido en un modelo para iniciativas similares en todo el mundo.

Las redes de mujeres tienden a controlar recursos económicos menores y dependen hasta cierto punto de intercambios de tiempo y de trabajo no remunerados económicamente

Este tipo de iniciativas ayudan a responder a las preguntas que surgen en torno a los modos por los que el capital social de las mujeres puede consolidar su acceso a los recursos económicos, en un contexto general en el que su capacidad para acceder a estos recursos es muy limitada. Las mujeres pueden, con proyectos bien planteados, salir de la pobreza, asegurar su sustento y el de su familia; pueden trabajar en conjunto para crear pequeñas empresas, y adquirir capacidades y mercados para sus productos y servicios. El empoderamiento económico puede ser un paso hacia el empoderamiento político si sirve de base para asegurar el sustento, si genera fortaleza organizativa y capacita a aquellos implicados a verse como ciudadanos o ciudadanas de las localidades y sociedades en las que viven en plenitud de condiciones.

Conflicto

Conflictos de todo tipo, ya sea en forma de guerras o de violencia vecinal, tienen un impacto significativo sobre la vida social. Sin embargo, el hecho de que afectan especialmente a las mujeres sólo ha sido reconocido recientemente, tanto en el derecho internacional como en las labores de reconstrucción de comunidades. Las mujeres, junto con los niños, están expuestas a los efectos de la violencia y el colapso social –convirtiéndose en casos extremos en sus víctimas mediante la violación, el robo o el secuestro–; pero de modo más general son las que tienen que gestionar las necesidades emocionales de las familias, además de asegurar que se colmen sus necesidades más rutinarias. Las mujeres, en múltiples contextos distintos, se

han erigido en actores importantes ayudando en esfuerzos por lograr la reconstrucción posconflicto. En algunos casos, sólo los grupos de mujeres consiguen elevarse por encima de las divisiones comunitarias o políticas en busca de modos para cooperar por el bien común. No obstante, aunque sea generalmente reconocido que las mujeres tienen una larga historia de participación en los movimientos pacifistas y han sido valoradas positivamente como agentes de paz y constructoras de puentes, muy pocas veces han sido llamadas a participar en negociaciones comunales o de paz, o directamente en la política para la reconstrucción posconflicto. Muchas de las organizaciones surgen de su propia experiencia, en algunos casos por tragedias personales, y es precisamente por este motivo que generan un importante grado de confianza y respeto en el seno de la comunidad en la que trabajan. Efectivamente, y en términos más generales, ésta es un área en el que las organizaciones de mujeres pueden, en ciertos casos, tener un papel fundamental y pueden forjar un grado de confianza considerablemente mayor al de cualquier intervención gubernamental convencional.

Sin embargo, las situaciones de conflicto revelan el carácter dual del capital social. En comunidades con un importante nivel de estrés, el capital social puede fortalecer lazos comunitarios, pero al mismo tiempo puede profundizar divisiones existentes, creando identidades exclusivas y exacerbando las tensiones. Cuando están en juego recursos, y cuando las necesidades de las minorías son reivindicadas y abordadas con éxito, pueden aparecer denuncias de trato preferente, lo cual acentúa la tensión y lleva a una retirada aún más pronunciada hacia los intereses e identidades del grupo. Los grupos de mujeres se encuentran en estos casos bajo fuertes presiones para dejar de lado sus propios intereses en nombre de los intereses generales según los identifican los líderes de las comunidades respectivas. No es fácil mantener la autonomía, y pueden ser vulnerables a ser capturadas por las fuerzas políticas con el objetivo de utilizarlas para sus propios intereses. Las organizaciones de mujeres en situaciones de conflicto se encuentran en muchos casos en un equilibrio precario, intentando compaginar la lealtad hacia su comunidad con labores que implícitamente contrastan con las creencias de sus líderes en cuanto al lugar de las mujeres en la sociedad. Para estas organizaciones, han sido fundamentales adoptar una estrategia cuidadosa, aprendiendo de las experiencias de otros en situaciones semejantes, y la creación de redes más amplias, regionales y nacionales. Las redes también tienen el potencial de convertirse en importantes promotores en el mundo político, pudiendo lograr una visibilidad y un impacto relevante con tal de que estén de acuerdo en cuanto a principios y una agenda común.

Regeneración cívica

En el ámbito de los barrios no es raro encontrar que las redes informales de mujeres participan activamente en apoyo de las responsabilidades domésticas y de cuidados para otros, además de la prestación de servicios necesarios en el contexto de la salud y la educación.

Estos son recursos críticos para las comunidades, sobre todo para aquellas que se encuentran en situaciones particulares de precariedad. No obstante, aunque estas actividades pueden suponer un cierto alivio, no necesariamente promocionan los cambios que incorporan a las mujeres a la vida pública para participar en decisiones que afectan tanto a sus comunidades como a sus propias vidas como mujeres. Los programas de reconstrucción de comunidades brindan a los grupos y redes de mujeres un importante potencial para la promoción de nuevas ideas sobre la organización social y espacial de servicios. Sin embargo, para poder beneficiarse de las oportunidades existentes, estos programas deben comprometerse seriamente con la incorporación de las mujeres. Esto puede hacerse de múltiples maneras, implicando no sólo a agencias gubernamentales y ONG, sino también al sector privado en los casos en los que proceda. Un paso positivo es promover procesos de organización comunitaria, y el reconocimiento de redes informales que pueden participar en el proceso de toma de decisiones. Las ONG pueden promover la participación de las mujeres mediante programas para fomentar la toma de conciencia, el liderazgo y programas de participación política que son un elemento esencial para asegurar que las redes de mujeres puedan convertirse en actores significativos en los procesos de toma de decisiones. Al mismo tiempo, vincular las inquietudes de las mujeres en temas políticos más generales ayuda a asegurar que las organizaciones no se limiten a ser introspectivas y exclusivas.

Conclusiones

Las experiencias acumuladas en todo el mundo sugieren modos a través de los cuales las organizaciones y redes de mujeres se han enfrentado a algunos de los problemas que surgen cuando trabajan con ONG y gobiernos. Sin embargo, estos problemas aún no han sido tratados en muchos programas gubernamentales a gran escala. La cuestión fundamental sigue siendo ¿cómo los programas en los que las mujeres son participantes y beneficiarias pueden lograr dos objetivos simultáneos: generar a largo plazo resultados sostenibles en la reducción de la pobreza, la desigualdad y la injusticia; y la identificación de estrategias efectivas para ayudar a que las mujeres superen las diferentes formas de injusticia de género a las que están sujetas? En cuanto al interés político por el capital social, se pueden resaltar tres lecciones principales: en primer lugar, debemos ser conscientes del modo por el que la atención sobre el capital social puede sostener enfoques superficiales sobre temas estructurales más profundos, como las desigualdades en la distribución de poder y recursos, además de los costes sociales (definidos por género) de las políticas públicas y macroeconómicas. El capital social, reflejado en redes y actividades asociativas, puede ser un recurso muy importante en la lucha contra la pobreza y la desintegración social. Del mismo modo, puede contribuir a la efectiva prestación de servicios de asistencia social. Sin embargo, en ningún caso debe considerarse un sustituto de políticas coherentes de desarrollo.

En segundo lugar, es fundamental incorporar una perspectiva crítica de género al desarrollar proyectos y políticas diseñadas para fomentar el capital social, si se pretende evitar que las relaciones de poder existentes y las divisiones sociales se consoliden. Una manera de contrarrestar esto sería preguntarse ¿qué recursos de capital social controlan las mujeres? Y del mismo modo, ¿qué pueden llegar a hacer y ser con estos recursos? Que las mujeres consigan desplegar “su” capital social para fortalecer su influencia sobre los recursos y la política depende básicamente de si pueden desarrollar sus capacidades, tanto políticas como económicas, tanto colectivas como individuales. Las organizaciones de mujeres han pretendido lograr todo esto mediante programas de formación, estrategias de “empoderamiento” y ayudando a fortalecer las reclamaciones individuales y colectivas de las mujeres en cuanto a su grado de ciudadanía. Los enfoques del capital social deben analizar las diversas formas mediante las cuales las redes y asociaciones de mujeres en distintas partes del mundo han intentando construir nuevas formas de capital social, con modos que no contrastan con, sino que vienen de la mano de, esfuerzos para promover los derechos y la condición de ciudadanas de las mujeres.

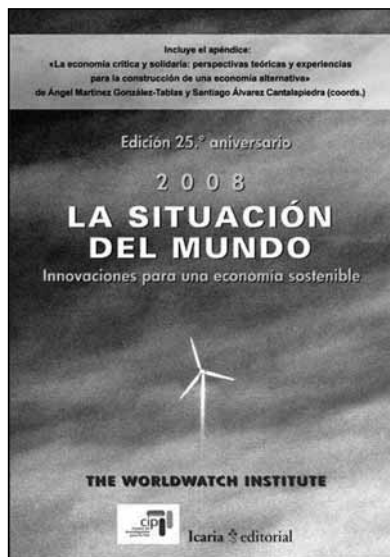
En tercer lugar, el capital social da pie a numerosas preguntas en cuanto a los objetivos para los cuales está diseñado: ¿quién se beneficia de éste y por qué? La promoción del capital social de las mujeres no debe comprenderse como un intento por restaurar una visión idealizada de una “comunidad” tradicional –los intereses de las mujeres se encuentran demasiado a menudo sepultados bajo consideraciones comunitarias–. Resulta positivo apoyar el capital social de las mujeres, si ello implica que las mujeres encuentren su propia voz y presencia dentro y a lo largo de sus colectividades, fortaleciendo y no debilitando sus reclamaciones en cuanto a su condición de ciudadanas.

En síntesis, desde una perspectiva de género el interés actual por el capital social tiene un potencial ambivalente. Los aspectos positivos dependen de su adecuación con los esfuerzos destinados a fortalecer movimientos ciudadanos y apoyar formas de actividad asociativa democráticas y cooperativas, consolidando iniciativas locales y ayudando en la lucha contra la enorme negatividad de las sociedades modernas –que puede tomar la forma de bandas criminales, administraciones públicas corruptas, élites excluyentes o comunidades autoritarias–. Los responsables de las políticas públicas no deberían menospreciar el capital social de las mujeres, y brindar más apoyo a aquellos grupos comprometidos en trabajar constructiva y entusiastamente en esta área. Sólo un enfoque más crítico y detallado con respecto al capital social, y que tome más en serio a las organizaciones de mujeres y las relaciones de género, permitirá la elaboración de políticas eficaces.

LA SITUACIÓN DEL MUNDO 2008

Innovaciones para una economía sostenible

(INFORME ANUAL DEL WORLDWATCH INSTITUTE)



Con el **APÉNDICE** elaborado
por el **CIP-Ecosocial**:

**La economía crítica y
solidaria: perspectivas
teóricas y experiencias
para la construcción de
una economía alternativa**

Ángel Martínez González-Tablas y
Santiago Álvarez Cantalapiedra (Coords)

BOLETÍN DE PEDIDO

Para suscribirse o hacer su pedido:

- ✓ Compre a través de la librería electrónica **www.fuhem.es**
- ✓ Envíe este formulario al fax **91 577 47 26**
- ✓ Llame al teléfono **91 431 03 46**
- ✓ Escriba un correo a **publicaciones@fuhem.es**

Nombre:

Dirección:

Población: C.P. Provincia:

País: Teléfono:

Correo electrónico:

☐ **EJEMPLAR 28 €** (Gastos de envío gratuitos para España) **Nº ejemplares**

☐ **SUSCRIPCIÓN 22,40 €** (Gastos de envío gratuitos para España)

FORMA DE PAGO

☐ Domiciliación bancaria (preferible esta modalidad para suscriptores)

Titular de la cuenta:

ENTIDAD	OFICINA	CONTROL	NÚMERO CUENTA

☐ Cheque a nombre de Fundación Hogar del Empleado

☐ Giro postal a nombre de Fundación Hogar del Empleado

☐ Contra reembolso

☐ Transferencia bancaria a:

Banco Popular: C/ O' Donnell, 22. 28009 Madrid.

Nº Cuenta: 0075 0251 11 0600005047



Duque de Sesto, 40 - 28009 Madrid
Tel.: 91 431 03 46 - Fax: 91 577 47 26
Web: www.cip.fuhem.es - E-mail: cip@fuhem.es

El progreso sostenible como búsqueda de la cohesión social¹

“Se desmoronaron todos los mitos, y una gran prueba de eso es que existe el mito de la mitología”.²

V. Ferreira

“La ciencia empieza a ser capaz de describir la creatividad de la naturaleza, y hoy el tiempo ya no habla de soledad, sino de alianza, entre el hombre y la naturaleza descrita por él”.³

I. Prigogine

“Pero es precisamente en estos momentos de desorientación cuando hay que saber usar el arma del análisis y de la crítica, tanto de nuestras supersticiones como de las de los demás”.⁴

U. Eco

El malestar y las tensiones sociales que han acompañado al triunfo del discurso de la economía globalizada han vuelto a poner en primera línea de argumentación política el tema de la cohesión social. En gran parte, esto se explica porque los costes sociales del modelo de desregulación de los años ochenta y noventa se han hecho inocultables, y porque la construcción, un tanto ilusoria, pero no exenta de razón, de una imagen de los “buenos viejos tiempos keynesianos” ha venido a resaltar que un modelo de integración y resolución del conflicto social ha quedado desarticulado dejando fuera a los sujetos sociales –y productivos– que habían sido fundamentales en la construcción de un consenso del bienestar.⁵ Esto nos lleva a preguntarnos por modelos alternativos al puro crecimiento económico desigual derivado de la máxima liberalización mercantil. En este texto intentaremos esbozar la idea del progreso sostenible como herramienta cognitiva y reflexiva para aplicar al debate sobre los modelos y diseños de áreas institucionales supranacionales, planteadas de manera diferente a la mera intercomunicación comercial.

Luis Enrique Alonso
es profesor de la
Universidad
Autónoma de
Madrid

¹ Este texto es un fragmento de la ponencia presentada en mayo de 2007 al coloquio organizado por la Fundación AMELA y la Universidad Menéndez Pelayo, en su sede de Valencia, sobre *Modelos de integración y procesos integradores en América Latina*, dirigido por José Vidal Beneyto, a quien agradezco especialmente su invitación y sus muchos comentarios amables y sabios.

² V. Ferreira, *Pensar*, El Acanalado, Barcelona, 2006, p. 318.

³ I. Prigogine, *Las leyes del caos*, Crítica, Barcelona, 1997, p. 113.

⁴ U. Eco, *A paso de cangrejo*, Debate, Barcelona, 2007, p. 259.

⁵ M. Alaluf, *Evolutions démographiques et rôle de la protection sociale: le concept de cohesión*, Rapport Preliminaire, Comisión Europea (DGV)/ULB, Bruselas, 1999.

No hay noción más clásica, y criticada, en las ciencias sociales que la de progreso. Atribuida habitualmente a Turgot y Condorcet, hunde sus raíces en los mismos orígenes de la modernidad a lo largo del siglo XVII, cuando se empieza a introducir junto con los valores asociados a la revolución científica de la época y la secularización del pensamiento occidental.⁶ La creencia en el progreso como movimiento de avance del conjunto de lo social entronca a la vez con una forma de optimismo casi natural en el avance de las sociedades humanas por el impulso de mejora de las obras de los hombres, y con una forma de voluntarismo de creencia en el esfuerzo de los hombres de mentalidad abierta al cambio y a la ciencia para acabar con la oscuridad proyectada por la superstición y el conservadurismo. El progreso –y el progresismo– se convierte así en elemento esencial de un discurso histórico e historicista de concepción de movimiento de la sociedad como una fuerza natural al cambio hacia mejor, apoyado en la creencia en los efectos siempre positivos de la ciencia, el impulso de la voluntad del cambio frente a las rémoras del pasado y la imparable reforma social devenida de la programación de la razón y la fuerza del pensamiento.⁷

Emparejados con la primera idea del progreso aparecen así fenómenos intelectuales bien conocidos como el positivismo, el determinismo científico o tecnológico o el meritocratismo intelectual –luego, habitualmente asociados, curiosamente y casi paradójicamente, al pensamiento conservador–, pero también se abre la otra constelación semántica situada en el pensamiento de izquierda, donde la idea de lucha social se tiende a hacer prácticamente sinónimo de pensamiento progresista. En este espacio nos encontramos la idea de reforma (y revolución) social, la lucha de las mayorías contra las minorías autoritarias, el aumento del poder de decisión y autonomía de las personas, la libertad para la construcción de un futuro mejor y los viejos ideales republicanos de la marcha casi ineluctable hacia la libertad, la igualdad y la fraternidad.⁸

La fe en el progreso, sin embargo, es hoy uno de los discursos más devaluados. Se han señalado primero sus inconsistencias lógicas –la propia noción de progreso confunde medios y fines, es tautológica–, su naturalismo, su matriz fundamentalmente religiosa (la fe cristiana), su teleologismo, su etnocentrismo, su excesivo optimismo antropológico, su armonicismo social, su confianza en el automatismo y la visión lineal de la evolución humana, y un largo etcétera de acusaciones que acaba siendo rematado cuando, con el movimiento posmoderno, se decreta el fin de los grandes metarrelatos de la modernidad y la muerte de los grandes principios macro legitimadores del imaginario social occidental.⁹ Ahí,

⁶ J. Bury, *La idea de progreso*, Alianza Editorial, Madrid, 1971, y R. Nisbet, *Historia de la idea de progreso*, Gedisa, Barcelona, 1987.

⁷ R. Wright, *A Short History of Progress*, Carroll and Graf, Nueva York, 2004.

⁸ A. Campillo, *Adiós al progreso. Una meditación sobre la Historia*, Anagrama, Barcelona, 1995.

⁹ J. Gray, *Las ilusiones del progreso*, Paidós, Barcelona, 2006, y A. López Tobajas, *Manifiesto contra el progreso*, El Barquero, Barcelona, 2005.

evidentemente, la marcha de la historia y la confianza en el progreso son los primeros grandes discursos en deconstruirse y, frente a cualquier visión positiva, en estos últimos años hemos recibido una fuerte revisión de los aspectos más destructivos en el campo ecológico-militar, social, económico y cultural del discurso del progreso, reduciéndolo al gran relato de la acumulación científica y económica. La desconfianza en la historia, el canto al caos, el relativismo cultural, el antirrealismo, el individualismo y un cierto cinismo metodológico se han convertido en señas de identidad en el pensamiento posmoderno.¹⁰ Por lo tanto, la más simple referencia a la noción de progreso, además de caduca y periclitada, aparece cargada de todos los peores males y presagios del agresivo mundo occidental.

Pero este ataque posmoderno a la idea de progreso, ni ha tenido socialmente unos efectos emancipadores o catárticos, ni tampoco está libre de enfoques teóricos importantes. Porque si la confianza en la posibilidad y la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población, y en particular de la población más desfavorecida, está plagada de todas las ilusiones y espejismos de la modernidad occidental, su discurso antitético, la desconfianza en el progreso y la negación de las conquistas sociales, jurídicas y económicas de la modernidad, además de ser una postura más o menos vistosa en círculos intelectuales, ha dejado desarmada la capacidad de movilización social refugiándonos en el fatalismo y el escepticismo más cómodo, hueco del discurso donde han entrado con más fuerza el individualismo posesivo, el descompromiso social, el desarrollismo o el economicismo más descarnado.¹¹ Atacar al progresismo ha sido con seguridad brillante intelectualmente, pero socialmente nos ha dejado sin alternativa social consistente y con una cierta indefensión en el campo de los discursos de reforma. Es suficientemente indicativo que las fuentes intelectuales de los temidos *neocons* sean también serias negadoras del progreso.¹²

Por otra parte, no aceptar el progreso se ha convertido muchas veces en una actitud tan absolutista e ilusoria como aceptarlo, seguramente porque se ha convertido en concepto negativo por sí mismo (de manera tan automática como lo hacía positivo la actitud convencional) y se ha perdido de vista que la

La fe en el progreso es hoy uno de los discursos más devaluados

¹⁰ J. F. Lyotard, *La condición postmoderna*, Cátedra, Madrid, 1984, y K. Hart, *Postmodernism*, Oneworld, Oxford, 2004.

¹¹ J. D. Sacristán de Jaime, *Vivir sin dioses: utopía, ética y progreso después del mito*, Serbal, Barcelona, 2006.

¹² L. Strauss, *¿Progreso o retorno?*, Paidós, Barcelona, 2004.

noción, si tiene sentido –el cambio hacia mejor–, sólo lo es como noción normativa, contextual y evaluativa de situaciones concretas, científicas, técnicas, sociales y humanas reales.¹³ El progreso, por tanto, no tiene ninguna necesidad lógica –ni histórica– de ser lineal y absoluto; de hecho, progresos ha habido en todos los tiempos, espacios y culturas. Por lo tanto, sólo hay progreso como progreso concreto en relación con ciertos ideales que son históricos y contextuales, y el estado de bienestar social, político y económico de cualquier territorio no deja de ser el producto reflexivo de las aspiraciones –conflictivas– de cambio y mejora de los grupos sociales presentes.¹⁴ Los avances de todo tipo que hemos vivido no son ni naturales, ni generales, ni universales, ni irreversibles, pero muchos de ellos son absolutamente incontestables y su pérdida o reversión sólo significarían un aumento de los costes y los sufrimientos para muchos seres humanos. El progreso no puede ser sólo un relato providencial, sino que tiene que tomar una dimensión histórica. Es un producto y un productor de hechos sociales y, depurado de sus rituales naturalistas y absolutistas y de su eterna tendencia a ser confundido con el determinismo tecnológico, ha sido, es y será un concepto fundamental en la definición normativa de la vida cotidiana de grupos sociales empíricos.¹⁵

El discurso de la sostenibilidad del capital natural o del capital social reclama siempre un enfoque multidisciplinar donde lo social y lo natural quedan integrados coherentemente y en permanente balance de cara al establecimiento de paridades

La sostenibilidad como discurso marco del principio de precaución

Si la noción de progreso es una de las más antiguas en la historia de las ciencias sociales, la de la sostenibilidad es, sin embargo, una de las más recientes en el encuentro, además, entre las ciencias ambientales y las ciencias humanas; no obstante, ha arraigado fortísimamente en los usos lingüísticos y en el propio imaginario social de la cultura, primero crítica y luego general, contemporánea. Desde el famoso informe Brundtland de finales de los años ochenta del pasado siglo, potenciado luego con la Cumbre de Río y su Agenda 21 como plan de acción aplicable a temas sociales, económicos y culturales, el concepto de des-

¹³ J. Wagensberg y J. Agustí, *El progreso, ¿Concepto acabado o emergente?*, Tusquets, Barcelona, 1998.

¹⁴ J. Le Goff, *Pensar la historia: modernidad, presente, progreso*, Paidós Ibérica, 2005.

¹⁵ N. Birnbaum, *Después del progreso: reformismo social estadounidense y socialismo europeo en el siglo XXI*, Tusquets, 2003.

arrollo sostenible se pone en circulación con gran éxito popular, para dar a entender un proceso económico y social que, respondiendo institucionalmente a las necesidades actuales, no comprometa la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades. Ello implica tanto un respeto real y radical al medio ambiente, como una perspectiva de equidad entre el Norte y el Sur, saliendo de los modelos de depredación de recursos en estos momentos vigentes tanto ecológica como económica y socialmente.¹⁶ La noción del desarrollo sostenible ponía en juego, de este modo, un conjunto de dimensiones, presentadas como retos, tanto en lo tocante a un cambio de modelo de producción y consumo, como en el incremento de la participación democrática de los sujetos, organizaciones e instituciones sociales en la toma de decisiones, así como en la generación de valores de respeto con la biosfera, los recursos naturales y los patrones de comportamiento y consumo. El hecho mismo de la sostenibilidad nos introducía el principio de precaución¹⁷ como regulador de las posibilidades de anticipación de riesgos, limitando los usos no seguros de las aplicaciones científicas o las innovaciones técnicas no suficientemente contrastadas.

La vocación del concepto de desarrollo sostenible como concepción integral –que envuelve compromisos medioambientales, de cambio de valores y actitudes, de estilo de vida y principios éticos– ha hecho que el término sostenible se haya convertido en adjetivo para múltiples sustantivos como consumo, tecnología, economía, uso y hasta sociedad, siempre indicando un compromiso con la renovación de recursos, la no agresión social y/o ambiental, la equidad, la previsión de las consecuencias no queridas de la acción, la no superación de umbrales de riesgo, la asunción del compromiso cívico y la participación social, etc. Adjetivo, pues, que tiende a proyectar una mirada de responsabilidad hacia el futuro, y equidad social y enfoque integral hacia todo lo que asocie. El discurso de la sostenibilidad, fuerte o débil, del capital natural o del capital social, micro o macro, reclama siempre, y esto es lo importante aquí, un enfoque multidisciplinar que, además de asociar la degradación medioambiental a los problemas de desarrollo y a los posibles costes sociales del mismo, trata de plantear enfoques híbridos donde lo social y lo natural quedan integrados coherentemente y en permanente balance de cara al establecimiento de paridades.¹⁸

A modo de reflexión final

Cuando aquí hablamos de progreso sostenible, estamos precisamente primando uno de estos enfoques *híbridos* que quiere recoger el proyecto inacabado de la modernidad en

¹⁶ J. M. Naredo, *Raíces económicas del deterioro económico y social*, Siglo XXI, Madrid, 2006.

¹⁷ H. Jonas, *El principio de precaución*, Herder, Barcelona, 1995, J. Riechmann y J. Tickner (eds.), *El principio precaución. El medio ambiente y la salud pública: de las definiciones a las prácticas*, Icaria, Barcelona, 2002.

¹⁸ M. Boada y D. Saurí, *El cambio global*, Rubes, Barcelona, 2002.

cuanto a la profundización en los derechos humanos cívicos personales y sociales, bajo la firme convicción de que sólo la confianza de un proceso humano reflexivo que supere el nihilismo y el desánimo –tan próximamente posmodernos– puede producir conocimientos relevantes para las grandes áreas socioeconómicas deprimidas y para los grandes grupos de población excluidos y desintegrados. La sostenibilidad apunta al compromiso con equilibrios económicos, ecológicos y sociales regulados por un elemental principio de precaución y de sustitución de las ideas del puro crecimiento económico lineal, acumulativo (y explosivo) al que se le atribuían mitológicamente beneficios generalizados e inmediatos, por un proceso de selección previa –y no sólo de recepción de impactos– de tecnologías, estrategias de empleo y políticas de integración y cohesión social. Una política de desarrollo sostenible supone la definición, para un área geográfica histórica y políticamente determinada –que necesariamente ya es multinacional–, de un conjunto de acciones evaluables que dan prioridad a los sujetos sociales y sus capacidades de actuación y modificación de las condiciones socioeconómicas en que interactúan.¹⁹ Frente al determinismo económico y tecnológico que ha consagrado el discurso de la globalización –en el que el único papel de las áreas territoriales es adaptarse a la competencia dentro de un modelo económico considerado como homogéneo, universal e inalterable sin sujetos ni responsables–, la idea de progreso sostenible nos pone en contacto con un desarrollo no guiado por la mano invisible del mercado mundial, sino por los cerebros visibles y las voluntades reconocibles de grupos, organizaciones e instituciones que producen políticas deliberativas como guías de un futuro no tanto recibido de manera fatalista –el fatalismo de la globalización– como buscado racionalmente en contextos geográficos supranacionales integrados con capacidad de decisión.²⁰

Sabemos de la ambivalencia del proyecto moderno,²¹ que hace del progreso un término polisémico que nos puede llevar por una vía a los sistemas de protección social y promoción cultural o, por otra, a la carrera armamentística, la degradación ecológica o la pura especulación mercantil. Las áreas de integración multinacionales pueden servir a un proyecto de pura ampliación y profundización de los mercados –el proyecto de Adam Smith, el del progreso y la modernización como liberalización del mercado y universalización del mecanismo de los precios– o a un proyecto de aumento de la cohesión social y la solidaridad orgánica –el proyecto Durkheim del progreso como integración social, consciencia colectiva y religión civil–. Gran parte de nuestro futuro social depende de qué sentido entre ambos tome la posición hegemónica en la definición del modelo de desarrollo.

¹⁹ J. Martínez Alier, *Introducción a la economía ecológica*, Rubes, Barcelona, 1999, y M. Jacobs, *La economía verde. Medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro*, Icaria, Barcelona, 1997.

²⁰ L. E. Alonso, *La crisis de la ciudadanía laboral*, Anthropos, Barcelona, 2007.

²¹ Z. Bauman, *Modernidad y ambivalencia*, Anthropos, Barcelona, 2005, y J. Habermas, *Facticidad y validez sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998.

El progreso sostenible es pues y básicamente un proyecto de desarrollo con cohesión social. No se le puede negar a la mayoría de las zonas de nuestro planeta la posibilidad de desarrollo –por mucho que el concepto esté impregnado de todo el occidentalismo y productivismo del mundo–, pero sólo un compromiso con un cierto principio de precaución generalizada y de redistribución consciente de los recursos (esto es, con la idea de que el bienestar no es un subproducto del crecimiento y el rebose de ventas de las élites a los sectores mayoritarios de la población por simple goteo) hace del desarrollo un progreso sostenible que tiene y busca efectos de cohesión e integración social.

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 79-80

LA POLÍTICA ÁRABE Y MEDITERRÁNEA DE ESPAÑA

Este monográfico analiza los principales actores, instrumentos y prioridades de la política española hacia el Mediterráneo y el mundo árabe. Algunos artículos abordan esta cuestión desde una perspectiva regional y analizan tanto la política llevada a cabo en el marco euromediterráneo como en el marco de las relaciones con el Magreb. Otras contribuciones se centran en países o casos concretos, como la cuestión del Sáhara Occidental o la creciente implicación en el Líbano. El enfoque de este número es amplio en cuanto a la consideración de los actores relevantes (incluye a medios de comunicación, partidos políticos, comunidades autónomas y administraciones locales) y respecto a los temas que entran en el paraguas de la política exterior (se dedica una especial atención a la cuestión migratoria)



ARTÍCULOS

María Dolores Algora Weber, Esther Barbé Izuel, Laia Mestres i Camps, Eduard Soler i Lecha, Irene Fernández Molina, Carlos Echeverría Jesús, Gemma Pinyol Jiménez, Sarah Wolff, Jordi Vaquer i Fanés, Daniel La Parra Casado, Clemente Penalva Verdú, Miguel A. Mateo Pérez, Rafael Bustos García de Castro, Ignacio Álvarez-Ossorio Alvaríño, Alejandro Hurtado de Ory, Luigi Masciulli, Amaia Goenaga Sánchez, Thierry Desrues, Juana Moreno Nieto, Paqui Santonja Mayor

COORDINA

Eduard Soler i Lecha
Coordinador del Programa
Mediterráneo de la Fundación CIDOB

DISTRIBUYE:
EDICIONS BELLATERRA, S.L.
www.ed-bellaterra.com
www.cidob.org

FUNDACIÓ
CIDOB

Coerción en las prácticas urbanas y fragmentación de la cohesión social: una mirada desde las ciudades brasileñas

En el proceso de producción del espacio urbano se involucran innumerables intereses correspondientes a distintos segmentos sociales. Sin embargo, el proceso mismo obedece a una lógica y a una ideología representativas del pensamiento hegemónico. En Brasil, el planeamiento y la gobernanza urbanos contemporáneos viven el riesgo de convertir a las ciudades en meras mercancías, administradas como empresas, ejecutando obras que les permitan parecer modernas y las tornen rentables, adaptadas a intereses corporativos, y destituidas de posibilidades que desplieguen cambios de los que pueda apropiarse ecuanímente toda la sociedad.¹

Esta no es una cuestión de este siglo, y tampoco afecta únicamente a Brasil. En los años sesenta del siglo pasado, Lefébvre manifestaba su preocupación acerca de la emergencia de una sociedad de consumo dirigida por un orden masificante, así como un urbanismo también marcado por tendencias homogeneizantes.² Preveía la renovación de las ciudades a partir de la construcción de centros de consumo privilegiados, que impregnarían una ideología de felicidad a través del consumo y una alegría a través de un urbanismo adaptado a esa nueva misión. Para apoyarlos, los núcleos de poder se encargarían de la represión y persuasión. Dispersas, alrededor de esos centros, se ubicarían las periferias, la “urbanización desurbanizada”, sin acceso a los bienes y servicios urbanos. Se establecen así las condiciones para una dominación perfecta: la explotación de las personas, al mismo tiempo que como productores, también como consumidores de los productos y del espacio.

Rosa Moura es geógrafa, investigadora de la red Observatório das Metrôpoles y en el Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, doctoranda en el Programa de Pós-Graduação em Geografia en la Universidade Federal do Paraná (Brasil)

¹ Las ideas centrales de este texto han sido presentadas y debatidas en el encuentro “Ética y Estética de la Ciudad. Percepciones, Realidades y Encuentros”, celebrado en la Universidad Iberoamericana de Puebla (México), octubre de 2007.

² H. Lefébvre, *Le droit à la ville*, Anthropos, París, 1968.

¿Qué hay de verdad o de equívoco en ese vaticinio? El urbanismo, la planificación y la gobernanza urbana, ¿han tratado de revocar dichas tendencias y lograr cohesión en las prácticas sociales?

La ilusión y el consenso

La intención principal que sigue subyacente en la mayoría de las prácticas urbanas en las ciudades brasileñas es la valorización del suelo, la adecuación del espacio a lo que exige el capital, como forma de insertar la *urbs* en un mercado mundial competitivo de ciudades. Grandes obras y equipamientos –una infinidad de objetos urbanos insubordinados, según Santos–³ pasan a dominar la escala de prioridades, como sujetos en la organización del espacio, haciendo de los ciudadanos meros figurantes de sus intenciones y, en general, haciendo creer a estos que aquellos son imprescindibles.

Mientras algunas áreas de la ciudad se renuevan para el capital, otras siguen envejecidas, carentes tanto en lo que se refiere a los ingresos como a la disponibilidad de infraestructura y servicios. El tejido urbano, ajustado a esa lógica de producción, pasa a vivir temporalidades diversas: por un lado, los tiempos “veloces” y “racionales” propios de aquellos espacios “luminosos” que participan de la dinámica resultante de la técnica, la velocidad y la conexión a las redes. Por otro, la temporalidad de aquellos espacios “opacos”, excluidos, ignorados e inmersos en “tiempos lentos”, en los cuales la inmovilidad de las personas trasmuta partes de la ciudad en un realidad parecida a un gueto.

En la dinámica de esa ciudad corporativa se consolida la “modernidad incompleta”, la “ciudadanía atrofiada”, que expulsa a buena parte de la población hacia las periferias, áreas vulnerables a riesgos socioambientales, lugares impropios para vivir. Eso es lo que resulta de la ausencia de políticas de vivienda y acceso al suelo urbano, de la exclusión por el modo de producción y apropiación del espacio conducido por la lógica del mercado.

En esa producción de lo urbano, algunas prácticas adquieren la esencia de una trampa, como la simulación en la composición de ciudades-escenario, ciudades temáticas, ciudades-modelo –en Brasil, Curitiba es un caso ilustrativo–.⁴ Se construyen lugares en los que se ofrece una imagen armónica que escamotea el conflicto social, generando la fantasía de

³ Esta reflexión y la del párrafo siguiente se encuentran en la obra de Milton Santos, en especial en: *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*, Hucitec, São Paulo, 1999; *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. Hucitec, São Paulo, 1996.

⁴ Sobre el caso Curitiba ver, entre otros, F. Sánchez, R. Moura, “Ciudades-Modelo: estrategias convergentes para su difusión internacional”, *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. XXXI, N° 93, agosto de 2005, pp. 21-34, en www.scielo.cl/

espacios seguros y civilizados que, en definitiva, materializan un nuevo consumo. A veces los simulacros son ciudades enteras, pero, generalmente, son partes de la ciudad, bien sean residenciales, comerciales o de ocio, proyectando al resto la imagen que ha idealizado el pensamiento hegemónico.

En la dinámica de la ciudad corporativa se consolida la "modernidad incompleta", la "ciudadanía atrofiada", que expulsa a buena parte de la población hacia las periferias, áreas vulnerables a riesgos socioambientales, lugares impropios para vivir

Dichos espacios son concebidos para que todo funcione equilibradamente, de manera integrada, sin imprevistos, como escenarios que enjaulan y sintetizan la realidad. El creciente poder político y social de las simulaciones sobre lo real aparece como un sustituto lógico de las condiciones materiales de vida de la gente, implicando un cambio en el imaginario urbano. Siguiendo a Soja, dichas simulaciones operan en el modo de vida, en la visión del mundo y del espacio vivido, suponen una verdadera refabulación ideológica que afecta a la vida cotidiana.⁵ Suponen, en definitiva, formas subliminales de regulación social y espacial, literal y figurativamente, que juegan con las mentes de los ciudadanos, manipulando la conciencia cívica y las imágenes populares del espacio de la ciudad y de la vida urbana para mantener el orden.

A modo de *disneyworlds*, los espacios se transfiguran en narrativas ficticias de la identidad social, escondiendo las asimetrías del poder, construyendo un mundo temático que "idealiza el espacio público urbano" para el mercado, ofreciendo "una estrategia competitiva de consenso", como muestra Zukin.⁶

El modelo de gestión de estas ciudades-escenario provoca en la población una sensación de bienestar, de seducción, como resultado de que se cultiva, con una intención comercial, la expectativa de un ambiente sin sobresaltos; genera un "patriotismo" que convierte a aquella ciudad (o a una parte de ella) en única, insustituible, eximida de críticas. Ese mismo modelo contribuye a la creación de sujetos despolitizados en relación con lo que les exigiría la vivencia de su verdadera condición de ciudadanos, con una actitud apaciguada que muestra un amor cívico –más aparente que real– por su propia ciudad.⁷

⁵ E. W. Soja, "O desenvolvimento metropolitano pós-moderno nos EUA: virando Los Angeles pelo avesso", en M. Santos, M. A. Souza, M. L. Silveira, (coord.), *Território: globalização e fragmentação*. Hucitec/ANPUR, São Paulo, 1994.

⁶ S. Zukin, "Aprendendo com Disney World", *Espaço e Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, Vol. 23, Nº. 43-44, enero-diciembre de 2003, p.13.

⁷ C. Vainer, "Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano" en O. Arantes, C. Vainer, E. Maricato, *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Vozes, Petrópolis, 2000.

El modelo de planeamiento estratégico adoptado por las ciudades capitalistas admite sólo la participación social como mera formalidad. No estimula debates reales y efectivos, sino que, más bien, practica una ingeniería del consenso con el propósito de otorgar legitimidad al discurso dominante. La población, en lugar de participar, es meramente “participada” en lo relativo a las decisiones tomadas por los especialistas en procesos que no incluyen a la comunidad. Bajo un poder ideologizado, intereses particulares se presentan como intereses generales; la cultura dominante contribuye a la integración ficticia de la sociedad en su conjunto, con desmovilización de las clases dominadas para la legitimación del orden establecido.

En esa construcción, los ciudadanos no logran la condición de agentes activos en la producción del espacio, pero sí aparecen como receptores pasivos de los servicios ofertados. Se quedan orgullosos, pero acríticos, poniendo en duda la posibilidad de cambio, de creación y liberación de la persona humana.

Frente a este urbanismo que se elabora y se impone de “arriba abajo”, y que rechaza la organización y los intereses reales de la comunidad, fragilizando la cohesión social, se necesita proceder de “abajo a arriba”. Para ello, como recomienda Capel, resulta esencial que el diálogo amplíe la participación efectiva de los ciudadanos y de los movimientos sociales, convirtiéndose en “el instrumento básico del urbanismo, de manera que garantice el debate público y, a través del mismo, el control de las decisiones que se toman.”⁸

El aislamiento y la obsesión

Movida por la misma ideología, la morfología urbana se fragmenta en espacios protegidos y fortificados, como “islas de enclaustramiento y protección anticipada” contra peligros reales e imaginados de la vida cotidiana, como ironiza Davis.⁹ Esas comunidades cerradas o “enclaves seguros” aprisionan parte de lo que era público y lo transforman en espacio privado para la vivienda o el consumo, dificultando la circulación alrededor y convirtiéndolas en zonas prohibidas para muchos segmentos sociales.

Es el caso de las viviendas ocultas en urbanizaciones cerradas que se separan con muros altos de las calles y grandes avenidas o aquellas que buscan el aislamiento en las periferias metropolitanas. Algunas veces surgen asociadas a la presencia de empresas de servicios y de alta tecnología instaladas en los alrededores de las ciudades. Pero también

⁸ H. Capel, “El futuro de las ciudades. Una propuesta de manifiesto”, *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. IX, N° 551, 10 de diciembre de 2004, en www.ub.es/geocrit/b3w-551.htm

⁹ M. Davis, *Cidade de Quartzos. Escavando o futuro em Los Angeles*, Página Aberta, São Paulo, 1993.

son los grandes establecimientos de comercio, servicios u ocio, en gran mayoría los *shopping centres*, que se representan “pseudo” espacios públicos llenos de señales invisibles que impiden la entrada del “otro”.¹⁰

Dicho tipo de edificación enclaustrada ha sido introducido en las ciudades brasileñas desde los años setenta de forma creciente.¹¹ Como una solución inicialmente pensada para las grandes metrópolis, donde los conflictos son más evidentes, el modelo ha proliferado en pequeñas y medianas ciudades, y su adopción, manteniendo individualmente la condición de espacios homogéneos en lo que respecta al perfil socioeconómico de los moradores, alcanza distintos segmentos de renta.

Muchas de esas construcciones se asientan junto a barrios pobres y carentes de cualquier tipo de infraestructura y servicios, cuyas pésimas condiciones se oponen radicalmente a las de sus nuevas comunidades fronterizas. Instauran lo que Soja denomina “archipiélago carcelario” o “archipiélago de claustros normalizados” —que perfeccionan y diversifican la ciudad carcelaria de Foucault—, reclusando a los individuos en comunidades vigiladas por formas de poder y autoridad pública o privada que, bajo la retórica de la protección y la seguridad, tratan de hacer frente a la amenaza de la violencia cotidiana y de los conflictos sociales.¹² Dicha concepción logra desgastar la cohesión social, fragmentando lazos, fragilizando la credibilidad del o en el otro.

Estos enclaves adoptan la forma de una fortaleza, componiendo “burbujas de gobernanza” interconectadas, controladas, apartadas de los que se suponen “peligros locales ingobernables”,¹³ en una expansión material de la arquitectura y el urbanismo de la (in)seguridad obsesiva. La protección se vale de un sistema de barreras físicas y de vigilancia: muros de hormigón o vidrio, cercas eléctricas, rejas, garitas, portales magnéticos, alarmas, lectores de infrarrojos, *bunkers* interiores, blindaje, milicias armadas.

La inseguridad y la obsesiva búsqueda de protección alimentan un segmento de la industria y de los servicios: el capital del miedo es reproducido e invertido generando lucros económicos y políticos, y sus productos se manifiestan en el ámbito de los comportamientos, de la arquitectura y del urbanismo favoreciendo, todo ello, el mercado de la seguridad, que desencadena una verdadera política del miedo cotidiano. En paralelo, la seguridad se transforma en un desvelado ejercicio de control sobre el espacio urbano, adaptado y expresado en la arquitectura del miedo.

¹⁰ M. Davis, 1993, *op. cit.*

¹¹ Un detallado análisis sobre condominios cerrados en Brasil, particularmente en São Paulo, se encuentra en T. P. Caldeira, “Enclaves fortificados: a nova exclusão urbana”, *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, N° 47, marzo de 1997, pp.155-178.

¹² E. W. Soja, *Postmetropolis. Critical studies of cities and regions*, Blackwell, Publishing, Oxford, 2002.

¹³ C. Lasch, *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*, Norton, Nueva York, 1995.

La nueva estética pasa por componer espacios inviolables, recreando el diseño y las funciones de los edificios, privatizando accesos y transformando los espacios públicos históricamente heterogéneos en pasarelas aisladas de la espontaneidad de las calles; en los condominios, a su vez, se ensaya una estética que, tratando de miniaturizar la naturaleza en su interior, disimula y humaniza su función de fortaleza. Barman los llama espacios “émicos”, es decir, separados, de acceso restringido y selectivo, que cambian el sentido de la vida en comunidad, recreados exclusivamente para lograr seguridad, nada más que un territorio vigilado.¹⁴ Como contrapunto, las clases excluidas quedan recluidas en territorios vulnerables, estigmatizados por el crimen.

La seguridad se transforma en un desvelado ejercicio
de control sobre el espacio urbano, adaptado y
expresado en la arquitectura del miedo

Esas formas de control restringen los derechos de ciudadanía, dificultando además las experiencias y los valores comunes. La arquitectura defensiva, el urbanismo de protección, el planeamiento para el control y otras armaduras de seguridad se presentan como soluciones que en lugar de mitigar la segmentación la exacerba aún más, al tiempo que niegan la alteridad social, de clase o étnica. Como sostiene Pechman, la ciudad pierde su función de hospitalidad, se torna inhóspita al otro y se materializa como ciudadela, un lugar fortificado donde sólo se reconoce a los que están dentro.¹⁵

Ese conjunto de fragmentos de la ciudad, protegidos del mundo exterior – presentado como amenazador – apenas se integran con el resto del territorio. Sus múltiples fronteras obstruyen la porosidad urbana, rasgan el tejido social y fragilizan la unidad territorial. Tratando de protegerse, se convierten en una amenaza, constituyendo territorios que ejercen un derecho particularizado, un derecho territorial verdadero, imponiendo estatutos y procedimientos que subvierten los principios democráticos y la ética. Realizan, y hasta superan, la metáfora de Virilio de una ciudad formada por una elite que vive en *bunkers* y por unos miserables prestos a atacarlos.¹⁶

¹⁴ Z. Bauman, *Modernidade Líquida*, Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 2001.

¹⁵ R. M. Pechman, “O mel e o fel da cidade. Lendo folhetins e romances em busca de alguma moral urbana”, *Espaço e Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, Vol. 23, N° 43-44, enero-diciembre de 2003, pp.71-78.

¹⁶ P. Virilio, “A catástrofe urbana”, *Folha de São Paulo*, 24 de agosto de 1997.

La coerción explícita y la subliminal

Dispersas entre las calles y edificaciones de las ciudades brasileñas, las miradas vigilantes de las videocámaras se inmiscuyen en las más íntimas formas de las relaciones sociales, atrapan a los individuos, su acción cotidiana, sus cuerpos.

Desde la inteligencia geográfica, que georreferencia objetos urbanos e indicadores personales, a *chips* insertados en los cuerpos o sistemas conteniendo la secuencia genética de los individuos, se perfeccionan posibilidades de control al servicio no sólo de la seguridad, sino también del mercado de trabajo y el consumo. Hacen posible y viable una dominación completa del individuo. Consagran la paradoja del capitalismo del siglo XXI: un sistema que celebra la posibilidad de elección, la autonomía y el individualismo, y que acaba por exigir que la elección, la autonomía y el individualismo sean perpetuamente controlados y progresivamente suprimidos. Supresión admitida en nombre de la seguridad, de la protección, y que sucesivamente consolida la sumisión, como advierte Monbiot.¹⁷ La ficción orwelliana se hace realidad: un “hermano” omnipresente puede estar al acecho.

También la ciudad se entrega a esa invasión imperceptible del interior de sus espacios y al cambio de papeles. Según Virilio, más que el habitante, es el usuario en permanente movimiento el verdadero protagonista de la ciudad.¹⁸ Se exige una arquitectura defensiva adaptada a unos transeúntes desconocidos que emiten la sensación de riesgo. Las tecnologías contemporáneas responden a una lógica de vigilancia permanente mediante aparatos descentralizados y formas móviles de control. Como observa Foucault, se pasa de la disciplina excepcional a la vigilancia generalizada.¹⁹

En tiempos en que la ideología neoliberal provoca rupturas en los derechos y en la estabilidad de los segmentos empobrecidos de la población, y en que las contradicciones se tornan extremas, el desarrollo urbano y regional pasa a ser un instrumento para una ofensiva contra determinados sectores de la sociedad. En vez de inversiones públicas en políticas sociales a favor de la integración comunitaria, el Estado elige el estímulo a la emergente industria de la seguridad privada. Bajo la apelación a la ley y el orden, las fuerzas policiales son movilizadas y militarizadas para luchar contra desempleados y excluidos de la sociedad. La guerra contra la pobreza se transforma en una guerra contra el pobre urbano.

Históricamente desprovistas del derecho de ciudadanía, las clases subalternas portan los estigmas de la sospecha, de la culpa, de la incriminación permanente. El “otro”, conver-

¹⁷ G. Monbiot, “Novo Big Brother tem forma de chip”, *O Estado de São Paulo*, 3 de marzo de 2006, p. A12.

¹⁸ P. Virilio, “A cidade superexposta.” *Espaço e debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, Nº 33, año XI, 1991, pp.10-17.

¹⁹ M. Foucault, *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*, Vozes, Petrópolis, 1987.

tido en enemigo, legitima el control indiscriminado, haciendo romper la posibilidad de la ciudad como el espacio de la producción de relaciones; legitima también el derecho a un “espacio defendible”, restrictivo en relación con las personas que no pertenezcan a la misma identidad, sea étnica, sea de clase.

De acuerdo con Wacquant, la inseguridad sirve de máscara al pensamiento único que adopta términos y tesis acerca del crimen, violencia, justicia y responsabilidad y los inserta en el debate público, disimulando y banalizando los riesgos resultantes de la redefinición y minimización del papel del Estado.²⁰ En verdad, los efectos de la reducción de su presencia en la arena económica y social exigen el aumento de sus funciones represivas y penales, mediante una militarización silenciosa de la sociedad civil.

En tiempos en que la ideología neoliberal provoca rupturas en los derechos y en la estabilidad de los segmentos empobrecidos de la población, el desarrollo urbano y regional pasa a ser un instrumento para una ofensiva contra determinados sectores de la sociedad

Las formas de represión en el espacio y de control sobre el movimiento de las personas se apoyan en esa “respuesta armada ubicua”, que manifiesta esa obsesión por los sistemas de seguridad física y por el control arquitectónico de las fronteras sociales (fusión del urbanismo, de la arquitectura y del aparato policial bajo el pretexto de seguridad). Davis admite que se tratan de visiones distópicas que registran que la escalada faraónica de la seguridad residencial y comercial supera las esperanzas residuales por la reforma urbana y la integración social.²¹

Coaccionada ante el imprevisto, intimidada bajo la acción de comandos armados públicos o privados, visibles o disfrazados, la sociedad contemporánea asiste a una metamorfosis de los conflictos. La sincronización de las emociones sentidas a escala mundial, posibilitada por la información/comunicación, en lugar de hacer emerger una democracia mundial, instaura el pánico. Nadie está a salvo ya que el “exterminador está entre nosotros”, como sospecha Virilio.²² Los pactos de coexistencia que hicieron de la ciudad un lugar de sociabilidad, aunque estrechamente vigilado, quedan en el vacío. El equilibrio entre el orden y el desorden cede lugar a un desorden armado; la ciudad del encuentro y de la convivencia se convierte en el lugar del enfrentamiento y de la defensa frente al otro.²³ Ante eso, la sociedad cohesionada y la ciudad como *polis* se desvanecen en una memoria nostálgica.

²⁰ L. Wacquant, *As prisões da miséria*, Jorge Zahar, Río de Janeiro, 2001.

²¹ M. Davis, 1993, *op. cit.*

²² P. Virilio, “Pânico frio’ substitui Guerra Fria”, Entrevista a Fernando Eichenberg. *Folha de São Paulo*, 4 de abril de 2004, p. A24.

²³ R. M. Pechman, 2003, *op. cit.*

Como pondera Agamben, el control generalizado y el mantenimiento del orden instaaura un “estado de excepción” en el que actúan fuerzas opuestas que instituyen y que desactivan, que tornan indiscernibles la excepción y la regla.²⁴ La ciudad imaginada como un espacio disciplinado, con delimitaciones claras entre los de adentro y los de afuera, entre los que se sujetan a la ley y se encuentran fuera de ella, con contornos nítidos entre los procesos de inclusión y exclusión que operan en su seno, da paso, en la ciudad contemporánea, a una realidad difusa en la que fronteras y flujos se proyectan en todas las direcciones disolviendo dichas oposiciones. Parte de la vida en las ciudades pasa a ubicarse en zonas de indistinción, en las cuales el que controla y el que es controlado, el que amenaza y el que es amenazado, se confunden.

Es urgente comprender la lógica de estos procesos y garantizar una acción política consciente y crítica que permita refundar el verdadero sentido de lo público, para rescatar las relaciones entre el derecho y las formas de vida.

En busca de cohesión

El modelo de producción y apropiación del espacio urbano, con sus aparatos de construcción del imaginario colectivo y otras prácticas coercitivas, ¿ha transformado de manera irreversible a los ciudadanos en meros consumidores y ha cerrado algunas posibilidades hacia nuevas formas sociales de contraposición o de actuar en la toma de decisión? ¿O se perciben brechas por donde emergen voces y prácticas que confirman las perspectivas libertarias del lugar en cuanto espacio de resistencia? ¿Es posible recomponer el tejido social y reinstaurar el diálogo, el derecho, el sentido de comunidad y el respeto por el otro, poniendo fin al estado de excepción?

En la cotidianidad, los grupos, los movimientos sociales y la gente, en general, eligen sus propios espacios para poder expresarse en ellos, y los toman como punto de partida de enfrentamientos y conquistas. En Brasil, como en otras partes del mundo, hay ejemplos de comunidades excluidas que construyen procesos de cambio a partir de las actividades y usos alternativos que conceden a esos espacios; se suman a los movimientos sociales de las favelas y periferias urbanas —como aquellos de lucha por la vivienda— que han logrado mejores condiciones de vida y acceso a los derechos.²⁵

²⁴ G. Agamben, *Estado de exceção. Homo Sacer II, I*, Boitempo Editorial, São Paulo, 2004.

²⁵ Es emblemático, también en Brasil, el movimiento de los trabajadores rurales sin tierra que, además de mantener iluminada la llama del debate por la reforma agraria, han constituido comunidades en las que se perciben avances en lo que se refiere a la educación básica, a la producción, al abastecimiento y a los consumos colectivos.

Hay, además, municipalidades que implementan formas participativas de gestión, como el presupuesto participativo practicado en muchas ciudades y metrópolis brasileñas, que, al permitir que se compartan la toma de decisiones y el control social de las inversiones públicas, logran la reducción de iniquidades.

Esos segmentos y prácticas han probado que existen fuerzas vivas en la sociedad brasileña que caminan en dirección contraria al discurso hegemónico y sus prácticas excluyentes. Pueden ser asociadas a las “contra-racionalidades y racionalidades paralelas”, teorizadas por Santos,²⁶ o las “mini-racionalidades internas”, tratadas por Souza Santos,²⁷ como movimientos contrarios a una racionalidad totalitaria.

Esa lucha popular, dispersa e invisible para muchos, se mezcla en los intersticios de las ciudades, en sus “zonas opacas”, despertando lo que Santos llama los “hombres lentos”. Hombres lejos de la velocidad de las redes, de los flujos de informaciones, de la tecnología, del acceso a los diferentes lugares y objetos urbanos, de la comodidad de los productos y servicios globales. Con su labor de supervivencia y transformación cotidiana, atestiguan la idea de Santos de que “los lugares de la ciudad son los espacios del acontecer solidario” y “de la resistencia”.

Para Santos, ante eventos numerosos e inéditos en cada lugar, la reinserción activa y consciente en la vida local o global depende cada vez menos de la experiencia y cada vez más del descubrimiento, lo que favorece a los inmigrantes, a los extranjeros y a los excluidos. A los dos primeros, porque mientras conocen lo nuevo también descubren, y en ese acto, la integración y el entendimiento superan la alienación y los individuos recuperan parte de su ser que parecía perdida. A los últimos, para quien el consumo imaginado es casi siempre negado, una sensación de vacío motiva la búsqueda de alternativas que satisfagan sus necesidades y deseos; se instaura así lo que llama un “inconformismo creador”, que puede desplegar un cambio. En los dos casos, el autor considera que el encuentro de las culturas objetiva y subjetiva se convierte en un instrumento de la producción de una nueva conciencia.

Ante estas evidencias y posibilidades se puede afirmar que en la ciudad siguen latiendo posibilidades de cambio, de debate, de solidaridad, de resistencia, que ponen en jaque la rigidez de las jerarquías sociales, la manipulación cultural y la coerción social. Desde ella emergen otros procesos y movimientos sociales que logran escapar al totalitarismo de la racionalidad hegemónica. Conscientes de la “irracionalidad global” de los eventos en curso, esos movimientos ejercen su combate local, construyendo soluciones, en principio sencillas, pero ricas en legitimidad, transformadoras, capaces de romper, poco a poco, los simulacros del poder y recomponer la cohesión fragmentada.

²⁶ Santos trata de esta cuestión en *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*, Record, Rio de Janeiro, 2000, como también en las obras citadas de 1996 y 1999.

²⁷ B. De Souza Santos, *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, Cortez, São Paulo, 1999.

Espacios públicos gobernados privadamente <i>Helena Villarejo Galende</i>	101
---	-----

El microcrédito: ¿instrumento de cohesión social o de exclusión institucional? <i>Noemí Artal García</i>	117
--	-----

América Latina: la agenda educativa frente a la desigualdad y la globalización <i>Karina Pacheco Medrano</i>	129
--	-----

Kosova: el texto y el contexto <i>Carlos Taibo</i>	143
--	-----

Panorama

Espacios públicos gobernados privadamente

*En el último tiempo se ha producido una emergencia de los "centros comerciales abiertos" en nuestro país. Ante la necesidad propugnada por algunos de ellos de emprender reformas legislativas para permitirles recaudar sus propios ingresos, este artículo se remonta a los orígenes anglosajones de la figura –los Business Improvement Districts– y descubre una forma híbrida de gobierno local, que opera en la intersección entre lo público y lo privado, y genera una gran controversia en relación con los riesgos de segregación socioespacial y amenazas para la cohesión social.**

La forma en que actualmente se regulan y gobiernan espacios tan públicos como las calles, plazas y jardines de nuestras ciudades revela que apenas existen diferencias con las formas de regulación de espacios de uso público, aunque de titularidad privada, como los centros comerciales. Los intereses comerciales se imponen y los espacios públicos están siendo progresivamente menos públicos en la medida en que organizaciones y grupos privados están asumiendo la gestión y financiación de espacios de titularidad pública.¹ El sector público busca maneras de reducir sus costes de financiación y funcionamiento a través de nuevas formas de colaboración con el sector privado, denominadas *public-private partnerships* (PPP) en el mundo anglosajón.²

Helena Villarejo Galende es profesora de Derecho Público en la Universidad de Valladolid

Una de estas formas de colaboración en el ámbito del gobierno local son los conocidos comúnmente con las siglas BID (*Business Improvement Districts*), cuya traducción española aproximada sería barrios o áreas de

* Una versión inicial de este trabajo, bajo el título *Micrópolis comerciales: ética y estética de las calles comerciales*, fue presentada en el Foro Internacional "Ética y Estética de la Ciudad", celebrado en Puebla (México), entre el 17 y el 19 de octubre de 2007.

¹ S. Zukin, *The Cultures of Cities*, Blackwell, Oxford, 1995.

² Una definición generalmente aceptada de lo que algunos traducen al pie de la letra como "partenariados público-privados" podría ser: "cooperación entre actores públicos y privados, de carácter duradero, en la que los actores desarrollan conjuntamente productos y/o servicios, y donde se comparten riesgos, costes y beneficios". W. J. M. Kickert, E. H. Klijn & J. F. M. Koppenjan, *Managing complex networks: strategies for the public sector*, Sage Publications, Londres, 2000.

mejora o dinamización empresarial. Desde hace más de treinta años, los BID han proliferado en las ciudades norteamericanas y en la última década han sido introducidos en más de dieciséis países.³ En España, al igual que en otros países de nuestro entorno, la adopción de la figura se presiente bastante cercana. Su creación obedece principalmente a dos razones. En primer lugar, la situación de deterioro de los centros urbanos paralela a la competencia de las nuevas zonas de expansión periférica y, en segundo término, la brecha entre los recursos obtenidos y las necesidades existentes en los centros urbanos.

Los partenariados público-privados para la gestión de centros urbanos son “instituciones sin ánimo de lucro que operan como colaboraciones entre el sector privado y el público local, y están legitimados para establecer recargos impositivos sobre los propietarios empresariales de un área específica, con el propósito de poder financiar una serie de servicios públicos complementarios (adicionales a los que el municipio venía prestando)”.⁴ Resumidamente, estas organizaciones actúan bajo el principio *quid pro quo*: los propietarios comerciales pagan obligatoriamente tasas extra para recibir servicios extra.⁵ Los BID y sus parientes españoles, los *Centros Comerciales Abiertos* (CCAs) –aún en estado embrionario–, surgen de la asociación de los pequeños comerciantes del centro de las ciudades como reacción frente a los centros comerciales suburbanos y, paradójicamente, terminan imitándolos.

Un *mall* o centro comercial es “un espacio cerrado sobre sí mismo que funciona como si fuera una superficie abierta”.⁶ Jugando al retruécano, con la creación de un “centro comercial abierto” se pretende que un espacio abierto funcione como una superficie cerrada. Se trata de simular, de hacer sentir al viandante-consumidor que, cuando pasea por las calles de su ciudad, deambula por un gigantesco centro comercial. Resulta paradójico que ya antes los *malls* se hubieran fijado en los centros comerciales tradicionales para crear sus falsas calles cubiertas, sus imaginarias plazas y su variedad de establecimientos, comerciales y no comerciales. Como veremos, por la controvertida vía de los BID, muchos espacios urbanos han terminado transformándose también en centros comerciales.

En este artículo se explora una forma de organización que refleja cambios más profundos en el gobierno local y la gestión urbana. Los BID y fórmulas similares controlan una cre-

³ Para conocer más detalles del proceso de transferencia internacional de los BID: L. Hoyt, “Importing ideas: the transnational transfer of urban revitalization policy”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 29, 2006, pp. 221-243; y K. Ward, “‘Policies in motion’, urban management and state restructuring: the trans-local expansion of Business Improvement Districts”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (1), 2006, pp. 54-75.

⁴ T. Ysa, “Partenariados público-privados en la gestión de centros urbanos: análisis comparativo de modelos entre EEUU y el Reino Unido”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, MAP, Nº 19, Madrid, 2000, p. 47.

⁵ H. Villarejo, 2007, *op. cit.*, 12.

⁶ La definición está tomada de L. E. Alonso, “Los grandes centros comerciales y el consumidor postmoderno”, *Distribución y Consumo*, Nº 48, octubre-noviembre, 1999, p. 28.

ciente cantidad de espacio público en un número cada vez mayor de ciudades. Representan una innovación en el ámbito del gobierno local, que contribuye a la redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado y consolida la tendencia de introducir una visión más empresarial en los discursos, las políticas y las prácticas. Son, en definitiva, un ejemplo por excelencia del creciente dominio del neoliberalismo en el gobierno de las ciudades.⁷

Origen y expansión de los *Business Improvement Districts* (BID)

El modelo surge como una iniciativa del sector privado para revitalizar los centros urbanos. Desde la década de los años cuarenta, muchos comerciantes de distintas ciudades norteamericanas aunaron sus esfuerzos para combatir el fenómeno de la descentralización urbana y evitar que empresarios y consumidores abandonaran sus actividades en los centros de las ciudades en favor de la periferia urbana. El fenómeno fue en aumento cuando los pequeños comerciantes del centro urbano sufrieron el impacto de la instalación de los *malls* o centros comerciales en el extrarradio urbano.

Las asociaciones de pequeños comerciantes recurrieron a la realización de actividades promocionales (organización de eventos, facilidades para el aparcamiento, mejora de los escaparates, etc.) como estrategia para tratar de atraer clientes e inversores al centro urbano, con el objetivo de incrementar las ventas y el valor de sus propiedades. Intentaron desarrollar una gestión unitaria de los centros urbanos a imagen y semejanza de los *malls*.

A mediados de los años sesenta, un pequeño grupo de empresarios en Toronto (Canadá) tuvo una ocurrencia para solventar el problema que generaban los denominados *free-riders* (libres de carga), es decir, los miembros del colectivo que, sin cooperar económicamente en su financiación, se beneficiaban de las actividades y mejoras que la asociación llevaba a cabo gracias a las aportaciones voluntarias de sus miembros. Para evitar la presencia de “polizones”, exploraron la posibilidad de crear una entidad autónoma, gestionada privadamente, con la capacidad de imponer un tributo especial sobre todos los propietarios comerciales de la zona para financiar las iniciativas locales de revitalización.⁸ A tal efecto, era necesario elaborar legislación habilitante. El 17 de diciembre de 1969 la provincia de Ontario aprobó la sección 379g de la Ley Municipal y, poco después, el Ayuntamiento de la ciudad de Toronto aprobó la Ordenanza Municipal No. 170-70 que permitió que el primer BID del mundo, el *Bloor West Village*, pudiera constituirse legalmente.⁹ En las últimas

⁷ Sobre el particular, en el Vol. 34 (3) de 2002 de la revista *Antipode*, pueden consultarse los artículos de N. Brenner & N. Theodore, “Cities and Geographies of ‘Actuating Existent Neoliberalism’”, pp. 349-379; y B. Jessop, “Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective”, pp. 453-472.

⁸ L. O. Houstoun, *Business Improvement Districts*, Urban Land Institute-International Downtown Association, Washington, 2003, p. 68.

⁹ L. Hoyt, 2006, *op. cit.*, p. 229.

cuatro décadas, más de 300 *Business Improvement Areas* (BIA) han sido creados en Canadá, con el importante apoyo gubernamental.¹⁰

En EEUU, los BID emergen en la década de los ochenta, cuando la legislación de algunos estados permitió que se establecieran dentro de las ciudades. A finales del siglo XX, veinte años después de que comenzaran su andadura, había más de 400 BID en 42 estados, situándose el 64% de ellos en solo cinco: California, New York, New Jersey, North Carolina y Wisconsin.¹¹ Sin embargo, estos datos no coinciden con los facilitados por otros autores que estiman que la cifra de BID en EEUU es mucho más elevada: entre 1000 y 2000.¹² Sólo en la ciudad de Nueva York hay en la actualidad 56 BID.¹³ Últimamente, la fórmula está siendo transferida a numerosos países como Reino Unido, Sudáfrica, Australia, Nueva Zelanda, Serbia, Colombia, Brasil, Suiza, Suecia, Alemania, Japón...

En realidad, son tan sólo unos cuantos BID de Manhattan –*Times Square*, *Grand Central Partnership*, *Bryant Park* y *Downtown Alliance*– los que constituyen el “modelo” que está siendo imitado en buena parte del planeta.¹⁴ Un modelo, impulsado por la administración de Rudolph Giuliani en los años noventa, que en cierta manera se aleja de sus orígenes canadienses y que, en gran medida, ha terminado prostituyéndolos o envileciéndolos. En lugar de surgir espontáneamente desde abajo, estos hijos bastardos de los BIA son planificados desde arriba, en una preconcebida estrategia espacial que privilegia a unas áreas sobre otras, a unas formas de intervención sobre otras; asumen la prestación de servicios públicos no complementarios sino más bien sustitutivos de la inactividad municipal; son controlados por compañías consultoras especializadas y no por los propios comerciantes de la zona y, en muchos casos, están exentos del control público de su actividad.¹⁵

¹⁰ K. Ward, 2006, *op. cit.*, p. 57. Más de 200 están situados en Ontario y en torno a 60 en el *Greater Toronto Area*. Para más detalles sobre los BIA canadienses: T.Hernandez & K.Jones, “Downtowns in transition. Emerging business improvement area strategies”, *International Journal of Retail & Distribution Management*, Vol. 33, N° 11, 2006, pp. 789-805.

¹¹ J. Mitchell, *Business improvement districts and innovative service delivery*, The PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government, Nueva York, 1999, p. 6.

¹² R. Briffault, “A government for our time? Business improvement districts and urban governance”, *Columbia Law Journal*, Vol. 99, N° 2, 1999, p. 336; R.B. Hochleutner, “BID fare well: The democratic accountability of Business Improvement Districts”, *New York University Law Review*, Vol. 78, 2003, p. 374; y M.G. Lloyd, J. McCarthy, S. McGreal & J.Berry, “Business Improvement Districts, planning and urban regeneration”, *International Planning Studies*, Vol. 8, N° 4, 2003, p. 300.

¹³ Ver la página web dedicada a los BID del New York City Department of Small Business Services: www.nyc.gov/html/sbs/html/neighborhood/bid.shtml

¹⁴ K. Ward, 2006, *op. cit.*, p. 70.

¹⁵ Las entrevistas realizadas durante el mes de enero de 2008 a John Kiru, director de TABIA (la asociación que integra a los BIA de Toronto) y a Henry Byres, director de la BIA Office en el Departamento de Desarrollo Económico del Ayuntamiento de Toronto, me permiten verter algunas de las afirmaciones anteriores.

Razones y desazones del BID *bang*

El rápido crecimiento de los BID responde a diversos factores socioeconómicos y políticos. Es clara la influencia del declive de los centros de las ciudades unida a un urbanismo disperso generado por el desarrollo de una extensa red de autopistas; la proliferación de nuevos formatos comerciales; los problemas de organización y financiación de los municipios; o la tendencia a recurrir a sociedades o partenariados público-privados para llevar a cabo la revitalización urbana.¹⁶

En línea con la última de las causas citadas, podría argumentarse que, bajo la expansión de la fórmula de los BID, subyace la creencia de que las ciudades existen para crear oportunidades individuales de acumulación de riqueza y de que los líderes económicos son los mejor cualificados para dirigir las políticas públicas hacia tal fin. Esta condición ha jugado un papel central en la legislación y la política de los gobiernos locales en EEUU.¹⁷ Las fórmulas de gobierno basadas en la colaboración público-privada reflejan la creencia neoliberal de que los fallos del Estado son probables, cuando no inevitables, y que, en consecuencia, para mejorar la eficacia en la prestación de los servicios públicos, es necesario involucrar a la sociedad civil, al sector privado.¹⁸

Las tendencias de descentralización y privatización constituyen un desafío para los gobiernos locales. Los gobiernos federales y estatales o regionales transfieren un gran número de tareas a los gobiernos locales. Al mismo tiempo, estos, al igual que el resto de los niveles de gobierno, están entregando muchas funciones al sector privado.¹⁹ La descentralización no ha ido acompañada de un proceso de transferencia de recursos a las entidades locales. En muchos casos, los presupuestos municipales atraviesan una situación dramática. Por ello, la política urbanística anima al sector privado a intervenir para frenar el declive socioeconómico de las ciudades.²⁰ Los BID reemplazan al gobierno local suministrando servicios que ya no presta el municipio.

Curiosamente, en una época en la que *no new taxes* (no nuevos impuestos) es un mantra político y en la que los votantes rechazan la creación de nuevos tributos y aprueban las limitaciones impositivas, los BID han sido creados para imponer el pago de tasas adicionales y son los empresarios y propietarios sujetos al nuevo gravamen los que lideran su fun-

¹⁶ L. Hoyt & D. Gopal-Agge, "The Business Improvement District Model: A Balanced Review of Contemporary Debates", *Geography Compass*, 1/4, 2007, p. 948.

¹⁷ R. Briffault, 1999, *op. cit.*, p. 470.

¹⁸ B. Jessop, 2002, *op. cit.*, pp. 454-455.

¹⁹ M. S. Davies, 1997, *op. cit.*, p. 187.

²⁰ M. G. Lloyd *et al.*, 2003, *op. cit.*, p. 314.

dación.²¹ Para los gobiernos locales, los BID ofrecen un mecanismo de financiación y de mejora de los servicios locales prestados en el área, sin necesidad de elevar los impuestos generales. En el ámbito local ha llegado a hablarse de “privatización por desgaste o encubierta”.²² Ante la dejación de las funciones públicas, espíritus emprendedores sustituyen la iniciativa pública local por la acción privada. Muchas veces, esta forma pasiva o indirecta de privatización es incentivada o acelerada desde las instancias públicas. Hoy la privatización simboliza “una nueva manera de percibir las necesidades de la sociedad... es el acto de reducir el papel del gobierno o de incrementar el papel del sector privado, en una actividad o en la propiedad de activos”.²³ Los BID tienden a rellenar los vacíos dejados por una prestación ausente o deficiente de servicios públicos en aquellas municipalidades incompetentes o ineficaces.²⁴

En *La decisión de privatización: fines públicos, medios privados*, John G. Donahue sostiene que “la decisión entre lo público y lo privado tiene dos dimensiones básicas. La primera atañe a la financiación: ¿Debemos pagar individualmente por un bien o servicio, con nuestros propios recursos o debemos pagarlo colectivamente con fondos recaudados a través de una u otra forma de tributación? La segunda atañe al desempeño: ¿El bien o servicio debe ser producido o prestado por una entidad del gobierno o por una organización de carácter no gubernamental?”.²⁵ Los BID, en tanto que representan fórmulas de financiación y prestación privada de los servicios públicos, encajan a la perfección en las respuestas que los gobiernos locales vienen dando a ambas cuestiones.

No se agotan aquí, sin embargo, las razones explicativas del BID *bang*. Podría argüirse que este modelo organizativo conecta con las ideas de promoción y fortalecimiento de la “comunidad” propugnadas por el llamado “nuevo urbanismo”: ofrecen un foro a sus miembros para debatir sobre la definición de su “esfera pública”, animan a la peatonalización de las calles, defienden el comercio de proximidad, trabajan para atraer visitantes y consumidores, favoreciendo así el carácter abierto del distrito.²⁶ Por otra parte, para explicar la fulgurante expansión de los BID, puede recurrirse también al efecto dominó o bola de nieve. Si en una ciudad, una determinada área geográfica comienza a ser gobernada bajo el modelo BID, ter-

²¹ R. Briffault, 1999, *op. cit.*, p. 366.

²² E. S. Savas, *Privatization and Public-Private Partnerships*, Seminario «Avances en la Administración del Sector Público: Pasos para mejorar su eficiencia y responsabilidad», celebrado en el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, 16 de enero de 2006, p. 11.

²³ *Ibidem*.

²⁴ P. R. Levy, “Introduction”, in *Business Improvement Districts*, 2nd edition, Urban Land Institute-International Downtown Association, Washington, 2003, p. 9.

²⁵ J. D. Donahue, *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, Basic Books, Inc. Publishers, Nueva York, 1989, p. 7.

²⁶ Así lo entiende M. S. Davies, “Business Improvement Districts”, *Journal of Law and Contemporary Law*, Vol. 52, 1997, pp. 212-215. Sobre los postulados del “nuevo urbanismo”, puede verse P. Katz (ed.), *The New Urbanism: Toward an Architecture of Community*, McGraw Hill, Nueva York, 1994.

mina arrastrando a otras a regirse por el mismo modelo; se produce una especie de contagio —luego veremos por qué—, que empuja a otros a regirse siguiendo idénticas pautas.

Perspectiva general del modelo BID y régimen de financiación

Los BID pueden ser definidos como “organizaciones dirigidas privadamente y autorizadas públicamente que prestan servicios públicos adicionales dentro de una determinada área geográfica gracias a la generación de ingresos anuales provenientes de las contribuciones de los propietarios y/o comerciantes”.²⁷

Aunque el modelo varía de un país a otro o incluso de un Estado a otro, en el caso de EEUU, la mayoría de las leyes establece un procedimiento en dos pasos para la creación de un BID. Primero, una votación entre los interesados que autorice la formación de un BID en el área. En segundo lugar, si una mayoría cualificada de propietarios comerciales acepta crear el distrito y el concomitante incremento impositivo, entonces, el gobierno local aprueba una ordenanza en la que se constituye formalmente el BID.²⁸

La vida del BID se limita a un número escaso de años (habitualmente cinco), pero lo cierto es que rara vez se disuelven. Por el contrario, los BID se renuevan periódicamente mediante procesos de reautorización, previstos en la legislación de cada estado.²⁹ La fase de delimitación del perímetro del BID es muy importante. Téngase presente que el modelo se basa esencialmente en una subdivisión territorial de una ciudad, en la cual todos los propietarios comerciales incluidos en ella están sujetos al pago obligatorio de tributos adicionales para su mantenimiento, desarrollo y promoción.

El tributo recibe el nombre de *assessment* o *levy* y no es legalmente un impuesto, sino más bien una tasa o contribución especial que los propietarios pagan en contraprestación de los servicios que reciben, si bien tales servicios no son exactamente públicos sino privados. Es un tipo de exacción que recae

Los BID
reemplazan
al gobierno
local
suministran-
do servicios
que ya no
presta el
municipio

²⁷ L. Hoyt & D. Gopal-Agge, 2007, *op. cit.*, pp. 946-958.

²⁸ Normalmente estas fases implican numerosas audiencias públicas, debates y negociaciones encaminados a asegurar un notable respaldo local o, al menos, la falta de oposición significativa. R.B. Hochleutner, 2003, *op. cit.*, p. 378.

²⁹ L. O. Houstoun, 2003, *op. cit.*, p. 33.

sobre la propiedad a cambio de los beneficios directamente asociados a la fórmula.³⁰ Esta es la principal fuente de financiación de los BID y puede variar de cientos a miles de dólares anuales dependiendo del valor de los locales, del tamaño del distrito y de la fórmula impositiva.³¹ Así, por ejemplo, en la ciudad de Nueva York, las cantidades anualmente obtenidas a través del pago de la tasa oscilan entre 53.000 y 11 millones de dólares.³² La cantidad exigida a cada miembro del BID es calculada de diversas formas, teniendo en cuenta factores como el tamaño del establecimiento, su fachada, el valor tasado, el uso al que se destina, etc. En Nueva York, cada propietario paga aproximadamente un recargo del 6% sobre su *real estate tax charge* (equivalente al impuesto sobre bienes inmuebles en España).³³ La carga fiscal recae principalmente sobre los establecimientos comerciales (el grupo que recibe los beneficios tangibles del incremento de la actividad empresarial local). De hecho, los propietarios residenciales a menudo no pagan o abonan sólo cantidades simbólicas. Tampoco es frecuente que las organizaciones no lucrativas o entidades públicas ubicadas en el área estén obligadas a pagar.³⁴ La capacidad impositiva especial que, consiguientemente, otorga a los miembros de un área geográfica específica servicios públicos suplementarios, confiere al modelo BID una autonomía considerable en la resolución de problemas.

Los servicios prestados: ¿suplementando o suplantando los servicios públicos?

Las contribuciones especiales son recaudadas junto con otros impuestos locales sobre la propiedad por las autoridades municipales y después son transferidas al órgano de gobierno del BID, para que las destine al ejercicio de actividades o prestación de servicios en beneficio de la organización. Estos servicios varían significativamente de un BID a otro, pero puede establecerse una tipología quintuple.

- a) La prestación de tradicionales servicios municipales que complementan los prestados por el municipio (especialmente, limpieza y mantenimiento de las calles, retirada de graffitis, recogida de basuras y seguridad). Quizá se trate del conjunto de actividades centrales de

³⁰ R. B. Hochleutner, 2003, *op. cit.*, 379.

³¹ J. Mitchell, 1999, *op. cit.*, 17.

³² New York City Department of Small Business Services, *Starting a Business Improvement District. A step-by-step guide*, Nueva York, 2003, p. 3 www.nyc.gov/html/sbs/downloads/pdf/bid_guide_complete.pdf

³³ New York City Department of Small Business Services, *Introduction to Business Improvement District*, Nueva York, 2003b, p. 2 www.nyc.gov/html/sbs/downloads/pdf/bid_brochure.pdf

³⁴ R. B. Hochleutner, 2003, *op. cit.* p. 379. En torno al 50% de los BID en Nueva Zelanda y EEUU reciben donaciones voluntarias o pagos en especie por parte de las propiedades que, dentro del distrito, están exentas del pago de impuestos. En el caso de Canadá, un 40% reciben subvenciones o ayudas públicas. Ver L. Hoyt & D. Gopal-Agge, 2007, *op. cit.*, pp. 949.

los BID, a las que dedican la mayor parte de su presupuesto; al mismo tiempo, son las más controvertidas. Junto a las tareas de limpieza y mantenimiento, la mayor parte de los BID proporcionan algún tipo de servicio de seguridad en el espacio público del distrito. Algunos, por ejemplo, prestan servicios extra de seguridad mediante la contratación de personal de seguridad privada y la instalación de cámaras de vigilancia para prevenir el delito y conseguir que empresarios, trabajadores y consumidores del área se sientan más seguros. La actitud de las patrullas de seguridad privada de los BID ha sido cuestionada. Algunos de sus excesos han provocado conflictos legales que están generando una notable jurisprudencia, en la que los tribunales ya han condenado a algunos BID –es el caso de *Grand Central Partnership* en Nueva York– por la violación de los derechos civiles.³⁵

- b) Las actividades de los BID van también dirigidas al logro de mejoras físicas del entorno, a la rehabilitación del espacio público. Se encargan de renovar las calles: pavimentación de aceras, señalización e iluminación, instalación de bancos, papeleras, árboles, adornos florales... y una serie de mejoras físicas del denominado mobiliario urbano. Incluso han destinado sus fondos a la realización de parques y zonas ajardinadas. En el ámbito de los transportes, algunos gestionan aparcamientos, promueven la peatonalización de calles o prestan servicios de autobuses que permiten un fácil acceso al distrito.³⁶ En general, las mejoras del espacio físico representan una parte relativamente pequeña de las actividades de los BID, que se centran más en la provisión de servicios que en acometer nuevas obras.³⁷
- c) Regulación de los espacios públicos. En este sentido, los BID se han ocupado fundamentalmente de la regulación de las actividades económicas informales. El empeño por limpiar y embellecer las calles ha conducido a una cuasicriminalización de la venta ambulante. Como *lobby*, los BID han propuesto y logrado que las autoridades locales regulen el cuándo, el dónde, el qué y el cómo de la venta en las calles. En Nueva York, por ejemplo, la acción de los BID ha conseguido la restricción del número de licencias para vender legalmente en la calle y, así, las ordenanzas locales prohíben la venta ambulante en la mayor parte del *Midtown Manhattan* y el *Financial District*.³⁸ Junto a las actividades económicas informales, se han regulado, además, otras actividades consideradas “no

³⁵ H. Barr, “More like Disneyland: State Action, 42 U.S.C. § 183, and Business improvement districts in New York”, *Columbia Human Rights Review*, 28, 1997, pp. 393-429.

³⁶ L. O. Houstoun, 2003, *op. cit.*, p. 100.

³⁷ R. Briffault, 1999, *op. cit.*, p. 395.

³⁸ La regulación de la venta ambulante en esta ciudad es muy compleja. La Primera Enmienda de la Constitución de los EEUU (libertad de expresión) protege a los artistas callejeros, vendedores de prensa, discos, libros... No obstante, incluso esta modalidad de venta ha sido restringida en determinadas calles. Los veteranos de guerra tienen un tratamiento especial y, sin embargo, también han sido expulsados de las zonas BID. Véase Benson, *Regulating street vendors in New York City: Case Studies*, Tesis doctoral presentada en la Faculty of Architecture and Planning, Columbia University, Nueva York, 2006, pp. 57-58.

deseadas" en el distrito, porque deterioran *the quality of life* de la ciudad: prostitución, pornografía, sex shops... El mayor exponente de esto lo constituye el BID de *Times Square* en Nueva York que, desde que se constituyó en 1992, ha experimentado una espectacular reconversión, que ha transformado el antiguo sex *district* en un destino turístico familiar. E, incluso, en aras de la salvaguardia de la seguridad pública, algunos BID se han ocupado de limitar ciertas formas de activismo político en las calles (protestas, manifestaciones...) que consideran transgresoras y molestas para el espacio cuidadosamente diseñado del BID.³⁹

d) Los BID realizan asimismo actividades de promoción y mercadotecnia del distrito comercial. Pretenden hacer de su área geográfica un lugar más atractivo para el desarrollo de la actividad comercial y para ello, no sólo se ocupan de las mejoras del espacio físico, sino que prestan asistencia directa a los negocios, promocionan comercialmente el distrito, reclutan nuevas empresas, tratan de consolidar a las ya instaladas, atraen turistas y consumidores, etc. Los BID se publicitan a través de campañas promocionales, publirreportajes en medios de comunicación, páginas web, elaboración de guías de los establecimientos asociados, folletos informativos; realizan campañas de descuentos en fechas señaladas; otorgan vales a los clientes en los aparcamientos públicos o facilitan servicios de autobús; y tratan de amenizar la zona con la celebración de eventos especiales como conciertos y festivales. Buena parte del plan estratégico de un BID se basa en una imagen y un diseño estandarizados. Para promocionar y mejorar la imagen se instala una señalización específica del distrito. En la creencia de que una mayor uniformidad incrementa el éxito comercial del BID, muchas de estas organizaciones tienen su propio programa estético y arquitectónico y animan a los propietarios a acatarlo, así promueven ciertas normas en cuanto a las fachadas de los edificios, la disposición de los escaparates o la rotulación.⁴⁰ Se busca un ambiente de parque temático, un entorno "disneyficado".

e) También, aunque minoritariamente, algunos BID llegan a prestar servicios sociales como servicios de guarderías infantiles o, incluso, de formación profesional cuyos destinatarios suelen ser beneficiarios de asistencia social. Asimismo, y en medio de la polémica, los BID desarrollan programas dirigidos a las personas sin techo (albergues temporales, comedores sociales, inserción sociolaboral). Más que asistencia y reinserción para este colectivo, los programas de los BID persiguen el mantenimiento del orden público, evitar la mendicidad y la perturbación que estas personas pueden originar, de ahí que se preocupen de su traslado o retirada (por persuasión o coerción) del distrito comercial.⁴¹

³⁹ N. L. Clough & R. M. Vanderbeck, R.M., "Managing Politics and Consumption in Business Improvement Districts: The Geographies of Political Activism on Burlington, Vermont's Church Street Marketplace", *Urban Studies*, Vol. 43, N° 12, noviembre 2006, p. 2280.

⁴⁰ R. Briffault, 1999, *op. cit.*, p. 406.

⁴¹ *Ibidem*, p. 402.

Tras este recorrido por el conjunto de actividades que desarrollan los BID, inevitablemente surgen varias preguntas inquietantes: ¿Qué servicios son, entonces, prestados por las autoridades públicas? ¿Cuáles son los límites de la actuación de estas formas de administración privadas que gestionan espacios que son legalmente públicos?

El empeño por limpiar y embellecer las calles ha conducido a una cuasicriminalización de la venta ambulante

Preocupaciones y debates en torno a los BID

Nadie cuestiona el éxito de los BID en términos de mejora de la limpieza y la seguridad, así como de incremento de los valores de la propiedad de los establecimientos que los integran. Sin embargo, la literatura científica se plantea una serie de cuestiones en torno a esta figura. Sin entrar a fondo en la controversia, se apuntan a continuación algunos de los principales debates suscitados por los BID.

Así, hay quienes se han preguntado si estas organizaciones son o no democráticas. Sus detractores señalan que los BID están al servicio de los intereses de una clase privilegiada de propietarios. Rara vez ponen en práctica el principio “un ciudadano-un voto”, sustituyéndolo, en cambio, por el de “un dólar-un voto”.⁴² Los residentes en el área y los arrendatarios no tienen apenas representación en los comités que dirigen los BID: no votan y no participan en el proceso de toma de decisiones. Excluyen también a quienes consideran “indeseables”, alimentando así conflictos étnicos y de clase. De tal manera, dicen, que un club de propietarios comerciales tiene el poder de gestionar los espacios públicos en su propio beneficio.

En segundo lugar y ligado a lo anterior, otra de las cuestiones discutidas por la doctrina es el grado de responsabilidad de los BID.⁴³ ¿Ante quién rinden cuentas? En un sistema democrático, los representantes elegidos por los ciudadanos responden ante el pueblo de la toma de sus decisiones y actividades. Los BID son organizaciones independientes que no tienen que rendir cuentas de sus actividades ante los residentes del distrito, ni siquiera ante los propietarios asociados. Sus defensores consideran que son políticamente responsables en la medida en que elaboran informes anuales, auditorías... Además –esgrimen– son reautorizados periódicamente. Ahora bien, ni siquiera este hecho puede eludir la crítica a su falta

⁴² J. Garreau, *Edge city: Life on the new frontier*, Doubleday, Nueva York, 1991, p. 200.

⁴³ R. B. Hochleutner, 2003, *op. cit.*

de responsabilidad.⁴⁴ ¿Merecen los BID un estatus legal independiente y la capacidad de recaudar impuestos? ¿Ignoran los gobiernos locales sus obligaciones legales y dejan operar a los BID libremente, sin ningún tipo de control? ¿Cuál es el grado de control municipal de su actividad?

En tercer término, hay quienes se preguntan si estas organizaciones crean desigualdades en la provisión de servicios públicos basadas en la riqueza. Los BID sirven estrechos y concretos intereses comerciales, privatizan la prestación de los servicios públicos y concentran inversiones y recursos dentro de sus fronteras. Son microgobiernos con propósitos públicos para satisfacer intereses privados. En el fondo, unas élites comerciales (capital económico) están definiendo y conformando la ciudad. Con su implantación, se fragmenta el espacio público y se pone de manifiesto la falta de cohesión social. Crean islas, paraísos de riqueza y bienestar, aislados del declive urbano generalizado. Son capaces de prestar servicios privados (recogida de basuras, limpieza de las calles y protección policial) no disponibles para la ciudad como un todo y, en consecuencia, al segregar los barrios de una ciudad según su capacidad económica, son causantes de una polarización social, generando así una estructura dual de la ciudad. En este sentido, se habla de ellos como primos hermanos de las *gated communities* (comunidades cerradas o barrios privados). Son, pues, un exponente más de esa ciudad moderna que tiende a fragmentarse en espacios de acceso reservado: espacios residenciales, comerciales o industriales gobernados privadamente.⁴⁵

Por otra parte, los críticos con el modelo mantienen que los BID crean efectos indirectos. Existe un notable consenso sobre los beneficios que la fórmula otorga a los propietarios, negocios, residentes y visitantes de la zona. Ahora bien, este aumento de los valores de las propiedades dentro del BID, ¿no implicará una disminución paralela de las propiedades ajenas al BID? Existe también una preocupación acerca del desplazamiento de la delincuencia y “otros problemas” (vagabundos, vendedores ambulantes...) hacia el exterior de las fronteras del BID. Las patrullas de seguridad de los BID expulsan a los “no deseados” hacia las áreas próximas, lo cual termina provocando un efecto dominó en ellas. Para solventar los problemas –y ante la dejación de funciones de las autoridades públicas–, se plantean la necesidad de crear su propio BID y así, la fórmula se propaga por toda la ciudad, generalizándose de esta manera la prestación privada de los servicios públicos.

El rápido crecimiento y el influyente papel que los BID están jugando en la toma de decisiones públicas y en la prestación de servicios públicos locales plantea interrogantes sobre la forma de intervención urbana que representan. ¿Privatizan los BID el espacio público? El éxito de los BID en la prestación de servicios de seguridad, limpieza y entretenimiento es

⁴⁴ L. O. Houstoun, 2003, *op. cit.*, p. 147.

⁴⁵ H. Villarejo, 2007, *op. cit.*, p. 73.

contemplado por algunos como un fallo de los gobiernos locales y una deslegitimación del sector público.⁴⁶ Pero hay también quienes sostienen que los BID amenazan con socavar el uso del espacio público. Los BID pretenden reproducir el *mall* en las calles: su objetivo es gestionar un espacio comercial de la ciudad como si se tratase de un centro comercial convencional o planificado. Las calles y plazas públicas son sustituidos por lugares mercantilizados, en los que tiene lugar “la representación de la venta”: una escenografía e interpretación que garantice a un tiempo una experiencia teatral óptima y las máximas ventas. Como los *malls*, se ofrecen como un espacio mágico o encantado cuando en ellos todo está extremadamente racionalizado, pensado hasta el último detalle para incrementar las ventas y los niveles de gasto del consumidor.

Los BID son capaces de prestar servicios privados (recogida de basuras, limpieza de las calles y protección policial) no disponibles para la ciudad como un todo y, en consecuencia, al segregar los barrios según su capacidad económica, son causantes de una polarización social, generando así una estructura dual de la ciudad

A través de la promoción y las campañas de mercadotecnia diseñan una imagen homogénea, que, junto con las mejoras urbanas que enfatizan un mobiliario urbano uniforme, crean un paisaje urbano genérico que diluye la vitalidad de las áreas que pretenden revitalizar. El aumento de los beneficios en estas zonas ha atraído a ellas a las grandes empresas de la distribución comercial que son las que pueden hacer frente al pago de las elevadas rentas de alquiler de los locales; las antiguas tiendas van siendo reemplazadas por cadenas comerciales replicantes, que configuran el indistinto paisaje comercial de estos nuevos *malls* al aire libre, idénticos los unos a los otros, de ciudades clónicas.⁴⁷

Consideraciones finales

Los BID constituyen una reacción especular al éxito de los *malls* a los que, irónicamente, terminan plagiando. En esa medida, gran parte de las críticas que se hacen a los grandes centros comerciales pueden ser aplicables a los BID.⁴⁸ Concebidos para el consumidor y no

⁴⁶ En la medida en que reemplazan al municipio en la prestación de servicios públicos, su creación –sostiene Mallet– es expresión de un fallo del gobierno local. Vid. W.J. Mallett, “Managing the postindustrial city: business improvement districts in the United States”, *Area* 26.3, 1994, p. 284.

⁴⁷ New Economics Foundation, *Clone Town Britain*, Londres, 2004, p. 6. Disponible en www.nef.org

⁴⁸ Ver, por ejemplo, D. Mitchell, “The End of Public Space? People’s Park, Definitions of the Public and Democracy”, *Annals of the Association of American Geographers*, 85 (1), 1995, pp. 108-133 o M. Sorkin, *Variations on a Theme Park: The American City and the End Public Space*, Noonday Press, Nueva York, 1992.

para el ciudadano, son espacios deliberadamente planificados, cuidadosamente controlados, espacios esterilizados, “disneyficados”, musealizados o teatralizados, con una clara finalidad: el incremento de las ventas y del valor de las propiedades, bajo la sedicente revitalización del comercio urbano.

Si bien la casuística de los miles de BID que han ido surgiendo en distintas ciudades del planeta hace difícil una caracterización general de la fórmula, el modelo en que se han basado la mayoría –los grandes BID de Manhattan– convierte a estas organizaciones en una manifestación más del deterioro de los espacios públicos anunciado en las obras ya clásicas de Jacobs y Senté.⁴⁹ Estos “centros comerciales al aire libre”, diseñados por los empresarios de la zona en connivencia con los planificadores locales, crean espacios basados más en la seguridad que en la libertad y la interacción social, más en el entretenimiento que en la discusión política, más en la limpieza y en la esterilización que en la vitalidad de las calles, más en la homogeneidad que en la diferencia, más en el consumo que en el encuentro y la convivencia.

Como se ha indicado, los BID se preocupan de la regulación del espacio público: desarrollan su particular batalla contra los vendedores ambulantes, los repartidores de panfletos y publicidad, los mendigos, los activistas políticos y otros elementos de una calle vital y, sobre todo, libre. Parecen olvidar que, a diferencia de los *malls*, las calles no tienen horarios de apertura y cierre, ni tampoco derecho de admisión. La restricción o exclusión de determinados grupos, actividades o conductas de los espacios públicos contribuye a que éstos sean cada vez más menos públicos. Estos ámbitos se definen por el régimen de acceso y el tipo de actividades que en ellos pueden tener lugar. En una era de inseguridad, tanto el sector privado como el Estado, están incrementando su control sobre los espacios de uso público. La redefinición de la libertad y la denegación de los derechos que pueden ejercerse en ellos, bajo la presunción subyacente de lo que es justo y bueno, representa una excluyente noción de ciudadanía.⁵⁰ Sin necesidad de recurrir a nostálgicos argumentos que tienden a idealizar el espacio público como un lugar abierto y accesible para todos, lo cierto es que en la actualidad pueden identificarse ciertas tendencias –los BID son una de ellas– que erosionan la concepción de la ciudad como un espacio para el desarrollo del multiculturalismo, la integración sociocultural y la cohesión.⁵¹

⁴⁹ J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books, Nueva York, 1961 y R. Sennett, *The Fall of Public Man*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 1977.

⁵⁰ D. Mitchell, “The Annihilation of space by law: The roots and implications of antihomeless laws in the United States”, *Antipode*, Vol. 29, N° 3, 1997, pp. 303-335.

⁵¹ E. S. Ruppert, “Rights to Public Space: Reconfigurations of Liberty”, *Urban Geography*, 27, 3, 2006, pp. 271-292. Sobre el espacio público, en esta misma revista, P. Gigosos y M. Saravia, “Negociar con las manos”, N° 100, 2008, pp. 117-127.

La fragmentación de la ciudad en pedazos, la exclusión de determinados sectores o la desigualdad en los niveles de prestación de servicios en distintas partes de una misma ciudad en función de los niveles de renta provoca una segregación socioespacial y amenaza la cohesión social, al tiempo que alienta los procesos de gentrificación: el aburguesamiento de una determinada zona, tras su ocupación por las clases de rentas medias o altas, conlleva, como es sabido, el incremento del valor de las propiedades y el desplazamiento de las clases populares. De la misma manera, también el incremento del valor de los locales comerciales acarrea la expulsión de los pequeños comerciantes, de los negocios independientes, que rápidamente son sustituidos por elegantes boutiques, sofisticados restaurantes o conocidas franquicias de comida rápida.

Desde otro punto de vista, los BID ponen de manifiesto las tendencias de descentralización y privatización que retan a los gobiernos locales. Puesto que el poder público hace dejación de sus funciones, la iniciativa privada sustituye a la iniciativa pública en una suerte de privatización por desgaste o encubierta. Pero, no se olvide que los BID son “agentes públicos”, creados por designación municipal precisamente para rellenar los vacíos dejados por una prestación ausente o deficiente de servicios públicos en aquellas municipalidades incompetentes o ineficaces. En este sentido, representan claramente un cambio en la forma de gobernar la ciudad, cuyo paradigma es el partenariado, la coalición entre los actores públicos y privados.

Ante la fascinación que el modelo anglosajón de los BID está suscitando en el panorama actual de los “centros comerciales abiertos” españoles y ante la necesidad propugnada por algunos de emprender reformas legislativas para permitirles recaudar sus propios ingresos,⁵² conviene no perder de vista algunas de las críticas anteriormente vertidas. En la práctica legislativa es extremadamente común el transplante de normas individuales o de una buena parte de un sistema jurídico de un país a otro. Ahora bien, no siempre las medidas y herramientas foráneas propuestas se aclimatan al sistema jurídico y a las instituciones autóctonas.⁵³ La recepción de un modelo no puede hacerse alocadamente, dejándose llevar de una moda o pensando exclusivamente en sus aparentes bondades y haciendo caso omiso de sus consecuencias perniciosas.

Las estrategias cooperativas del tipo la unión hace la fuerza de los pequeños comerciantes, su titánica lucha por la supervivencia frente a las grandes superficies despiertan indudables simpatías. ¿Quién no está dispuesto a ayudar a David a tirar piedras contra

⁵² Así, por ejemplo, en el Programa electoral del PSOE (2008) puede leerse: “Impulsaremos el desarrollo de los Centros comerciales abiertos y ejes comerciales en las ciudades como elementos de atracción comercial frente a la periferia urbana. Para ello, desarrollaremos un marco normativo que permita a los mismos dotarse de estructuras de gerencia y de ingresos propios. Impulsaremos el compromiso de las diferentes entidades públicas y privadas con el desarrollo del Centro comercial abierto”, p. 172.

⁵³ A. Watson, *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, Scottish Academic Press, Edimburgo y Londres, 1974, p. 21.

Goliat? Pero, al tiempo, no pueden ocultarse ciertos recelos, pues los fines no siempre justifican los medios. Sin negar algunas de sus virtudes más evidentes (en especial, la recuperación comercial de los centros urbanos), han de reconocerse las debilidades y defectos de los BID. No parece razonable mantener una visión romántica o sentimental de la resistencia de los pequeños tenderos frente al avance los grandes que impida vislumbrar que los fines de las estrategias de los BID son el aumento del consumo, el incremento de las ventas y, en fin, la mercantilización de los espacios públicos.

El microcrédito: ¿instrumento de cohesión social o de exclusión institucional?

El microcrédito parece haber adquirido nombre y fama internacional en los últimos años como herramienta clave de desarrollo y reducción de pobreza. La evidencia empírica, en cambio, no es tan rotunda y las prácticas microcrediticias son tan dispares como lo son sus efectos en la pobreza, la desigualdad o la injusticia económica y social. Para saber si el microcrédito es un instrumento favorable o desfavorable en términos de cohesión social, es necesario conocer qué tipo de herramienta tenemos entre manos, cual es su rol y qué resuelve cuando se utiliza en una intervención de desarrollo. Es necesario entender cómo funciona. Sólo si se exploran sus mecanismos, se conoce su funcionamiento, se descubre su entramado y se analiza su engranaje es posible entender cómo este instrumento de desarrollo puede promover la cohesión social o, por el contrario, cómo puede reproducir procesos de exclusión institucional y situaciones de exclusión social.¹

Este análisis implica comenzar definiendo lo que se entiende por microcrédito, así como hacer un recorrido por los antecedentes del mismo desde mediados del siglo pasado hasta llegar al momento actual, donde el discurso microcrediticio diverge en enfoques y estrategias. Es importante considerar las diferentes prácticas microcrediticias y observar cómo pueden producir cohesión o segmentación social. Por ello, es necesario colocar en el punto de mira el contexto institucional en el cual una práctica microcrediticia opera, lo cual permite observar cómo un determinado ejercicio, en función de los parámetros con los que se desarrolla, es decir, en función de los elementos de su dominio o entorno institucional, bien se convierte en facilitador de cohesión social o bien juega un rol de generador de desventaja económica y social dentro de los procesos de exclusión que producen las instituciones sociales de mercado, de Estado y de sociedad civil.

Noemí Artal García es doctoranda en Economía Internacional y Desarrollo y representante del Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA) en Oriente Próximo

¹ Para un debate sobre la utilidad de los microcréditos ver Sam Daly-Harris, Robert Pollin y Felicia Montgomery, "¿Pueden los microcréditos solucionar la pobreza mundial?", *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, N° 99, otoño 2007, pp. 167-175 (N. de la Ed.).

¿Qué es el microcrédito?

En términos generales, un crédito permite la obtención de fondos en el presente renunciando a ingresos en el futuro. El crédito se puede definir como un contrato en el cual una parte, la prestamista, ofrece una cantidad de dinero a otra parte, la prestataria, que promete devolver a un determinado interés y dentro de un determinado periodo de tiempo. Dos son los principios que rigen el crédito en el sector financiero formal: el préstamo se concede sólo si se considera que la parte prestataria tiene posibilidades de disponer de ingresos en el futuro; y con la concesión del crédito, se crean determinados derechos de propiedad en forma de garantía sobre los activos de la prestataria para asegurar la recuperación del préstamo en caso de incumplimiento. El microcrédito es igualmente un contrato, en el cual una parte, el proveedor microfinanciero, ofrece una cantidad de dinero pequeña a otra parte, la prestataria, que promete devolver la suma original a un determinado interés dentro de un determinado periodo de tiempo. No obstante, a diferencia del crédito, el microcrédito se dirige, en principio, a aquellos colectivos sin acceso al sector financiero formal. Por tanto, una definición de microcrédito debería ser más explícita en términos de posibilidades de ingreso y derechos de propiedad en forma de garantía, y de esta manera incluir a los colectivos sin acceso a fuentes de financiación. Desde esta perspectiva, el microcrédito se define en función del tamaño así como de las características de solvencia económica de la población a la que va dirigido.

Ahora bien, la anterior definición no especifica claramente a quién va dirigido o quién es el grupo objetivo ni cuál es el fin del microcrédito. Una acepción restringida del término microcrédito supondría que éste se dirige a personas microempresarias, que lo utilizan en la financiación de proyectos de autoempleo que generan ingresos, bien para emprender nuevas actividades económicas, bien para hacer crecer sus negocios de forma sostenible. Por el contrario, una acepción más amplia consideraría la provisión y distribución de préstamos de pequeña escala a grupos económica y socialmente desfavorecidos con el objeto de financiar no sólo iniciativas productivas sino también otras actividades no productivas, así como de proteger situaciones inesperadas o de emergencia ya sea por desempleo temporal, enfermedad u otras contingencias. Los defensores de esta segunda aproximación al microcrédito amplían el destino de la inversión no sólo a fines productivos sino a otros fines económicos y sociales.

Asimismo, el microcrédito puede tener otras particularidades sobre las que aún no existe consenso, motivo por el cual se convierte en un término ambiguo y confuso. El microcrédito no es sólo un crédito pequeño, no únicamente se destina a un cierto segmento de la población y no sólo se le atribuye un determinado uso, sino que además puede tener tantos complementos como condiciones recoja el acuerdo crediticio entre las partes prestamista y la prestataria. Por tanto, nos encontramos ante una diversidad de microcréditos en función

de su tamaño (desde 10 a 25.000 euros), garantía (real, fiduciaria o sin garantía), población destinataria (desde microempresarias hasta grupos excluidos socialmente pasando por población empobrecida, vulnerable o con escasos recursos o colectivos socialmente discriminados), metodología (individual o grupal), periodo de amortización (corto, medio o largo plazo), (con o sin) periodo de carencia, tipo de interés (subsidiado, comercial o superior al comercial), regularidad en la devolución (semanal, mensual, trimestral, anual, etc.) y/o tipo de crédito (monetario o en especie).

En definitiva, el microcrédito puede ser definido de distintas maneras e incluye diferentes rasgos según el enfoque o el interés del que lo utiliza. Si el microcrédito pretende ser un instrumento de cohesión social, debería ofrecer promoción y protección social para aquellos colectivos de población que bien siguen excluidos del sistema bancario formal, bien están sujetos a unas condiciones financieras discriminatorias respecto al resto de la población. Debería ser un instrumento que permita mejorar la gestión de los recursos de la población tradicionalmente excluida, rentabilizar sus inversiones, ya sean económicas o sociales, e igualmente reducir sus riesgos económicos y sociales. De esta manera, el microcrédito formaría parte de un discurso de desarrollo que, junto a una variedad de intervenciones de generación de renta y empleo, y en combinación con otros servicios (financieros y no financieros), se convertiría en un medio potencial capaz de incrementar la liquidez y el poder adquisitivo de la población con escasos recursos o socialmente discriminada, así como crear las estructuras necesarias para empoderar a los colectivos en riesgo de exclusión social y fomentar una participación activa en un desarrollo endógeno y sostenible.

No obstante, a lo largo de los años, las intervenciones microfinancieras pocas veces han logrado cubrir este fin básico. En primer lugar, la banca comercial tradicional ha fracasado a la hora de satisfacer las necesidades financieras de la población pobre. Los motivos fundamentales de esta exclusión de intermediación financiera surgen, principalmente, por la falta de oportunidades de los segmentos de población con escasos recursos para la generación de un excedente, así como por la falta de activos físicos que sirvan de garantía para asegurar la devolución de los préstamos. Por otro lado, la oferta de productos apropiados para conseguir un amplio alcance de la demanda de crédito genera en los proveedores financieros altos costes de transacción y un elevado riesgo si se utiliza la tecnología financiera convencional. Las fuentes formales de crédito no se acomodan fácilmente a las necesidades de crédito de la población empobrecida y limitan a estos segmentos de población más pobre el acceso a crédito, lo cual reproduce un mercado de crédito segmentado que excluye a los grupos de población con menos recursos y más vulnerables. Debido a estas limitaciones del mercado de crédito formal para la población empobrecida, a ésta no le queda otra opción que acudir a fuentes informales de crédito como casas de empeño, terratenientes, empleadores, comerciantes o familiares. Los proveedores informales tienen la ventaja de disponer de un mayor conocimiento a nivel local, lo cual posibilita una disminu-

ción de sus costes de información, una mayor flexibilidad en cuanto a las necesidades de sus clientes y una mayor eficiencia que las entidades de crédito formal. Sin embargo, el crédito informal está caracterizado generalmente por condiciones abusivas y altos tipos de interés impuestos por las prácticas monopolísticas típicas de estos mercados.

Si el microcrédito pretende ser un instrumento de cohesión social, debería ofrecer promoción y protección social para aquellos colectivos que siguen excluidos del sistema bancario formal, o que están sujetos a unas condiciones financieras discriminatorias respecto al resto de la población

Los antecedentes del microcrédito

Este problema de exclusión de la población más pobre del sector financiero formal, las condiciones abusivas y de explotación del sector financiero informal, junto con la cuestión de la ausencia de inyecciones de capital necesarias para impulsar la economía de la población con escasos recursos, especialmente en áreas rurales, ha empujado durante décadas a los gobiernos y a las agencias de desarrollo nacionales e internacionales a diseñar e impulsar políticas de crédito rural subsidiado en muchos países en desarrollo de Asia, África y América Latina. A partir de los años cincuenta, se promocionan bancos de desarrollo rural y políticas nacionales con regulaciones apropiadas para la expansión del crédito agrícola. Durante los años sesenta y setenta, las agencias de desarrollo y los gobiernos de distintos países de renta baja destinaron importantes sumas de dinero a una variedad de programas de crédito rural para pequeños agricultores ofreciendo crédito barato a negocios de pequeña escala, es decir, emitiendo préstamos con tipos de interés inferiores a los tipos de interés nacionales. Sin embargo, desde el principio estos programas de crédito dirigido reciben un gran número de críticas por los problemas de eficiencia en que incurren, y se cuestiona su eficacia en cuanto a la generación de empleo, el incremento de la inversión, el aumento de la producción y la reducción de la pobreza. Entre los problemas que entonces se identificaron se encuentran: una mentalidad de donación entre la población prestataria que disminuye las tasas de devolución del préstamo, unos elevados costes de transacción, una fuerte corrupción y politización del crédito, la dependencia financiera de subsidios, la quiebra de las entidades financieras, el impacto limitado en la producción agraria y las continuas críticas a los bajos tipos de interés.

A partir de los años ochenta hay un cambio de paradigma, que es apoyado por el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *United States Aid for International Development* (USAID), así como por diversos gobiernos. Las tecnologías de

crédito y de ahorro de la llamada “nueva ola” de las microfinanzas, con orientación de mercado, empiezan a florecer, apostando por un crédito no subsidiado. Se opta por pasar de un enfoque de Estado interventor a un enfoque de mercado que promueve la idea de una distribución de crédito en manos del sector privado, concediendo préstamos a tipos de interés que cubran los costes de transacción, los de información imperfecta y los de supervisión. Se considera que las instituciones microfinancieras han de ser sostenibles y los tipos de interés altos porque se asume que la población tiene capacidad para pagarlos.

La meta es, a partir de entonces, rentabilizar los servicios financieros para los segmentos de población pobre para atraer más capital privado. Desde esta perspectiva, se hace necesario innovar en el diseño de los productos y la tecnología crediticia para reducir los costes de transacción así como los riesgos de prestar a una población de escasos recursos económicos, con el fin último de conseguir la autosuficiencia financiera que lleve a una sostenibilidad institucional. Sin embargo, para lograr esta meta, como los beneficios son difíciles de conseguir –por los bajos ingresos provenientes de los préstamos pequeños comparados con los altos costes implicados en los servicios financieros–, se buscan las economías de escala, es decir, prestar a un gran número de personas. En los años noventa esta nueva visión dominante se consolida a partir de la combinación de tres elementos, a saber, el énfasis en la capacidad institucional, un enfoque comercial y una orientación de sistemas financieros. En resumen, se enfatiza la intermediación financiera a través de la autosuficiencia financiera y el alcance de la población pobre económicamente solvente.

Los paradigmas de las microfinanzas

Este movimiento microfinanciero, que se está expandiendo y consolidando en las últimas décadas, surge de un discurso común, donde las cuestiones básicas son la lucha contra la exclusión financiera, la reducción de los niveles de privación y el aumento del empoderamiento. En la actualidad, este movimiento aboga por la permanencia de los programas, el acceso a los servicios microfinancieros para la población con escasos recursos (aunque ha de ser económicamente activa) y la reducción de sus niveles de pobreza. Ahora bien, la forma en que se plantean estas cuestiones dentro del discurso microfinanciero no es homogénea. Existen distintas lógicas basadas en diferentes premisas, que persiguen diversos objetivos, y que se ajustan a unos marcos conceptuales que difieren en el tipo de problema a solucionar así como en el rol de las microfinanzas para resolverlo dentro de cada modelo de desarrollo. Ya que existen diversos enfoques con diversas estrategias, procedimientos y mecanismos de actuación, para simplificar lógicas se distinguen tres paradigmas principales: el paradigma institucionalista; el paradigma de bienestar, de reducción de pobreza o redistributivo; y el paradigma de empoderamiento feminista.

El paradigma o enfoque institucionalista, a partir de la teoría de costes de transacción, de información imperfecta y de la teoría de la acción colectiva, atribuye el fracaso de mercado a problemas de selección adversa, incentivos y cumplimiento del contrato. Las organizaciones microfinancieras (en adelante, OMF) que siguen este enfoque se dirigen sólo hacia segmentos de población “pobre económicamente solvente”, pues son estos sectores los que tienen un menor riesgo de incumplimiento. Asimismo, se promueve la devolución del préstamo con incentivos dinámicos para las prestatarias y con incentivos salariales para los empleados, introduciendo además servicios de ahorro y seguros que sirvan de garantía para cubrir el riesgo de incumplimiento. Este enfoque centra su atención en la profundización financiera a través de la eficiencia del intermediario microfinanciero, promoviendo la movilización de recursos no subsidiados, la viabilidad financiera y la capacidad de expansión. Al enfatizar la autosuficiencia financiera y la escala institucional, únicamente los proveedores financieramente sostenibles pueden maximizar el alcance de la población pobre de forma permanente. Por tanto, se enfatiza el ahorro y la acumulación de capital y con ello la necesidad de atraer accionistas y ahorradores que refuercen la sostenibilidad de las OMF. Se asume igualmente que con eficiencia en las operaciones se consigue un impacto positivo en la reducción de la pobreza, un elevado número de prestatarias permite una permanencia en el largo plazo y una variedad de servicios compensa una baja profundidad de alcance.

El debate dentro del discurso microfinanciero surge de diferencias paradigmáticas expresadas en términos de eficiencia económica (enfoque institucionalista) *versus* equidad social (enfoque redistributivo) *versus* empoderamiento (enfoque feminista)

El enfoque de reducción de pobreza o redistributivo asume que existe una incapacidad del mercado tradicional de crédito de ofrecer bienestar y seguridad a la población más pobre, de ahí el surgimiento del sector microfinanciero. Este enfoque considera que, a través de un acceso equitativo a microcrédito y otros servicios microfinancieros, junto con otros servicios complementarios no financieros, se fortalece la capacidad de desarrollo de la población empobrecida, se mejoran sus oportunidades económicas y se reduce su vulnerabilidad. A diferencia del paradigma institucionalista, se asume que la demanda de microcrédito es altamente sensible al tipo de interés, y su postura frente a fondos gubernamentales es más flexible que la institucionalista, siempre que los recursos subsidiados se dirijan a la población más empobrecida. Aunque se persigue la sostenibilidad financiera de las OMF, se prioriza la reducción de pobreza, y se pone un mayor peso social no sólo en las necesidades de inversión sino en las necesidades de consumo de la población con escasos recursos.

Por último, para el enfoque de empoderamiento feminista el problema fundamental es la subordinación de género, y el rol de las microfinanzas se dirige hacia la mejora de la posi-

ción y el poder de la mujer en el proceso de toma de decisiones dentro y fuera de la familia. A través de los denominados “círculos virtuosos de empoderamiento” el microcrédito permite mejorar la posición de la mujer en relación al acceso a recursos, el control sobre los mismos, el emprendimiento de actividades económicas rentables, la mejora de la educación, la nutrición, la salud y el bienestar familiar, el ejercicio de una mayor autonomía dentro de la familia y un mayor poder en los distintos ámbitos comunitarios.

En resumen, el debate dentro del discurso microfinanciero surge de diferencias paradigmáticas expresadas en términos de eficiencia económica (enfoque institucionalista) *versus* equidad social (enfoque redistributivo) *versus* empoderamiento (enfoque feminista). No obstante, frente a esta divergencia de enfoques, aún no está aclarada la cuestión planteada: ¿facilita el acceso a microcrédito la cohesión social? Para responder a esta pregunta, hay que tener en consideración qué colectivos tienen acceso al mercado de microcrédito, hasta qué punto el microcrédito cubre las necesidades y seguridad financiera de dichos colectivos de forma sostenible, qué prácticas microfinancieras transforman su contexto económico y social, y cuáles refuerzan su exclusión social. Para responder a estas cuestiones, hay que entender cómo operan las principales instituciones sociales, es decir, cómo los medios o procesos institucionales determinan las capacidades para construir la cohesión social. Desde esta perspectiva, se estudia el marco institucional del mercado, del Estado y de la sociedad civil, que es el que determina quién tiene acceso y en qué términos se ejerce dicho acceso.

El microcrédito y la cohesión social

En este sentido, la cohesión social es el resultado de cómo las instituciones se estructuran e influyen en la distribución de recursos y en las relaciones de poder. Ahora bien, no se ha de analizar sólo la cohesión social del microcrédito como un resultado que pueda o no explicarse, sino que se ha de analizar la exclusión institucional como una categoría analítica que también pueda explicar la falta de equidad y la injusticia social de dicho instrumento. Por tanto, el análisis se ha de centrar en los acuerdos institucionales, es decir, en las reglas y los sistemas de relaciones sociales que proporcionan el marco dentro del cual los individuos, más allá de su condición individual, y los grupos sociales eligen y toman decisiones y se construye un orden social. De esta manera, no se observa simplemente el valor instrumental de las instituciones sino que se enfatizan las consecuencias que las mismas producen en su lucha contra la injusticia social y económica, y el modo de generar cohesión social. Este análisis permite relacionar las capacidades de determinados colectivos sociales de participar en los procesos y las relaciones con las instituciones, es decir, con el proceso económico de producción e intercambio, con el orden político que rige las relaciones de poder y garantiza derechos, y con las redes sociales y el sistema cultural, sus códigos y sus valores.

La cohesión social es producto de distintas formas de integración institucional que favorece a ciertas titularidades y capacita equitativamente a los distintos colectivos sociales. El acceso a crédito, así como el acceso a otros mercados de factores básicos como el empleo, la tierra o insumos productivos, son prioritarios para la subsistencia y la seguridad. No obstante, en estos mercados básicos, los 'activos sociales', es decir, los derechos y la identidad social de determinados colectivos, son señales del proceso de racionamiento, donde se excluye o se incluye en función de la pertenencia a un grupo social considerado como más fiable, productivo o de menor riesgo. Es precisamente en este proceso de racionamiento de acceso a un recurso básico como es el microcrédito, así como en la consiguiente relación contractual entre la parte prestamista y la prestataria, donde el microcrédito se define bien como un instrumento de cohesión social o bien como uno de exclusión social. Es decir, es en el proceso o la práctica institucional donde puede germinar la cohesión social o donde los colectivos sociales fracasan en el acceso a un factor básico como es el crédito y, por consiguiente, se reproducen situaciones de exclusión social.

La cohesión social que pueda producir el microcrédito depende fundamentalmente de los rasgos socioeconómicos vinculados a la productividad, la credibilidad, la solvencia y/o el riesgo de los colectivos sociales a los que se dirige y trata de integrar financieramente. Por tanto, si un colectivo socioeconómico adolece de alguna o varias de las anteriores características, ello genera un racionamiento de acceso a dicho factor. Asimismo, un racionamiento o unas condiciones desfavorables de acceso al microcrédito, pueden provocar un endeudamiento permanente del colectivo objetivo y, en consecuencia, una exclusión del sistema financiero formal, mayor vulnerabilidad, privación económica y desventaja relacional. Es decir, si ciertas colectividades están sujetas a formas adversas de integración social y a un acceso desfavorable a los factores básicos, como es el crédito o el microcrédito, existirá un grado inferior de cobertura social, sostenibilidad e impacto en las mismas y, en consecuencia, un aumento de la desigualdad en la distribución de recursos y de poder. Por tanto, en función de cómo opere el microcrédito, aquellos individuos que acumulan determinados rasgos económicos, socio-culturales o una combinación de ambos, podrán tener una mayor o menor oportunidad de integración social y de participación económica plena, o una menor o mayor probabilidad de convertirse en colectividades sociales, económicas o bivalentes que sufren exclusión.

Desde esta perspectiva, se ha de llevar a cabo un análisis dinámico del proceso de cohesión social, así como de las formas de integración socioeconómica del microcrédito. Las normas que rigen estas prácticas microcrediticias se negocian tanto en el mercado de crédito, en las regulaciones y políticas financieras, como en las intervenciones de la sociedad civil. Tales prácticas microcrediticias pueden producir, y de hecho producen, condiciones de desventaja y desigualdad para ciertos colectivos socioeconómicos y, tales instituciones sociales, separada o conjuntamente, pueden diluir o enfatizar el problema de la exclusión social. Por tanto, si se quiere conocer si el microcrédito es un instrumento de

cohesión social, hay que verificar que la relación que surge entre la distribución de activos socioeconómicos (género, etnia, casta, religión) y el acceso al microcrédito sea favorable para los colectivos que sufren exclusión social, y que la reestructuración de la distribución del crédito permita tanto aumentar los activos económicos de la población en riesgo de exclusión como reconocer sus activos sociales.

El microcrédito y la exclusión institucional

A partir de esta línea de análisis, se han de realizar dos tipos de valoraciones, una relativa al proceso de la exclusión institucional que produce una práctica microfinanciera, y otra referida a los resultados de dicha exclusión, particularmente en el acceso a microcrédito. El primer tipo de análisis estudiará la práctica microcrediticia en sí misma, a partir de indicadores que midan la inequidad y la exclusión que proviene del propio funcionamiento de los procedimientos, las normas y los mecanismos institucionales, ya que son ellos los que definen los términos de la integración, el grado de acceso de los colectivos sociales, la forma de gobierno y la relación contractual entre la parte prestamista y la prestataria. Si el microcrédito quiere actuar como instrumento de cohesión social, el contexto institucional de la práctica microcrediticia debe favorecerla.

En una práctica microcrediticia, las instituciones abarcan ese conjunto de obstáculos y posibilidades que modelan la distribución y las relaciones en el acceso a servicios financieros para aquellos colectivos sociales que no quedan cubiertos por el sector financiero formal. Por tanto, se deben explorar los procesos económicos, sociales y políticos de la práctica microfinanciera y valorar tanto la distribución de recursos y poder como las relaciones económicas y sociales que producen esta nueva intermediación financiera. Los rasgos que definen, por tanto, la cohesión social del microcrédito son aquellos que posibilitan y mejoran la interacción social a través del acceso y la permanencia de recursos financieros para los colectivos tradicionalmente excluidos. Estos componentes que integran el marco institucional de una intervención microcrediticia, generadores de cohesión social (o detonantes de exclusión social), se refieren tanto a la cultura organizativa como a la tecnología microcrediticia. En cuanto a la cultura organizativa, entre los parámetros sobre los que opera la función microfinanciera en el proceso de integración social se encuentran el sistema de distribución, el sistema de financiación, la oferta de servicios y el sistema de valoración del desempeño institucional. En cuanto a la tecnología microcrediticia, se puede producir cohesión social (o reproducir exclusión social) a través de las técnicas de selección de las participantes y las técnicas de seguimiento y cumplimiento de los préstamos, así como a través de los términos contractuales, que fijan el tipo de interés, la forma del crédito, el tamaño del préstamo, la metodología crediticia, los requerimientos de garantía, el destino del préstamo, el período de amortización y el esquema o frecuencia de devolución.

El segundo tipo de análisis propuesto mide los resultados que produce la intervención microcrediticia en los diversos colectivos que se ven influidos por la misma. Este análisis no conlleva una valoración de la eficiencia de las instituciones microfinancieras en la distribución de crédito, sino una valoración de la inversión y la rentabilidad económica y social de los servicios microcrediticios. Se trata de averiguar si el acceso a microcrédito no es discriminatorio y si realmente reduce la exclusión social de los sectores más desfavorecidos. Para ello, en lugar de utilizar medidas que sólo miden la cobertura financiera (es decir, el número de préstamos emitidos o el número de clientes servidos), la sostenibilidad institucional o el coste del programa para el donante y/o para la organización microfinanciera, o el impacto en grupos escogidos, es necesario analizar los colectivos en riesgo de exclusión. Así, nuestras categorías de análisis siguen siendo la cobertura, la sostenibilidad y el impacto, pero nuestro enfoque persigue que estas categorías sean tratadas en sentido amplio, dirigidas hacia los colectivos en riesgo de exclusión, y tratadas desde un punto de vista no financiero sino social.

En consecuencia, y retomando la anterior categorización de enfoques microfinancieros –que distinguía un enfoque institucionalista de uno de reducción de pobreza y de un enfoque de empoderamiento feminista–, el que adopta una OMF condicionará su posición hacia cuestiones de eficiencia bancaria y comercial, hacia aspectos redistributivos y de bienestar social, o hacia cuestiones relacionales y de empoderamiento. Por tanto, si el microcrédito quiere actuar como instrumento de profundización financiera, un aumento del acceso a crédito puede provocar una mayor diferenciación social y una mayor desigualdad económica. Es decir, aquellos proveedores microfinancieros orientados hacia una política más comercial, que enfatiza el fortalecimiento institucional en términos de gestión financiera, son los que suelen generar una menor cohesión social. Por el contrario, aquéllos que integran dentro de su intervención objetivos de equidad y empoderamiento pueden, en principio, ser menos excluyentes. La explicación es la siguiente.

Las prácticas microcrediticias que siguen un enfoque institucionalista se orientan a maximizar ingresos y minimizar costes y riesgos, con metodologías que permitan obtener altos niveles de productividad de personal y tasas de devolución que hagan eficiente la provisión de microcrédito. Una actuación sobre ingresos se consigue aumentando el alcance y aprovechando las economías de escala o elevando los tipos de interés. De ahí la gran importancia de conseguir eficiencia en costes con técnicas que reduzcan el riesgo y la asimetría de información, a través de técnicas de selección de clientes, seguimiento de operaciones y coerción en caso de morosidad. Para la selección de los clientes de microcrédito se suelen aplicar altas tasas de interés para excluir a clientes morosos, metodología de grupo, sistemas de garantía física o aval como mecanismos de coerción, o ahorro obligatorio para cubrir el riesgo. Entre los mecanismos de seguimiento que permiten asegurar en mayor medida la devolución del crédito destacan los incentivos a la parte prestataria (préstamos

progresivos e interés piramidal), los incentivos al personal, la regularidad de devolución y los plazos de corta amortización. Asimismo, los términos contractuales son determinantes para aumentar la probabilidad de devolución e incrementar los ingresos para conseguir viabilidad financiera, a través de elementos tales como el destino del crédito, preferiblemente para fines productivos, la regularidad en la devolución, los periodos cortos de amortización, y los tamaños pequeños en metodología grupal y un poco mayores en caso de metodología individual. En definitiva, se trata de prácticas que siguen la misma lógica de mercado del sector financiero formal y, por consiguiente, utilizan mecanismos que continúan fragmentando económicamente a la población con acceso financiero y generando segmentación social.

Es en el proceso o la práctica institucional donde puede germinar la cohesión social o donde los colectivos sociales fracasan en el acceso a un factor básico como es el crédito y, por consiguiente, se reproducen situaciones de exclusión social

Las prácticas microfinancieras que siguen un enfoque de reducción de la pobreza persiguen una mayor adaptación a las necesidades de la población más empobrecida. Para ellas es fundamental el conocimiento de las necesidades y las preferencias de los distintos segmentos de mercado, a los que la oferta microcrediticia se ha de ajustar con una mayor y mejor gama de productos. Se promueven sistemas de incentivos que garanticen no sólo un buen desempeño financiero sino también social y, por tanto, se fomenta una cultura organizativa con una estrategia de *targeting* de la población más pobre, sistemas de valoración de pobreza, de mejora de la capacidad y conocimiento de participantes, y seguimiento del impacto, junto con métodos de planificación participativa y un énfasis en inversiones sociales. Las condiciones crediticias suelen estar más adaptadas a las necesidades de la población más desfavorecida, y existe una mayor preocupación por la disminución de los costes de transacción no sólo para la parte prestamista sino también para la prestataria. Por último, la carga de los intereses es acorde con la capacidad de pago de las prestatarias, de forma que éstas pueden generar suficiente excedente de la actividad emprendida y reducir el riesgo y la vulnerabilidad de sus economías domésticas.

Por último, aquellas prácticas que priorizan el empoderamiento feminista proponen políticas que activan un proceso participativo, tanto en planificación como en la ejecución y la evaluación del microcrédito, con estrategias que mejoran la posición económica, social y política de las mujeres dentro de sistemas integrales de empoderamiento, y no sólo de *targeting*, y con mecanismos que reducen las limitaciones de las mujeres en las sociedades patriarcales. Sus estrategias fomentan la incorporación de estructuras de toma de decisiones e incentivos que recompensan el empoderamiento de las mujeres, criterios de evaluación que aumentan la implicación directa de las participantes en la actividad financiada por

el préstamo, diversifican sus servicios para aumentar la inversión en sectores productivos no tradicionales para las mujeres, desarrollan políticas de género que aseguran el reclutamiento de mujeres con igualdad de oportunidades para su autoempleo, realizan cambios en sus culturas organizativas con procedimientos de promoción y formación de personal con enfoque de género, y fomentan la concienciación sobre los derechos de las mujeres como agentes plenos económicos y sociales.

Conclusión

Por lo general, aunque existen algunas OMF que incorporan aspectos redistributivos y relacionales para contribuir a la lucha contra la exclusión social y la desigualdad, muchas de estas organizaciones son minimalistas en el diseño y la distribución del microcrédito. Es decir, siguen un enfoque más institucionalista, lo cual dificulta que el microcrédito sea un mecanismo eficaz de cohesión social. Por este motivo, es difícil conocer qué prácticas microcrediticias son generadoras de cohesión social, ya que la mayoría sigue un patrón prioritariamente financiero, que no levanta la cuestión política del microcrédito, no adopta criterios de profundización social y no valora más que su desempeño financiero. En contra del discurso y la práctica microfinanciera dominante y habitual, el tratamiento de la cuestión del microcrédito como un instrumento de cohesión social no ha de analizarse como una cuestión meramente técnica, que persigue la asignación eficiente de un recurso financiero para una demanda solvente y fiable, ya que ello continúa produciendo una exclusión institucional de acceso a crédito para los colectivos tradicionalmente excluidos. La cuestión básica que debe plantearse el discurso microfinanciero debe ser política, para que el microcrédito se pueda convertir en instrumento de cohesión social o de lucha contra la exclusión social. Es pues prioritario trabajar dentro de instituciones sociales que capaciten de forma equitativa a los distintos colectivos sociales, que estas instituciones se conviertan en los mismos principios de la cohesión social, y que no estratifiquen ni provoquen niveles de integración en el acceso a crédito en función de los activos económicos y sociales de los colectivos a los que se dirigen. En definitiva, y después de todo lo expuesto, la cuestión de si el microcrédito es o no un instrumento de cohesión social quedaría reformulada. Y ello porque la cuestión fundamental de análisis pasa ahora por demostrar si el dominio institucional de una práctica microcrediticia facilita la cohesión social o si, por el contrario, la propia exclusión institucional causa una falta de cohesión social, al permitir que las desigualdades entre las identidades sociales sean reproducidas en los procesos de integración económica de las instituciones sociales a través del microcrédito. La cuestión, por tanto, no es si el microcrédito es o no un instrumento de cohesión social; la cuestión podría plantearse en los siguientes términos: ¿es el contexto institucional, que activa el microcrédito, instrumento de cohesión social? o ¿es el microcrédito otro instrumento más de exclusión institucional?

América Latina: la agenda educativa frente a la desigualdad y la globalización

Es un lugar común señalar que la educación es una herramienta fundamental para el desarrollo de los países y que, en regiones como América Latina, constituye un motor indispensable para reducir la pobreza y las brechas y males-tares generados por la desigualdad y la discriminación. Pero, la cantidad, la calidad y los esfuerzos realizados por los actores públicos de la región para mejorar las condiciones educativas de los ciudadanos, en particular las de los sectores más excluidos, indicarían que la educación es una prioridad sólo para unos pocos. Pareciera que para una mayoría de gestores y decisores de políticas de desarrollo, es suficiente con mantener el incremento de la cobertura educativa porque, más allá de los pronunciamientos oficiales, la realidad muestra un descuido frente a otros retos, reflejado en la exigua inversión dirigida al sector educativo en la mayoría de países, la inequidad entre sectores rurales, indígenas y urbanos, entre clases altas, medias y pobres, o la escasa calidad y pertinencia de los contenidos educativos en relación con los procesos y las demandas de desarrollo locales, nacionales e internacionales.

Karina Pacheco Medrano es docente del Programa SIT-Perú e investigadora asociada de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI)

Es cierto que hasta hace una década la discusión en los ámbitos políticos nacionales y la cooperación internacional estuvo centrada en cómo expandir el acceso y la permanencia en el sistema educativo, sobre todo para las poblaciones más vulnerables ante la pobreza, de modo que en prácticamente todos los países latinoamericanos se han dado avances significativos en esta línea.¹ Sin embargo, la pobreza y la exclusión han mantenido índices elevados, mientras las estrategias para incrementar el acceso a la educación de mujeres, poblaciones indígenas, afrodescendientes y urbano-marginales, sólo

¹ Dos excepciones son Guatemala y Nicaragua, países que registran las tasas más bajas de matriculación en América Latina y el Caribe, con índices mínimos de mejoría, particularmente en el nivel secundario: en 2001, Guatemala sólo tenía una tasa de matrícula del 26% de sus jóvenes en este nivel, y Nicaragua un 36%. En CEPAL-UNESCO, *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*, Serie Seminarios y Conferencias N° 43, Santiago de Chile, 2005.

excepcionalmente han estado ligadas a criterios de pertinencia y calidad de los servicios educativos públicos. Esta situación ha fomentado que la desigualdad económica, así como la desigualdad de oportunidades básicas entre ciudadanos (educación, salud, empleo), siga creciendo a una intensidad trepidante. Esto revela la necesidad de ampliar el enfoque de las reformas educativas, así como atisbar líneas de acción innovadoras que garanticen una mayor eficacia y consistencia en las reformas que se apliquen. De modo que los objetivos de desarrollo ligados a la educación no sólo apunten a garantizar el logro de la Primaria completa para todos los niños y niñas, sino a dotarles de mayores y mejores herramientas cognitivas que optimicen sus fortalezas de cara a las demandas de la realidad local, nacional y global, y la reducción de la desigualdad que hoy por hoy reproduce su exclusión, y para convertirlos en sujetos activos de su propio desarrollo.

Este artículo presenta un panorama general sobre la desigualdad educacional en América Latina y a partir de esa base algunas conclusiones y reflexiones que puedan aportar a las líneas de acción discutidas en proyectos, programas y políticas educativas. El primer apartado es un repaso sobre el proceso y los alcances del acceso a la educación en América Latina, realzando la situación de la desigualdad educativa en la región. A continuación se examinan algunas nuevas tendencias educativas demandadas en el marco de la globalización, así como la persistente ausencia de contenidos educativos que respondan a las necesidades y realidades locales. El tercer apartado aborda el crecimiento de la brecha entre los servicios educativos privados y públicos, y el cuarto la mayor profundidad de dicha brecha para las poblaciones indígenas. En la última parte se presentan algunas conclusiones y reflexiones generales.

Paradojas del acceso a la educación en América Latina: más cobertura y mayor desigualdad

A lo largo del siglo XX, el acceso a la educación ha seguido un largo proceso de luchas y demandas sociales ligadas a las grandes transformaciones políticas, económicas y demográficas que acontecían en el continente latinoamericano. No sólo el analfabetismo limitaba el desarrollo de la potencialidad intelectual y el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones excluidas de los sistemas educativos, sino que impedía su misma participación política y las colocaba en situación de extrema vulnerabilidad en los circuitos mercantiles. Incluso en Argentina, Uruguay y Chile, países con instituciones democráticas relativamente sólidas a inicios del siglo XX, los analfabetos (así como las mujeres) carecían del derecho a ser elegidos, mientras en otros como Perú, Bolivia, Colombia o Ecuador, los analfabetos ni siquiera tenían el derecho a elegir, de modo que la decisión sobre quién regiría los designios de estos países (hasta 1952 en Bolivia, 1978 en Ecuador, 1979 en el

Perú, o 1988 en Brasil) reposaba solamente en la decisión de reducidos sectores de la población.² Durante gran parte del siglo XX, la mitad de la sociedad compuesta por las mujeres, sumada a una mayoría de pobres, indígenas y afrodescendientes analfabetos, es decir una enorme proporción de la población, no participaba de los procesos electorales, hecho que sin duda afectaba la calidad, la representatividad y la misma legitimidad de aquellas democracias.

Más allá, la falta de acceso a la educación se constituía en un factor añadido de discriminación social, un severo impedimento para el ejercicio de la libertad y la promoción socioeconómica, así como una fuente propicia al engaño de quienes desconocían las matemáticas básicas para realizar transacciones monetarias. De ahí que el dominio de la palabra escrita y la contabilidad numérica, desde el mismo tiempo colonial, causaran admiración y un profundo deseo de apropiación por parte de quienes carecían de acceso al aprendizaje de esos saberes. Al mismo tiempo, y comoquiera que la educación implicaba una “apertura de ojos”, el acceso a ésta en muchas ocasiones fue boicoteado, incluso con violencia, por algunas elites cuyas utilidades se veían favorecidas por el desconocimiento de los iletrados.³

Al despuntar el siglo XX en el Cono Sur, y a partir de los años treinta y cuarenta en el resto de países de la región, la educación pública fue ampliando su cobertura a más sectores sociales, fruto de nuevas reivindicaciones políticas (como el feminismo o la corriente indigenista en el caso de Perú, México y Bolivia), una creciente demanda de las propias sociedades o la visión de algunos líderes que observaron que los sistemas educativos incluyentes era básicos para lograr un desarrollo más sostenido y sólido. Esta tendencia se vio reforzada por los avances en los derechos humanos a nivel internacional tras la II Guerra Mundial.

Con mayor énfasis y antelación en México y los países del Cono Sur, con menores presupuestos y más tarde en los países andinos y centroamericanos, la cobertura de los servicios educativos logró avances espectaculares entre las décadas de 1960 y 2000, producto tanto de la sensibilización respecto al derecho a la educación, como de la misma explosión demográfica ocurrida en esas décadas. Los resultados de ese proceso se han reflejado en el crecimiento de los centros de educación inicial, escuelas primarias, colegios secundarios y universidades públicas, y en el incremento porcentual de alumnos de sectores excluidos que antaño apenas se beneficiaban del sistema escolar. Así por ejemplo, en Perú, de 1960 a 2003 el número de escuelas públicas en el sector rural se multiplicó por doce; mientras la cobertura de universidades se multiplicó por nueve, pasando de nueve universidades (siete

² Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), “Democratización del sufragio”, 2007, en www.iidh.ed.cr; Transparencia electoral, *Datos Electorales*, Boletín I, Lima, 21 de noviembre de 2005.

³ Una situación tan frecuente, que la historia, las ciencias sociales, así como la literatura y la cinematografía latinoamericana han registrado numerosas obras donde las luchas por el acceso a la educación y la misma reforma educativa han sido tema o escenario central de sus argumentos.

públicas y dos privadas) el año 1960, a 81 (19 públicas y 72 privadas) en 2003.⁴ Ahora bien, el incremento de la cantidad no fue de la mano de la calidad. Por el contrario, los presupuestos destinados al sector educativo no crecieron al mismo ritmo, e incluso se redujeron,⁵ lo que significó dividirlos entre un número bastante más grande de servicios y alumnos que cubrir, medrando así la calidad de la educación impartida, sobre todo en los sectores tradicionalmente relegados por el Estado. Un caso elocuente es el de las escuelas rurales en Perú, cuyo número se multiplicó en las últimas décadas. Sin embargo, de las 25.586 que había en 2005, el 30% funcionaba bajo el régimen de unidocencia, es decir, centros educativos que en una sola aula agrupan a niños de los seis grados de Primaria bajo la tutela y enseñanza de un solo docente. Asimismo, de las 8.623 escuelas que operaban bajo este sistema en todo el país, el 90% de ellas se ubicaba en el sector rural,⁶ precisamente donde el déficit educacional es más grave, y donde la población indígena es mayoritaria, un elemento que acentúa la tendencia a otorgar los peores servicios a esta población. Si a este marco le añadimos la ausencia casi total de programas de educación intercultural bilingüe, o las altas tasas de desnutrición crónica y trabajo infantil que caracteriza al estudiantado del sector indígena rural en países como Perú, no es extraño que en la evaluación de la capacidad lectora que se realizara en 2002 el porcentaje de niños quechuahablantes de sexto grado de Primaria que entendió los textos de la evaluación no superó el 0,5%.⁷ Tampoco es extraño que con toda esa suma de factores adversos, el ausentismo escolar sea dramático en estos sectores, ni que las tasas de abandono de la educación en el nivel primario dupliquen y hasta tripliquen aquellas que se dan entre la población hispanohablante de los sectores urbanos. Esta brecha también es enorme entre los sectores pobres frente a las clases medias y altas del ámbito urbano.

El incremento de escuelas en América Latina entre 1960 y 2000 no fue de la mano de la calidad

Como podemos observar en el Gráfico 1, la desigualdad socioeconómica que tanto caracteriza a América Latina tiene uno de sus correlatos más dramáticos en el porcentaje de población de los quintiles superiores que concluye la Primaria, frente a aquellos de los quintiles inferiores (27% frente a 3.7%), una brecha particularmente abismal en los países centroamericanos, así como en Bolivia, Paraguay y Brasil.

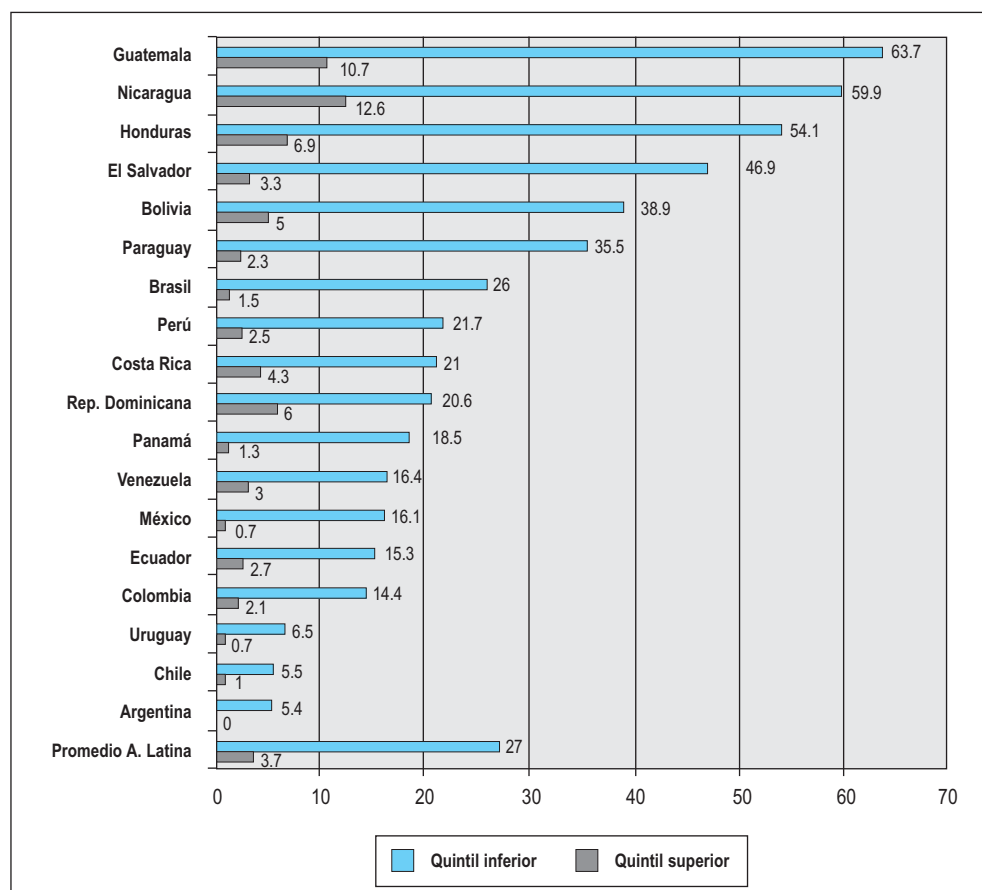
⁴ Ver N. Lynch, *Los últimos de la clase: aliados, adversarios y enemigos de la reforma educativa en el Perú*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Unidad de Postgrado, Lima, 2006.

⁵ Particularmente a partir de los años noventa y a raíz de las reformas económicas propulsadas por el "Consenso de Washington".

⁶ D. Córdova, "Educación rural y escuelas unidocentes: inversión sin retorno e imposibilidad educativa", *Revista Foro Educativo* N° 8, Lima, julio 2006.

⁷ Ministerio de Educación del Perú, *Evaluación de aprendizaje 2002*, en www.mined.gob.pe

Gráfico 1. Personas de 15 a 19 años que no han logrado concluir la educación primaria según quintiles de ingresos. Total nacional (%)



Fuente: CEPAL, 2005.⁸

Nuevas tecnologías y nuevos retos educativos ante un mundo global y local

En los años ochenta, saldrían a la luz otros factores que atañen a la (deficiente) calidad de la educación pública y al crecimiento de la desigualdad de oportunidades originada por ésta. Factores como las nuevas tecnologías, idiomas extranjeros (fundamentalmente el inglés) demandados por un mundo día a día más interconectado o la priorización de aprendizajes

⁸ CEPAL, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2005.

dirigidos a un mundo cada vez más urbano, han ido ahondando la brecha entre quienes más y menos acceso tienen a estos conocimientos; a la vez que se abandona la capacitación en ramas pertinentes para responder a las demandas de la realidad local y regional que subsiste al interior de los países.

Incluso en regiones con altas proporciones de población indígena el currículo educativo marca como obligatoria la enseñanza del inglés como primer idioma después del español, pero no la de la lengua originaria prevaleciente de esa región

No cabe duda que la irrupción de las nuevas tecnologías en los sistemas de enseñanza intensifica, facilita y amplía las posibilidades de aprendizaje, a lo que se ha añadido la expansión de internet como vía de acceso a una variada y cada vez más rica fuente de información actualizada. Aquí el problema radica en que los presupuestos públicos (aun cuando se hubieran incrementado notoriamente), no alcanzan para dotar de ordenadores y cubrir los costos de los servicios de internet, máxime en las poblaciones aisladas, que, como ocurre en los países centroamericanos y andinos, por lo general carecen de servicios de electricidad y/o de telefonía. En este sentido, la oferta de nuevas tecnologías en un gran número de escuelas privadas se ha convertido en uno de los mayores atractivos para los padres de familia que no desean ver a sus hijos excluidos de estas herramientas. Este hecho ahonda la brecha entre quienes pueden pagar y quienes no, puesto que permanecer en un centro público que no ofrece estos servicios agudiza la vulnerabilidad ante la exclusión, que en este caso, ya no se mide sólo en términos nacionales, sino del globalizado mundo internacional. Bien es cierto que países como Colombia, Chile, Argentina y Uruguay han invertido importantes presupuestos para superar esta brecha, pero aún es insuficiente. En el caso de países como Guatemala, Bolivia o Ecuador, los gobiernos nacionales y algunos locales, así como la cooperación internacional, están implementando diversos planes piloto en esta línea, pero benefician a grupos reducidos del estudiantado de nivel público y suelen desplegarse como luces aisladas en un entorno difuso y oscurecido.

¿Cómo superar esta creciente brecha? Esta es una de las cuestiones más discutidas en las propuestas de reformas curriculares. También se halla como oferta en gran parte de las propuestas educativas de los partidos políticos frente a los ciudadanos. En este caso, las respuestas no son demasiado complejas, pero demandan presupuestos considerables que pocos gobiernos se muestran dispuestos a proporcionar, en parte porque son cantidades que no se reducen a la compra de los equipos, sino que se extienden a la dotación de servicios de electricidad y telefonía allá donde no existen, al mantenimiento de los equipos una vez instalados y, sobre todo, a la capacitación, actualización y dotación de profesionales

expertos que puedan impartir ese tipo de clases. Sin una inversión sólida y sostenida en esta línea, los numerosos alumnos que no pueden costearse una alternativa en las escuelas privadas quedan más expuestos aún a la exclusión.

Con respecto a la enseñanza de idiomas que faciliten la comunicación con el mundo en el marco de la globalización, se produce un fenómeno donde la apariencia dice mucho, pero el fondo presenta literalmente un severo problema de idioma. El acceso a centros educativos que proporcionen esta herramienta con calidad resulta otro de los elementos que distinguen a unos ciudadanos de otros, y que acentúan la desigualdad. Así, en gran parte de América Latina el inglés está introducido en prácticamente todos los currículos del ámbito rural y urbano; sin embargo, más allá del papel, la realidad muestra que en gran parte de los centros educativos públicos, sobre todo en el sector rural y urbano-marginal, los profesores de inglés tienen conocimientos bastante precarios de dicho idioma. La situación no es muy distinta en el sector privado, que si bien suele brindar niveles más elevados de idiomas extranjeros, tampoco garantiza un aprendizaje sólido de los mismos. Por lo general, sólo los colegios de élite ofrecen sistemas de enseñanza bilingüe adecuados (sobre todo inglés-español) que preparan a su alumnado para comunicarse y por tanto movilizarse con mayor facilidad en ese mundo globalizado.

Una paradoja particularmente llamativa al respecto, es que incluso en regiones con altas proporciones de población indígena (quechua, aymara, mapuche), el currículo educativo, también en el sector rural, marca como obligatoria la enseñanza del inglés como primer idioma después del español, pero no así la de la lengua originaria prevaleciente de esa misma región, aún cuando muchos profesores locales tengan mejores aptitudes y conocimientos de tales idiomas que del (precario) inglés que ofrecen a sus alumnos. Aquí la cuestión no pasa por elegir una lengua (local o global) y descartar la otra, sino de dotar de calidad a la enseñanza de las mismas. Y como ocurre en el caso de las nuevas tecnologías, producir ese tipo de calidad pasa por una ampliación del presupuesto público o, como mínimo, de niveles de coordinación intergubernamentales (local, regional, nacional) y eventualmente de la inversión privada y de la cooperación internacional, que sumen con eficacia los esfuerzos y presupuestos que de manera dispersa se puedan estar destinando en esta línea. Mientras esto no ocurra, la brecha al interior de los países continúa creciendo, mientras se reducen las posibilidades de comunicación independiente, directa y autónoma de los sectores excluidos con el mundo global.

A partir de los años ochenta del siglo pasado, las nuevas tecnologías, el aprendizaje de idiomas extranjeros o el dominio de conocimientos que faciliten la movilización en el mercado laboral urbano han pasado a convertirse en las líneas prioritarias de los currículos escolares y también universitarios. De nuevo, aquí no está en discusión la necesidad de tales aprendizajes, sino que el énfasis puesto en ellos ha sido tan elevado por parte de dise-

ñadores de políticas educativas, así como por los medios de comunicación y la sociedad en su conjunto, que prácticamente se ha abandonado el interés por forjar currículos diversificados y descentralizados que generen conocimientos que respondan a otras demandas y necesidades locales, urbanas y rurales. La introducción de contenidos educativos más pertinentes frente a la diversidad de realidades geográficas, sociales y culturales no sólo mejoraría los análisis y las respuestas que se den frente a tales realidades, sino que permitiría optimizar el enorme capital de conocimientos del alumnado más próximo a ese mundo rural hoy relegado en los currículos escolares.

En este caso, la paradoja es que con un sistema curricular definido por las necesidades y demandas urbanas, los estudiantes del ámbito rural (indígenas o no), dado que padecen servicios educativos deficitarios, tienen exiguas posibilidades para competir con soltura en un mundo laboral urbano. Y sin embargo, el sistema educativo actual tampoco los prepara para analizar con eficacia la realidad local o regional, ni fortalece los conocimientos y capacidades que cada uno trae asimilados a través de su experiencia cotidiana en esa realidad local. Como consecuencia, ni se garantiza una igualdad de oportunidades, ni se aprovecha el potencial humano de este alumnado. En este sentido, una fuente de continuo malestar en muchas comunidades rurales es observar que en la planificación, ejecución o evaluación de proyectos y obras (privadas y públicas) para el propio desarrollo local, su participación se limita a la mano de obra que obtiene los salarios más bajos y prácticamente ningún reconocimiento.

La opción educativa privada: escasa calidad y elevada fragmentación social

Como se puede observar en el cuadro 1, pese a que en la última década varios países de la región han incrementado sus presupuestos educativos, la cantidad de familias que matricula a sus hijos en el sector privado ha crecido en una proporción bastante mayor (aún más en el nivel secundario). Esto es particularmente destacable en el caso de Chile, donde la tasa de participación del sector privado en la educación primaria ha pasado del 31,8% en 1985, a 51,1% en 2005, sin duda el porcentaje más elevado de toda América Latina. Estas cifras indican mucho sobre la desconfianza de la sociedad chilena de su propia educación pública, cuya calidad hace medio siglo era reconocida a nivel continental. Asimismo, resulta notorio que allí donde el Estado tiene mayor inversión en educación, la tasa de matrículas en el sector privado es menor (caso de México).

Cuadro 1. Perfiles educativos 1985-2005

País	Argentina		Chile		Colombia		Perú		México	
Años	1985	2005	1985	2005	1985	2005	1985	2005	1985	2005
Ingreso per cápita (en US dólares)	2650	4470	1410	5870	1150	2290	950	2650	2180	7310
Tasa de alfabetismo adulto (15 años o más)	—	97,2*	—	95,7	—	92,8	—	87,9	—	91,6
Tasa de alumnos por docente (Primaria)	20,0	17,3	—	26,1	30,4	28,3	34,8	23,0	33,6	28,3
Tasa de alumnos por docente (Secundaria)	—	17,4	—	24,8	—	26,2	—	16,7	—	17,8
Porcentaje de matrículas en el sector privado (Primaria)	18,6	19,8	31,8	51,1	13,5	18,7	14,4	16,4	5,0	8,0
(Secundaria)	29,6	24,8	38,6	52,2	42,3	23,8	14,6	22,2	11,8	15,0
Gasto público en educación / % del PIB	1,4	3,8	3,8**	3,5	2,8	4,8	2,7	2,4	3,7	5,4

* Último dato del año 2000 / ** Pico que desciende a 2,5 en 1990

Elaboración propia a partir de: Banco Mundial⁹

Con un sistema curricular definido por las necesidades y demandas urbanas, los estudiantes del ámbito rural, dado que padecen servicios educativos deficitarios, tienen exiguas posibilidades para competir con soltura en un mundo laboral urbano

En este escenario, particularmente en los países con menor inversión o “gasto” público en educación, prosigue la multiplicación de las escuelas, colegios y universidades privadas que ofertan mayor calidad a las familias que podrían cubrir sus costos y, por tanto, mayores posibilidades de ascenso socioeconómico para sus hijos. No obstante, y según las leyes de la oferta y la demanda, la multiplicación de las instituciones privadas tampoco ha dotado de calidad a la mayoría de ellas, de modo que salvo algunas pocas (generalmente las más costosas), la educación privada presenta también serias deficiencias. Así, entre los 41 países que participaron en el estudio PISA del año 2000,¹⁰ ningún país latinoamericano logró superar el puesto 33, a lo que se añade que el porcentaje de alumnos de la región con habilidades de lectura inferiores al “nivel 1” —el más elemental— osciló entre el 10% y el 54%.¹¹ Este déficit educacional no es ajeno a los sectores acomodados, aun cuando matriculen a sus hijos en el sector privado. Como se puede ver en el cuadro 2, el promedio de la capacidad

⁹ Banco Mundial, *Education Profiles*, 2007, en <http://devdata.worldbank.org/edstats>

¹⁰ En este estudio participaron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Costa Rica, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

¹¹ CEPAL-UNESCO, 2005, *op. cit.*, p. 16.

lectora de los alumnos latinoamericanos del cuartil de ingresos superior no llega a alcanzar a los del cuartil inferior de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta diferencia es aún más lacerante en el caso de los alumnos latinoamericanos del cuartil inferior. De otro lado, como este mismo cuadro revela, mientras la brecha entre cuartiles superiores e inferiores es relativamente reducida en los países de la OCDE, ésta se duplica y casi triplica en los países latinoamericanos. Llama la atención que esta brecha sea más alta en Argentina y Chile, que en la última década han mejorado su inversión pública en el sector educativo, pero por otro lado no han hecho reformas importantes para enfrentar sus elevados índices de desigualdad.

Cuadro 2. Rendimiento en la escala combinada de capacidad lectora de PISA por cuartiles nacionales del Índice de Riqueza Familiar, 2000

	Cuartil inferior	Segundo Cuartil	Tercer Cuartil	Cuartil Superior	Diferencia entre cuartil inf. y sup.
Promedio OCDE	481	499	508	515	34
España	472	491	499	512	40
Estados Unidos	455	503	525	540	85
Argentina	380	397	430	471	91
Brasil	370	385	396	437	67
México	392	408	424	464	72
Chile	378	390	411	460	82
Perú	301	311	329	371	70

Fuente: PREAL, 2005, a partir de datos de OCDE y UNESCO.¹²

A los problemas derivados de la desigualdad y del escaso presupuesto dedicado a la educación pública, las poblaciones más pobres se ven afectadas por la deficiente calidad de la docencia, las ausentes o insuficientes evaluaciones de desempeño docente y seguimiento del aprendizaje de alumnos, así como los problemas derivados de la pobreza familiar (desnutrición, violencia doméstica, empleo infantil) que afectan el aprendizaje de los niños y jóvenes de las escuelas públicas. Esta situación motiva que numerosos padres de familia que viven en la frontera de la pobreza estén dedicando elevados porcentajes del presupuesto familiar para dar la alternativa de la educación privada a sus vástagos, en la perspectiva de que matricularlos en la escuela pública es sinónimo de condenarlos a la exclusión en el presente y en el futuro, así como a la misma discriminación. Este último es un fenómeno creciente, ya que son cada

¹² Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), *Cantidad sin calidad. Un informe del progreso educativo en América Latina*, Informe del Consejo Consultivo del PREAL, 2006, en www.preal.org

vez más numerosos los centros de trabajo que seleccionan a su personal de medio y alto nivel, según los colegios secundarios y universidades de procedencia, hecho que no sólo supone discriminación, sino que imposibilita el ascenso socioeconómico, erosiona las posibilidades de cohesión social que permite el encuentro de diferentes sectores en el espacio de la educación pública, y consolida las dramáticas brechas de la desigualdad.

La situación educativa de las poblaciones indígenas

Paralelamente, y sobre todo en los países con mayor diversidad étnica, cultural y territorial, el reto de la calidad y pertinencia de los servicios educativos se ve intensificado por las necesidades de poblaciones con distintas lenguas, culturas e incluso realidades geográficas que requieren planes y diseños curriculares específicos, no sólo para mejorar la profundidad del aprendizaje y las respuestas a las realidades locales, sino para lograr una mayor y mejor relación de igualdad frente a las poblaciones urbanas dominantes. La paradoja es que, precisando de mayor y más especial atención, los sectores rurales y urbano-marginales donde se asienta gran parte de la población indígena suelen ser los más relegados por las políticas y presupuestos educativos, quizás como un reflejo de toda una cultura de discriminación manifiesta o soterrada que prevalece en buena parte de las clases medias y altas, de donde procede una mayoría de los decisores de políticas nacionales.

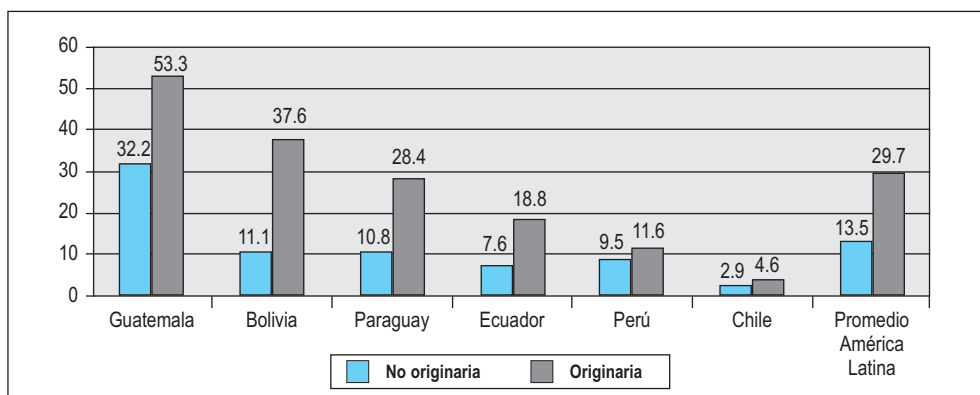
Con este entorno tradicionalmente hostil a las culturas indígenas, gran parte de los sistemas educativos están diseñados con metodologías y contenidos pensados en términos urbanos, occidentales y en español (o portugués en el caso brasileño). Esto plantea enormes dificultades para el aprendizaje de los niños y niñas indígenas y socava profundamente su autoestima individual, así como la estima hacia sus propias comunidades y culturas.¹³ En este contexto, no es extraño que cuando se han implementado programas de educación bilingüe, en muchas ocasiones, los padres de familia, también indígenas, los hayan rechazado pensando que esto impedirá que sus hijos aprendan el ansiado idioma español que promete garantizarles menor discriminación y mayor ascenso social. Esta perspectiva, errada desde el punto de vista pedagógico, no refleja un mito, pues la discriminación de los indígenas y sus idiomas en el ámbito urbano (y en los mismos medios de comunicación) es dramática. Entonces tenemos que los servicios educativos deficitarios que reciben del Estado, sumados a la ausencia de sistemas de educación intercultural bilingües que les faciliten el aprendizaje, hacen que cuando los más esforzados logran arribar a la universidad, enfrenten graves problemas para asimilar los contenidos impartidos en ésta, donde a la ausencia casi total de programas de nivelación y empoderamiento, se añade el maltrato o la burla que

¹³ Ver R. Montoya, *Multiculturalidad y Política. Derechos indígenas, ciudadanos y humanos*, SUR, Casa de Estudios del Socialismo, Lima, 1998.

reciben por parte de no pocos alumnos y profesores que profesan una cultura más occidental. Esta situación motiva la deserción de numerosos alumnos indígenas que lograron acceder a la educación superior.

Más allá, la situación educativa de las poblaciones indígenas plantea otros retos importantes, fundamentalmente relacionados con la extrema pobreza que suele afectarlas. Para empezar, se puede señalar que la mayoría de los niños indígenas, desde los 4 y 5 años, debe dedicar varias horas de su tiempo a colaborar con las labores domésticas, agrícolas o ganaderas de sus padres, lo que les resta tiempo de descanso o de las tareas que les fueron asignadas en las escuelas. Otro factor relacionado con la pobreza es la desnutrición infantil crónica, que en algunas comunidades andinas y amazónicas de Ecuador, Perú y Bolivia, por ejemplo, llega a afectar al 70% de los niños y niñas, mermando severamente sus capacidades cognitivas, además de mantenerlos somnolientos durante las clases. Por otro lado, la dispersión de la mayoría de comunidades motiva que numerosos alumnos indígenas deban caminar una y hasta dos horas diarias para llegar a sus centros de estudio, tras lo cual ya han consumido importantes cantidades de energía que podrían haber entregado a tareas de aprendizaje en sus escuelas. Si a ello se añade el bajo nivel de preparación de la mayoría de docentes destinados al sector rural, o la imposibilidad de los padres de familia para comprar útiles escolares como cuadernos, lápices, colores o libros, nos encontramos con un panorama muy poco alentador para el desarrollo educativo de los niños indígenas. Esto se refleja con bastante claridad en el gráfico 2, donde la población latinoamericana indígena (originaria) de 15 a 19 años de edad que no ha concluido la Primaria (29.7%) es más del doble que la perteneciente a sectores blancos-mestizos (no-originarios). Este gráfico también ilustra la paradoja por la que en los países con mayor proporción de poblaciones indígenas, como Guatemala, Paraguay o Bolivia, es donde más precaria se presenta la situación educativa de éstas.

Gráfico 2. Personas de 15 a 19 años que no han logrado culminar la educación primaria según grupo étnico o racial. Total nacional, alrededor de 2002, en porcentaje



Fuente: CEPAL, 2005. A partir de datos de UNESCO.

Reflexiones finales

El panorama descrito en los apartados anteriores muestra que en América Latina la cobertura educativa ha crecido de manera notable en las últimas décadas, sin embargo, por sí sola, no ha logrado la reducción de la desigualdad y la exclusión, dos tendencias que persisten boicoteando las bases de un desarrollo sostenible y la constitución de sociedades cohesionadas y democracias estables. Porque la cuestión es que, aunque se han producido grandes avances en el acceso a la educación pública y en los años de escolaridad, hoy en día, a nivel mundial, la exigencia de mayores, mejores y nuevas capacidades cognitivas y destrezas ha crecido en un ritmo mucho mayor. Y mientras el sector privado se adelanta a responder a esas demandas, en América Latina, gran parte de la agenda educativa pública no lo está haciendo más allá del discurso retórico, dejando a los sectores que no pueden pagar esa educación privada en una situación de exclusión y vulnerabilidad. Un caso paradigmático es el de Chile y Argentina, países con relativamente bajos índices de pobreza y alta cobertura educativa, pero también en la lista de países más desiguales del mundo: en los últimos años, continuas movilizaciones sociales (entre las que destaca la de los estudiantes de escuelas municipales chilenas), inseguridad ciudadana en alza y una creciente desconfianza y fragmentación social vienen desafiando los avances alcanzados por las políticas sociales y el crecimiento macroeconómico.

En este marco, mejorar los presupuestos nacionales dedicados a la inversión en educación (y garantizar la transparencia y eficacia de su gestión), aparece como una de las tareas más visibles. Pero también resulta prioritario mejorar la calidad y pertinencia de los contenidos y las metodologías con las que se implantan tales conocimientos. En un mundo cada vez más globalizado, pero al mismo tiempo en una América Latina que sigue caracterizada por su diversidad cultural, los factores calidad y pertinencia deberían conjugar respuestas que, enfocando al mundo urbano dominante y también a la globalización, no dejen de responder y respetar las demandas de desarrollo local que plantean los pueblos y realidades del interior que hoy por hoy persisten relegados. He aquí que las nuevas tecnologías y el aprendizaje de idiomas extranjeros son herramientas cuya introducción con eficacia cabe garantizar, particularmente en los sectores que hasta hoy se han visto más excluidos de ellas. Pero así también, la introducción de estas herramientas y otros conocimientos enfocados hacia el mundo urbano y global, no debería verse reñida, como viene ocurriendo hoy, con el desarrollo de capacidades y destrezas que respondan a las demandas del desarrollo local y de la diversidad étnico-cultural y territorial. Esto es particularmente importante en el caso de las poblaciones indígenas, que si bien han alcanzado en las últimas décadas mejoras en el reconocimiento de sus derechos y de sus culturas, siguen afectadas por un panorama económico y educativo desolador, una situación de exclusión que plantea cuestionamientos éticos y urge respuestas consistentes por parte de todos los actores, privados y públicos, nacionales e internacionales, que enuncien un compromiso con la educación y la equidad.

Finalmente, de cara a elevar la educación como un instrumento para el desarrollo y como elemento esencial para combatir la pobreza y la desigualdad, tanto en América Latina como en otras regiones del Sur, desde hace décadas se han erigido innumerables proyectos, programas y políticas implementados por gobiernos locales, regionales y nacionales, por algunas iniciativas privadas, así como por la cooperación internacional. Ahora bien, y aunque esto es algo reiteradamente señalado, cabe reafirmar el desafío que supone concertar esos diversos esfuerzos y sumar sus experiencias y presupuestos. Sólo así se podrá cortar el nudo gordiano que ha entretejido el cúmulo de proyectos piloto que no han dado a luz el desarrollo que enunciaban, para pasar a construir programas y políticas educativas consistentes e incluyentes que se conviertan en un verdadero motor para el desarrollo individual y colectivo.

Kosova: el texto y el contexto

La declaración unilateral de independencia asumida por Kosova/Kosovo ha levantado, como es sabido, mucha polémica. En la mayoría de los casos las opiniones vertidas al respecto guardan poca relación, sin embargo, con el contencioso kosovar: remiten, antes bien, a percepciones más vinculadas con los preconceptos, y en su caso con los intereses, de quienes las emiten. En este texto se examinan los datos fundamentales que invitan a situar el conflicto kosovar en un escenario indeleblemente marcado por esos preconceptos y esos intereses.

Para entender el escenario propio del Kosova contemporáneo –en adelante nos serviremos del nombre albanés del país– es indispensable rescatar, como poco, dos hechos recientes. El primero lo configura lo acontecido entre 1989 y 1997, al amparo de la abolición, por las autoridades serbias, de la condición autónoma de la provincia, de la instauración de una ley marcial saldada con severas medidas represivas y del despliegue, con víctima en la mayoría albanesa de la población local, de un régimen de *apartheid*. Importa mucho subrayar que la respuesta de la población albanokosovar, durante esos años, consistió en el aprestamiento de un estimulante movimiento de desobediencia civil no violenta.

El segundo elemento de relieve cobró cuerpo, en 1998-1999, de la mano de una activa reconversión bélica del conflicto kosovar. La opción de una parte de la población local en provecho del Ejército de Liberación de Kosova, luego apoyado, en un grado u otro, por las potencias occidentales, se tradujo en choques notables con la policía y el ejército yugoslavos. Esa colisión abrió el camino, en la primavera de 1999, a una intervención de la OTAN que en modo alguno se propuso restaurar los derechos conculcados a la población albanokosovar –eso es lo que rezaba la propaganda oficial– y que hubiera justificado plenamente que el tribunal de La Haya para la antigua Yugoslavia hubiese encausado a la Alianza Atlántica.

Carlos Taibo es profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Autónoma de Madrid

El fracaso del protectorado internacional

A lo que acabamos de decir conviene agregar el palpable fracaso del protectorado internacional que siguió a la intervención de la OTAN. Al amparo de esa nueva fórmula no parece que en Kosova se perfilasen, por lo pronto, instituciones democráticas. Ninguno de los objetivos previstos para el protectorado fue satisfecho, y ello por mucho que las responsabilidades locales no faltasen. Elementos vitales resultaron ser la marginación de las personas que podían servir de puente entre las diferentes comunidades, la llegada al medio urbano de muchas gentes procedentes del campo, la ficticia reconversión de muchos cuadros de la guerrilla albanokosovar y, en general, el maximalismo de que hicieron gala las fuerzas políticas de las comunidades albanesa y serbia.

Señalemos, en segundo lugar, que los derechos de las minorías, y en singular los de la serbia, fueron visiblemente violentados. Con excepción de los serbios que residen al norte de Kosova –por encima de Mitrovica, en donde, es cierto, se ha verificado también el desplazamiento forzoso de la población albanesa local–, muchos serbokosovares viven en auténticos guetos esparcidos por el país. Según una estimación polémica, 1.300 miembros de esta comunidad habrían desaparecido desde 1999. Aunque instrumentalizados desde Belgrado y víctimas de una violencia que hunde sus raíces en lo ocurrido en el decenio de 1990, no hay justificación alguna para la impresentable violación de derechos básicos que padece la minoría serbokosovar.

Tampoco ha sido halagüeña la gestión económica verificada al amparo del protectorado. Un capitalismo de perfiles mafiosos campó por sus respetos en un escenario marcado por el peso creciente del narcotráfico y por una pésima situación social. Sólo la construcción, el comercio y los servicios salieron moderadamente adelante en un país infelizmente dependiente de los Estados limítrofes, de las remesas de los emigrantes y de la presencia de funcionarios y militares internacionales.

Independencia tutelada, autodeterminación

Luego de ocho años de protectorado en Kosova se hizo evidente la existencia de dos posiciones enfrentadas: si las fuerzas políticas albanesas consideraban irrenunciable la independencia del país, sus homólogas serbias rechazaban drásticamente tal horizonte, ante el que, en el mejor de los casos, y sin duda un poco tarde, oponían una perspectiva de amplísima autonomía para un Kosova reintegrado en Serbia. Así las cosas, las potencias occidentales volvieron a terciar a través de una apuesta precisa: una independencia tutelada que, sobre el papel, y en virtud de los reconocimientos alcanzados, se hizo realidad el 17 de febrero de 2008. Parece preceptivo agregar que, pese a las apariencias, la mayoría de

las potencias occidentales han respaldado un Kosova independiente en virtud de un criterio de estricto pragmatismo: es más fácil dar rienda suelta a las demandas de la mayoría de la población de un país —los albaneses son hoy más del 90% de los habitantes de Kosova— que atender a la defensa estricta, por ejemplo, de los derechos de las diferentes minorías.

Conviene recordar, aun así, que el proceso de independencia kosovar en modo alguno se ajusta a lo que comúnmente se entiende que es el ejercicio del derecho de autodeterminación: aquélla ha cobrado cuerpo sin que se haya desplegado ninguna fórmula que garantice ese derecho. No se ha materializado, en particular, un referendo encaminado a fijar cuál era la opinión mayoritaria entre los kosovares, y ello por mucho que fuese evidente que la mayoría albanesa de la población postulaba, con claridad, una secesión que permitiese configurar un Estado independiente.

Es importante subrayar también que la aparición de un Kosova independiente es el resultado de dos procesos relevantes: si aquél no podría entenderse sin un franco apoyo foráneo —ante todo el de EEUU y algunos miembros significados de la UE—, tampoco habría adquirido carta de naturaleza si la opción no fuese manifiestamente mayoritaria entre la comunidad albanokosovar, consciente de lo ocurrido en el decenio de 1990.

Añadamos que, aunque mucho se ha discutido sobre la viabilidad de un Estado kosovar independiente, las disputas tienen un aliento recortado: hay en el planeta muchos Estados menos viables que el kosovar recién aparecido. También se ha especulado mucho, por cierto, con la posibilidad de que Serbia respondiese a la independencia con un severo embargo. Limitémonos a señalar al respecto que, al margen de que es improbable que tal embargo se prolongue —los intereses de las grandes empresas serbias acabarán por imponerse—, en más de un sentido la amenaza formulada desde Belgrado se antoja un indicador fiel de que las autoridades serbias rechazan el empleo de la fuerza, y ello pese a que, como es sabido, en términos del imaginario nacional serbio, Kosovo es el crisol de la nación propia.

EEUU, la UE, Rusia

El alineamiento de los agentes externos en relación con la independencia kosovar ha levantado también polémicas. Éstas son particularmente fuertes en lo que respecta a la posición de EEUU. Aunque a la hora de explicar el apoyo estadounidense a un Kosova independiente se ha recordado la importancia de la base, Bondsteel, que Washington tiene en el país y se han mencionado proyectos orientados a construir conductos de transporte de materias primas energéticas, lo cierto es que Kosova no añade gran cosa a la cómoda posición que en los Balcanes beneficia a EEUU. No se olvide que, con la excepción, acaso provisional, de

Serbia, infelizmente la Casa Blanca ha impuesto francas relaciones de sumisión a todos los países de la región. Parece innegable, de cualquier modo, que EEUU ha empleado el contencioso kosovar para dividir a la UE y para apuntalar una macroestrategia de acoso sobre Rusia.

En el seno de la Unión Europea se han hecho valer como poco tres percepciones distintas en relación con la independencia kosovar. Si, por un lado, algunos de los miembros más prominentes de aquélla –Alemania, Francia, Italia o el Reino Unido– han reconocido a Kosova, un puñado de integrantes de la Unión que mantienen una relación sólida con Serbia –Grecia– o que son fronterizos con ésta –Rumania, Bulgaria– se han inclinado por oponerse a la independencia del país. Un tercer grupo lo integran Estados –en singular España– que, hasta el momento, se han inclinado por no reconocer a Kosova para, de esta suerte, no estimular reivindicaciones secesionistas internas. Las cosas como fueren, parece evidente que la UE se encuentra dividida, una vez más, ante materias que se supone preocupan de forma notable.

Lo de Rusia es harina de otro costal. En relación con Kosova, Moscú defiende por igual una relación histórica privilegiada con Serbia y una posición de relativa preeminencia estratégica en los Balcanes. Aun así, y de refilón, la independencia kosovar está llamada a ser para Rusia un instrumento interesante en la medida en que Moscú podría mover pieza, en provecho propio, en lugares mucho más golosos y cercanos, y entre ellos la “república del Transdníestr”, en Moldavia, y Abjazia y Osetia del Sur, en Georgia. En la trastienda de esta discusión despunta el hecho, más general, de que en diferentes partes del continente europeo podrían registrarse procesos orientados a modificar las fronteras. Tal es el caso, en singular, y bien cerca de Kosova, de la república serbia de Bosnia.

El derecho de los Estados

El maltrecho debate que la independencia de Kosova ha suscitado tiene uno de sus puntos nodales en la afirmación, muy repetida por los detractores de aquélla, de que, a la hora de encarar los derechos de autodeterminación y secesión, hay que respetar escrupulosamente lo que dicen las leyes de los Estados. Así, en caso de que, como ocurre en casi todos los lugares, esas leyes rechacen tales derechos, lo que habrá que hacer será acatar sin más esa opción. No da lugar entonces a preguntarse desde cuándo el territorio o la población objeto de litigio forman parte del Estado en cuestión, no interesa saber si los ciudadanos afectados, o sus antepasados, fueron consultados al respecto y pueden esquivarse, en fin, las circunstancias recientes del conflicto, como puede obviarse, también, el hecho de que casi todos los Estados que conocemos han surgido de forma violenta e impositiva.

Frente a esa percepción conviene oponer otra. Expongámosla invocando un caso que, por desgracia, nada tiene de extremo: el de que un gobierno dictatorial acometa un genocidio en toda regla contra la población de una parte del territorio del Estado correspondiente. Si el único criterio que manejamos a la hora de encarar un escenario como ése es el que nace de lo que dicen las leyes de ese Estado, a las víctimas del genocidio en cuestión no les quedará otro remedio que acatar su vinculación, de por vida, a la entidad estatal cuyo gobierno hizo lo que hizo. Esto es lo que ocurre en estas horas, por rescatar un ejemplo, en Chechenia, un país incorporado *manu militari* al imperio ruso, sometido a la deportación del grueso de sus habitantes en 1944 y víctima de dos sangrientas guerras asestadas, en los últimos tiempos, por el imperio del norte. ¿Es de recibo afirmar sin sonrojo que hay que aceptar que Chechenia tiene por fuerza que formar parte de Rusia porque así lo dicen las normas legales de esta última? Pero, y vaya un segundo ejemplo, hay que preguntarse también por un eventual reconocimiento de un Estado palestino. ¿Por qué Israel tiene derecho a determinar si ese Estado debe cobrar cuerpo? Como quiera que Israel ocupa, bien que ilegalmente, los territorios que deberían servir de asiento a tal Estado, de la decisión de los gobernantes israelíes depende que el reconocimiento correspondiente sea o no una realidad.

El proceso de independencia kosovar en modo alguno se ajusta a lo que comúnmente se entiende que es el ejercicio del derecho de autodeterminación: aquélla ha cobrado cuerpo sin que se haya desplegado ninguna fórmula que garantice ese derecho

Apréciense entonces algunos de los efectos de la radical supremacía atribuida a las leyes de los Estados y recuérdese que el principio que blanden tantos analistas responde ante todo al propósito de cerrar el camino a cualquier perspectiva de secesión: resulta muy infrecuente que un Estado reconozca el derecho de autodeterminación de los territorios o las poblaciones que lo integran. No se olvide que ese reconocimiento sólo se hizo valer, con evidente carga retórica, y en el pasado, en los casos de la Unión Soviética, de Checoslovaquia y de Yugoslavia, y sólo se manifiesta hoy con razonable claridad en Canadá.

El debate español

Aunque en España no han faltado opiniones concesivas hacia la independencia kosovar, en la mayoría de los casos se ha expresado un franco repudio hacia aquélla. Varias han resultado ser las razones que dan cuenta de ese general rechazo. La primera nos habla de una defensa férrea de los Estados, su soberanía y su integridad. Al respecto, y en relación con

las disputas glosadas en el epígrafe anterior, cuando algunos expertos han señalado que, a diferencia de los numerosos Estados reconocidos por los países occidentales en los últimos lustros –las repúblicas herederas de Checoslovaquia, de la URSS y de Yugoslavia–, Kosova no se veía beneficiado, en el ordenamiento político correspondiente, por un reconocimiento de su derecho a la autodeterminación, llamativamente ha faltado el recordatorio de que todas las normas legales que regulaban estos menesteres tenían una nula condición democrática.

Se ha señalado, en segundo lugar, que la fórmula que ha conducido a la gestación de un Kosova independiente acarrea un descrédito más para el sistema de Naciones Unidas. Este argumento no es sino un trasunto del anterior: como quiera que quienes toman asiento en Naciones Unidas son Estados, cabe suponer que no se olvidarán de sí mismos a la hora de establecer reglas. A ello conviene agregar el empleo restrictivo de la norma que tiempo atrás invitó a Naciones Unidas a reconocer el derecho de autodeterminación. Esa norma reservaba tal derecho a los “pueblos coloniales”, de tal suerte que, según la sesgada interpretación omnipresente entre nosotros, no tendría hoy aplicación alguna, una vez supuestamente rematado el proceso de descolonización.

Un tercer argumento rechaza la perspectiva de un Kosova independiente en virtud de la consideración de lo que ese horizonte pudiera tener de estímulo –ya lo hemos señalado– para la reivindicación de fórmulas similares en España. Las aseveraciones correspondientes, cargadas de prevenciones, se revelan en el marco de una crisis general del Estado-nación y al amparo de un proceso de globalización que ha suscitado, como es sabido, numerosas contestaciones.

La cuarta percepción defiende de manera pragmática el *statu quo*. Aunque asume la respetabilidad de las demandas de autodeterminación, sugiere que se antoja preferible, por muchos motivos, dejar las cosas como están. Esta manera de razonar puede convertirse, sin embargo, en un artificio para ocultar una defensa cerril de la integridad territorial de los Estados, tanto más cuanto que es frecuente que, en su despliegue, ignore que muchas de las violencias que han cobrado cuerpo al amparo de los procesos de secesión son antes atribuibles a quienes rechazan éstos que a quienes los alientan.

La quinta admonición dirigida contra un Kosova independiente nace del rechazo de una medida que, con argumentos innegables, se interpreta es, sin más, el producto de la presión de EEUU o, de manera más general, del capricho occidental. Esta asunción suele acompañarse de la identificación de una malsana voluntad de agresión contra Serbia y de un retrato, de tonos nada amistosos, de la población albanokosovar.

Una última percepción sostiene que, tras el fracaso de las medidas abrazadas en los últimos años en Kosova, lo suyo hubiera sido aplazar toda decisión relativa al *status* final del país: como quiera que el protectorado internacional no permitió consolidar instituciones democráticas y garantizar los derechos de las minorías, cualquier fórmula de autodeterminación estaría hoy lastrada –se nos dice– desde el principio.

Importa subrayar que estas asunciones suelen partir de premisas delicadas: nada nos dicen de lo ocurrido en Kosova en el pasado reciente, presumen que los Estados son sagrados e intocables, y plantean, a quienes reivindican procesos de secesión, exigencias sin cuento –así, las relativas a la consistencia de las comunidades políticas, a la inanidad de los derechos colectivos y a la marginación del principio de ciudadanía– que llamativamente no reclaman de los Estados ya constituidos. Más allá de lo anterior, y en relación con Kosova, se manifiestan dos olvidos más: el de que en los hechos en ese castigado país no se ha reconocido ninguna fórmula de autodeterminación y el de que al final las razones que han conducido a muchos Estados a dar su visto bueno a la independencia lo son de estricto y nada entusiasta pragmatismo. Sorprende sobremanera, de cualquier modo, que los muchos detractores que tiene la independencia kosovar no sientan la necesidad de preguntarse qué es lo que piensa de todo esto la mayoría de la población local...

LOS HECHOS Y CÓMO
TE AFECTAN SON DOS COSAS
DISTINTAS. Y A TI
¿QUÉ TE HACE CAMBIAR?

OBVIAMENTE, LA ENFERMEDAD
ES ALGO PERSONAL. CON LAS
ESPECIES QUE DESAPARECEN
CADA DÍA, PERDEMOS SECRETO
PARA LUCHAR CONTRA NUESTRAS
ENFERMEDADES.

PORQUE TÚ Y YO
SOMOS UNO.
ME REBELARÉ CONTRA
TODO LO QUE HAY EN MÍ
QUE ME ALEJA DE TI.

ego

LA REVOLUCIÓN
INVISIBLE

CREER ES IMPORTANTE
LAS CONDICIONES DE VIDA EN EL
PLANETA SE ESTÁN ALTERANDO.
Y TÚ PUEDES EVITARLO.

HAY COSAS QUE NO NECESITAN EXPLICACIÓN.
YA LO SABES....

EL CAMBIO CLIMÁTICO EXISTE. Y ESTÁ AQUÍ.

Entrevista a Sergio Ulgiati
Mónica Di Donato

153

Entrevista a Sergio Ulgiati: “El destino de nuestro planeta se juega en el campo de la información”

En la actualidad nos enfrentamos a una triple crisis: el cambio climático, el aumento del precio del petróleo y la pérdida de biodiversidad. Algunos expertos, institutos de estudio y organizaciones sociales están trabajando para difundir la gravedad del problema y proponer alternativas para su solución. Resultado de este trabajo son documentos como el Manifiesto sobre transiciones económicas globales en el que ha participado Sergio Ulgiati, físico y profesor en la Universidad Parthenope de Nápoles (Italia).¹ Experto en la problemática energética del planeta y autor de importantes trabajos de investigación internacional sobre análisis del ciclo de vida y análisis energético, Ulgiati analiza las causas, las consecuencias y las oportunidades de estas tres crisis, y cuestiona el actual modelo de producción y consumo ligado al estilo de vida de una minoría enriquecida de la población mundial.

Pregunta: La triple crisis, relacionada con el cambio climático, el aumento del precio del petróleo y la extinción masiva de especies, ha sido el tema principal de un foro de discusión y debate que tuvo lugar en la Universidad George Washington el pasado septiembre. ¿Cómo nace esta iniciativa y cuál ha sido su participación en este proyecto?

Respuesta: El encuentro de Washington, que fue una oportunidad de estudio colectivo, tuvo como objetivo enviar un mensaje inequívoco a la opinión pública y a los gobiernos basado en la transmisión de una información fiable acerca de los procesos ecológicos, económicos y sociales en curso.

Sabemos que el destino de nuestro planeta, y nuestra misma felicidad, se juega en el campo de la información; pero sabemos también que muchas

Monica Di Donato es responsable del Área de Sostenibilidad del Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial)

¹ Ver el documento del “Manifiesto sobre transiciones económicas globales”, fruto del proyecto impulsado por el International Forum on Globalization, el Institute for Policy Studies y el Global Project on Economic Transitions, en *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, N° 100, invierno 2007/08, pp. 147-173. El texto con las referencias completas en castellano está disponible en www.cip.fuhem.es

veces la información que nos llega está incompleta, incluso manipulada, enfocada en minimizar el tamaño y la importancia de los fenómenos y destinada a proponer falsas soluciones, es decir que puedan favorecer todavía más las ganancias de las grandes corporaciones y el bienestar de una minoría de la población mundial. Hace ya muchos años que el International Forum on Globalization (IFG) y el Institute for Policy Studies actúan como estímulo y son portavoces de una gran cantidad de realidades locales en todo el mundo. Estas organizaciones, junto a ONG e institutos de investigación, son conscientes de los problemas provocados por el actual sistema económico mundial (la denominada globalización y la acción de las grandes corporaciones económicas), y actúan de manera espontánea en la búsqueda de alternativas, llevando éstas a la práctica y creando redes entre ellas. Así, mientras las corporaciones privatizan las semillas, existe alguien que trabaja en la tutela sistemática del patrimonio biológico local; mientras las corporaciones privatizan el agua, hay alguien que se organiza para defenderla. Éstos representan sólo dos ejemplos de una gran movilización que, aunque no siempre aparece en los medios de comunicación, sí genera opinión e información.

En cuanto a mi participación personal y mi implicación directa en el proyecto, tengo que decir que no tengo un gran mérito en relación con el éxito que ha tenido la iniciativa; mérito que sí hay que reconocer, sin duda alguna, a la generosa implicación de John Cavanagh, Jerry Mandler, Jack Santa Barbara, Vandana Shiva, etc.

Personalmente he participado sólo en las últimas fases de la actividad del Forum, a partir de la conferencia preparatoria de Londres en febrero 2007. El Forum tenía pensado realizar una serie de estudios sobre las alternativas energéticas, y dadas mis investigaciones en la materia, me invitaron a contribuir en los trabajos del Grupo de Investigación de Energías Alternativas, coordinado por Jack Santa Barbara.

P: ¿Qué tipo de experiencia ha desarrollado?

R: La experiencia de haber colaborado en este grupo de trabajo ha sido, sin duda, extremadamente interesante, porque ha permitido evidenciar aspectos casi siempre olvidados y, sobre todo, ha permitido sostenerlos con los argumentos y la autoridad científica de expertos como David Pimentel, Charlie Hall, Tad Patzek, por citar algunos.

P: Este foro público, organizado por el International Forum on Globalization junto al Institute for Policy Study, contó con la participación de un grupo de personas muy heterogéneo, en el que destacan nombres conocidos dentro del ambiente altermundo. Activistas sociales y políticos, expertos en política internacional, economistas,

ecólogos, físicos, periodistas, líderes indígenas provenientes de diversos países, se juntaron para reflexionar sobre multitud de temas que abarcan la capacidad de carga del planeta, el concepto de democracia, las economías locales, el bienestar humano, etc. ¿Qué importancia tiene que existan en una mesa tantas voces y perspectivas distintas? ¿Es operativa a nivel político la “multidimensionalidad” resultante de estudiar un problema en toda su complejidad?

R: La multidisciplinariedad y sobre todo la diferente procedencia geográfica, cultural, social y profesional han sido la verdadera riqueza de esta colaboración y del mismo encuentro. La privatización de los bienes comunes (aire, agua, biodiversidad, suelo, recursos en general, etc.) es posible porque la mayoría de la población local y mundial está desinformada y acepta grandes sufrimientos y enormes catástrofes como algo inevitable. Éstos, sin embargo, tienen sus causas en la política económica de las grandes corporaciones, con la complicidad (en algún caso con la impotencia) de muchos gobiernos nacionales y de numerosos organismos internacionales. Entonces, cuando varias organizaciones se encuentran y unen sus esfuerzos, el resultado es un efecto sinérgico, construido a partir de esa renovada confianza, información, apoyo mutuo y estrategias comunes. No se trata de una acción que necesita ser dirigida desde arriba, por una nueva cúpula científica o política. Por el contrario, consiste en que muchos grupos parten, por su trabajo, del conocimiento de la realidad y las necesidades de la gente, y no necesitan a alguien que les diga lo que tienen que hacer. La coordinación se hace automáticamente, a través de un continuo intercambio de información y apoyo.

P: ¿Da por hecho que de esta experiencia haya podido nacer un nuevo movimiento internacional, capaz de responder a las amenazas combinadas del cambio climático, del agotamiento del petróleo y de la pérdida de biodiversidad, dando alternativas posibles a través de una reestructuración profunda, a un nivel económico y político, del actual sistema? ¿Cuál es el elemento nuevo y peculiar que caracteriza, en su opinión, a este movimiento y que puede faltar en muchas organizaciones que participan en esta “lucha” para cambiar el sistema?

R: No diría que el IFG sea un nuevo movimiento internacional destinado a superponerse o a sustituir a aquellos que ya existen. Es importante que cada uno contribuya y que lo haga con su propia originalidad. El IFG busca aunar la reflexión y la acción sobre las problemáticas ecológicas y sociales, y la reflexión científica entorno a las causas, pero también acerca de las alternativas. Los problemas son cada vez más visibles y urgentes, pero no siempre existen argumentos claros acerca de las alternativas posibles. Estas últimas pueden buscarse creando oportunidades de colaboración entre organizaciones sociales y ecologistas, así como entre operadores de diferentes sectores (economistas, científicos,

políticos). De todas formas, este nuevo movimiento al que la pregunta alude ya existe, ya ha nacido y está constituido por una gran variedad de experiencias y formas asociativas en todo el mundo que se dedican a la búsqueda de soluciones radicales.

Las tres crisis que ya existen (energética, ecológica y socio-económica) harán este movimiento más fuerte, porque la gente ya siente los problemas sobre su propia piel y seguramente buscará nuevas formas de asociación para resolverlos.

Sin embargo, el IFG no renuncia a mantener una presencia activa en determinados momentos. Por ejemplo, en el curso de la reunión de las partes del Convenio de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en Bali (Indonesia), el Forum ha difundido una convocatoria llamada “A Call For Climate Talks To Accelerate Global Economic And Energy Transition”, que yo también, entre otros muchos nombres, he apoyado, para unir y conectar nuestra presión a la de muchas organizaciones ecologistas, científicas y sociales. En este documento han sido identificadas algunas estrategias urgentes pero factibles para contribuir al esfuerzo común que nos lleve a una solución.

P: Como resultado de estos días de estudio se han difundido dos importantes documentos: por una parte un informe científico titulado “La falsa promesa de los biocombustibles”² y, por otra, un Manifiesto sobre la transición económica global. En cuanto a los biocombustibles –un tema central, en la medida en que se habla de política energética y de la necesidad de afrontar la crisis del petróleo, tanto en EEUU como en Europa- usted, junto a otros científicos como Pimentel y Patzek, han llamado a la precaución y a un estudio más profundo del ciclo de vida completo de los mismos. ¿Puede resumir brevemente su posición al respecto?

R: El problema de los biocombustibles es un claro ejemplo de manipulación ideológica y económica. Frente a la realidad de un mundo que tiene problemas dramáticos de hambre, se quiere hacer creer que es técnicamente factible y éticamente aceptable producir biocombustibles de cultivos alimenticios (maíz, caña de azúcar, semillas oleaginosas) o de plantaciones (plantaciones de crecimiento rápido, de palma de aceite). Las grandes corporaciones están adquiriendo tierras de cultivo en todo el mundo, seleccionando semillas y maquinaria, apropiándose del agua necesaria para el riego, de tal modo que obtienen beneficios de la aidez de energía y después de la de alimentos. Pimentel, Patzek, Giampietro, yo y otros tantos colegas hemos publicado una infinidad de artículos científicos en los que se demuestra que esta solución es imposible. Nuestra posición está claramente expuesta en el informe “La falsa

² www.ifg.org/pdf/biofuels.pdf

promesa de los biocombustibles”, publicado por el IFG, que clarifica de una vez por todas que no hay tierra suficiente para alimentar un planeta hambriento y, al mismo tiempo, alimentar energéticamente un sistema de transporte equivocado y ávido de energía. Tal y como señala este informe, “los gobiernos están dando prioridad a una fuente de energía con poco o ningún retorno en energía, lo que contribuye más al cambio climático que a aliviar el problema, y que alimenta otros problemas ambientales serios. También está teniendo un impacto devastante sobre las comunidades de campesinos tradicionales y pueblos indígenas de todo el mundo. Ninguna de estas transiciones desafortunadas serían posibles sin subsidios masivos del gobierno”. El informe también hace una importante distinción entre actividades de producción a gran escala, y aquellas a pequeña escala, que operan localmente y que pueden ser relativamente buenas en sus impactos y útiles a las economías locales.

P: Siempre dentro de este mismo tema de la energía, en una transición hacia un nuevo sistema, ¿qué papel desempeñarían las energías renovables? ¿Es posible, verdaderamente, un modelo 100% renovable?

R: No existe ninguna posibilidad de alimentar con el uso de energías renovables (pero tampoco con energías no-renovables como petróleo, carbón y uranio) el actual modelo de despilfarro y de desigualdad en nuestro planeta. No es posible extender a todo el mundo el estilo de vida ávido y arrasador de los países occidentales. Es cierto que prometer que las energías renovables resolverán definitivamente el problema es engañar a la gente.

Es necesario cambiar de vida, hacer más con menos, promover los productos locales, recuperar de las antiguas tradiciones y culturas todas aquellas cosas que la disponibilidad de petróleo a bajo coste, junto con la sed de riqueza de las corporaciones, había arrinconado haciéndolas pasar por “desfasadas”.

Para que nos entendamos, no es posible que todo el mundo beba agua mineral embotellada, vendida por las empresas multinacionales a un precio muy alto, contribuyendo además a la difusión contaminante de botellas de plástico vacías. El agua es de todos y es excelente beberla mientras que no se permita hacer ganancia con ella contaminándola primero para después vender la no contaminada y así enriquecerse. Las fuentes energéticas renovables jugarán un papel ciertamente importante en la transición y serán la única fuente cuando ya los combustibles fósiles no estén disponibles. Pero, antes de eso, todos habremos tenido que modificar nuestras casas, nuestros medios de transporte, nuestra manera de producir y consumir, nuestra relación con la naturaleza. Es decir, lo que necesitamos es un *powering down*,³ según las palabras del IFG, o un *prosperous way down*⁴ como decía H.

³ Término utilizado con el significado de moderar nuestro estilo de vida.

⁴ Expresión utilizada para describir un aterrizaje suave hacia las consecuencias negativas del cambio global.

Odum, que ya en 2001 nos advertía que “las políticas basadas en el entendimiento pueden ser la diferencia entre un aterrizaje suave o un fuerte golpe” al que seguramente ya se va acercando el planeta.

P: En cuanto al segundo documento al que nos referíamos anteriormente, ¿por qué escribir un Manifiesto para discutir la necesidad de un cambio?

R: Porque, como ya he dicho, nos encontramos ante un momento de cambio importante. Esta triple crisis ecológica, energética y económica puede también llegar a ser una magnífica oportunidad para el cambio, un desafío para los políticos, para la tecnología, la cultura, para que se busquen soluciones y estilos de vida sostenibles y no por ello menos felices. Está claro para todos que la actual inestabilidad política, junto a las guerras y el terrorismo en Oriente Medio y en otros lugares, está fuertemente relacionada con la competencia por el petróleo y otros recursos. Es también innegable que, después del Nóbel para la paz otorgado al Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) y a Al Gore, el calentamiento global se ha convertido en un hecho real, una evidencia irrefutable para todos. Finalmente, es evidente que existe un gran flujo migratorio de población que se traslada (o que literalmente es echada) de sus países para buscar una vida justa. La pregunta entonces es: ¿se puede seguir esperando?

P: El gran imputado de estos días y de los textos mencionados es el actual sistema económico global. Este sistema da prioridad al crecimiento exponencial, que depende inexorablemente del uso desproporcionado y gratuito de recursos naturales, en el cual el consumismo es imperante, y donde lo súper, mega e hiper son los nuevos referentes. En él el tiempo se mide con dinero, la dimensión local está casi olvidada, lo pequeño ridiculizado... Sin correr el riesgo de equivocarnos, es urgente un cambio de este sistema, está en juego la supervivencia del planeta. ¿Cuáles serían los adjetivos con los que describiría este cambio?

R: El primero tendría que ser “gratuito”. No todo es valorable monetariamente y no todos los procesos tienen que llegar a ser un negocio. El segundo adjetivo que utilizaría es “local”, y el tercero “comunitario”. El intercambio recíproco de servicios puede ser útil cuando las administraciones públicas no garantizan algunos de ellos; el cultivo de pequeñas parcelas de tierra, en el interior de las ciudades, concedidas a ciudadanos jubilados o a gente desempleada (existen experiencias de este tipo interesantes en Barcelona y en otras ciudades españolas) puede contribuir a crear nuevos tejidos comunitarios, a fortalecer la base social y también a resolver un problema económico; finalmente, el intercambio gratuito de bienes que todavía se pueden utilizar puede ayudar a reducir la cantidad de residuos bajo los cua-

les nuestra civilización está sucumbiendo. Si se crea una mentalidad (y junto a eso una reorganización administrativa) basada en los “servicios comunes”, será más fácil afrontar el futuro del decrecimiento que nos espera.

P: Un elemento clave que surge de la lectura del Manifiesto es la dimensión compleja del problema, para el que se requiere una solución también compleja. Las tres crisis de las que hablamos representan tres caras de un mismo problema global. ¿Puede clarificar este aspecto?

R: La crisis socio-ecológica es fruto del mal uso y distribución de los recursos materiales y energéticos por parte de aquellos que se los han apropiado a través de medios más o menos lícitos. Algunos recursos (diría todos), sobre los que se basa la creación del PIB son recursos comunes (los así denominados *commons*), el agua de los acuíferos, los ríos, los bosques, el aire limpio, la biodiversidad, el suelo, la cultura, la fábulas populares, la música, entres otros. Si alguno se los apropia o los usa de modo exclusivo, y los degrada sin intentar ni siquiera restaurarlos (por ejemplo, talando bosques sin reforestar o sobre explotando los caladeros de pesca), esto genera un daño ecológico difícilmente recuperable. Es precisamente en este uso privativo de los recursos donde tiene sus raíces la crisis social, la pobreza de muchas personas del mundo, que ni siquiera saben que existe una cosa denominada “título de propiedad” de la tierra, y que siempre han creído que la tierra de sus antecesores pertenecía también a ellos (hasta la llegada de las grandes corporaciones, como sucede con los bosques del Congo, cuya destrucción parece imposible de frenar). Proteger el medio ambiente quiere decir limitar el extra-poder de las corporaciones económicas y mantener un hábitat para poblaciones que siempre han vivido, felizmente, “fuera del mercado”.

P: Para realizar el cambio del que se habla en el Manifiesto ¿es necesario un cambio conceptual de gran calado, es decir, un verdadero cambio en el paradigma dominante? ¿Podrá este cambio llevarnos hacia una nueva ciencia de la sostenibilidad?

R: Muchas personas en el mundo se están preocupando por la sostenibilidad bajo puntos de vista diferentes. Pero aquello que a algunos pueblos les parece sostenible podría parecernos insostenible a nosotros. El problema es complejo. Ciertamente se está desarrollando una ciencia sistémica con nombres diversos en varias disciplinas, es decir, una ciencia que nos enseñe a mirar los fenómenos y sus relaciones. Creo que la ciencia de la sostenibilidad no será una nueva disciplina de estudio e investigación, sino un nuevo modo de vida puesto en marcha por las comunidades. Por ejemplo: mientras la ciencia oficial crea un banco de semillas en un depósito de Noruega, entre los hielos de la isla de Spitsbergen

(Archipiélago de los Svalbard) con el loable fin de guardar las especies de riesgo, Vandana Shiva, con su movimiento de campesinos Navdanya, en India, continúa cultivando y seleccionando cada año variedades locales, perpetuando el ADN y las técnicas de cultivo para las nuevas generaciones, dándose cuenta de que el único modo de preservar la biodiversidad es mantener las condiciones que la hacen posible.

P: En la actualidad ya se es consciente de la necesidad urgente de luchar contra el cambio global, sin embargo, en la práctica esto no ha ido acompañado de un cambio concreto en nuestro estilo de vida o nuestro sistema productivo. ¿Cuáles serán, en su opinión, las variables que impulsarán verdaderamente el cambio? Usando las palabras del propio Manifiesto, ¿"cómo se cierra el grifo" para la sostenibilidad?

R: No me parece exacto afirmar que no estén cambiando los estilos de vida. La misma crisis energética está favoreciendo la difusión de estilos de vida menos consumidores de energía. En Roma, donde vivo, por ejemplo, los usuarios del transporte público han aumentado en un 4% en un año a causa de la imposibilidad económica de continuar usando el automóvil. Este tipo de restricciones se dan, sobre todo (y a veces sólo, ese es el asunto), entre las personas menos pudientes. Otro ejemplo: la excesiva producción de basura está creando problemas en todas las grandes ciudades y estamos viendo cómo se produce un aumento de la venta a granel, sin envases, o de la reutilización de los envases mismos. En muchas viviendas se comienzan a ver módulos de paneles solares sobre el techo. Yo diría que los cambios empiezan a ser significativos, pero la aceleración de la crisis constreñirá a los políticos a hacer frente a nuevas demandas. La reorganización desde abajo, después, hará el resto. No creo que ninguno deba "cerrar el grifo" (lo que reclama una crisis hídrica siempre cada vez más presente), en sentido estricto, porque sería un gesto autoritario. El problema es más bien cultural, aprender a hacer más con menos, elegir y aceptar voluntariamente estilos de vida más simples. Claro, los políticos pueden poner en marcha formas de incentivos y disuasión, pero no se puede hacer nada sin convicción personal.

P: Por otra parte, los ecólogos, cuando estudian los ecosistemas, argumentan que las crisis pueden generar nuevas oportunidades. En este caso, ¿el paralelismo le parece forzado?

R: Como ya he mencionado anteriormente, la crisis podría desembocar en nuevas oportunidades, nuevas capacidades, nuevas formas de vivir y relacionarse. Yo diría que no está tan claro que estas nuevas oportunidades estén en la dirección que hoy se predica, es decir, en la posesión de una mayor cantidad de bienes y un mayor desperdicio también por parte de aquellos que hasta ahora no podían permitírselo. Nuevos estilos de vida, nuevas formas

de agregación social, de colaboración, de servicios comunitarios podrían llevarnos a una vida mejor con menor gasto de recursos. Quisiera citar aquí sólo el ejemplo de un experimento que se está desarrollando en Roma. Los niños de la guardería iban a la escuela acompañados por los padres en su vehículo privado o con un autobús escolar. Ahora se ha creado un “autobús escolar a pie”, consistente en un grupo de voluntarios, coordinados por el ayuntamiento, que esperan a los niños en la parada del autobús normal y les acompañan a la escuela cogiéndoles de la mano, en pequeños grupos. El significado del ejemplo me parece evidente...

P: Para concluir le invito a reflexionar sobre los modelos alternativos que se plantean. ¿Consumo verde o menos consumo? ¿Economía verde o economía ecológica? ¿Decrecimiento feliz o estado estacionario? ¿Auto-suficiencia o austeridad? ¿Cuáles son los verdaderos modelos para la sostenibilidad?

R: Nos guste o no, el futuro ya ha empezado. Los combustibles fósiles se están agotando, el medio ambiente está perdiendo su capacidad de hacer de sumidero para nuestros residuos. Una vida más consciente de los límites que impone el planeta es inevitable. Está bien recordar que el estilo de vida “insostenible”, es decir, el que ha generado las tres crisis, es el estilo de vida de la minoría de la población mundial. La mayoría ya vive, y siempre ha vivido, con un modelo de consumo bajo y en equilibrio con la naturaleza, solamente quizás a la espera de que el mundo enriquecido termine de despilfarrar recursos con la idea de mejorar su estilo de vida. Es decir, el *prosperous way down* que tanto teme el ciudadano occidental enredado en la espiral del alto consumo, de la crisis energética y de la contaminación es visto como un espejismo de un *prosperous way up*⁵ de cuatro quintos de la población mundial a la que le han sido sustraídos todos sus recursos. No se trata aquí de promover nuevos modelos, sino de darse cuenta de que el bienestar de un limitado porcentaje de la población mundial lo pagan las demás personas del planeta. A todos nosotros se nos demanda un compromiso serio y una mayor responsabilidad.

⁵ Expresión utilizada con el significado de crecer de manera más respetuosa con el ecosistema.

EL RESCATE CONSTITUCIONAL:

EL TRATADO DE LISBOA

El Tratado de Lisboa, vía de futuro

Enrique Barón Crespo

La constitución, troceada y escondida

José M^a Gil Robles Gil Delgado

Y, sin embargo, se mueve: de la Constitución al Tratado de Lisboa

Carlos Camero

La reforma institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio

Mercedes Guinea Llorente

La credibilidad de la Unión Europea

Elena Valenciano

Un nuevo marco institucional para afrontar los retos del Espacio de Justicia, Libertad y Seguridad de la UE

Anna Terrón i Cusí

La reforma del Tratado, un primer acercamiento a su dimensión social y ciudadana

Conny Reuter y Mathias Maucher

Pese a todo, más pros que contras en el nuevo Tratado de la UE

Juan Moreno

SOCIEDAD INTERNACIONAL EN MUTACIÓN

Algo se mueve en Venezuela

Luis Yáñez Barnuevo

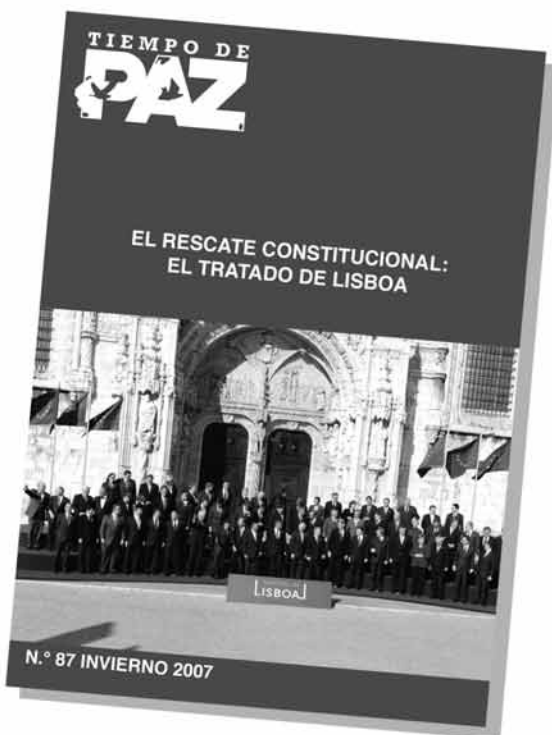
Desarrollo nuclear en la ribera sur del Mediterráneo

Servando de la Torre

CONFLICTOS INTERNACIONALES

La mujer maltratada como grupo especialmente vulnerable en derecho internacional: intersecciones entre la violencia contra la mujer y cultura

Susana Sanz Caballero



OTRAS DIMENSIONES DE LA PAZ

Emigración: entre el drama humano y las estadísticas

Emilio J. Belda Seguí

DOCUMENTACIÓN

Tratado de Lisboa, Artículo 1



Revista Trimestral • Martos, 15 • Tel.: 00 34 91 429 76 44
Fax: 00 34 91 429 73 73 • E-mail: mpdl@mpdl.org • 28053 MADRID

SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números)

España 40 € • Resto Europa 65 € • Resto mundo 90 \$US

Números sueltos: España 10 € • Resto Europa 21 € • Resto mundo 29 \$US

Nombre _____ Apellidos _____

Dirección _____ Localidad _____

D.P. _____ Provincia _____

Teléfono _____ E-mail _____

Nº cuenta bancaria
(20 dígitos)

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Muy Señores Míos: Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a mi cuenta corriente N^o _____ abonen el recibo de suscripción a la revista "TIEMPO DE PAZ", que a mi nombre presentará el MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD, por un valor de 40 € (sólo España). Atentamente

_____ a _____ de _____ 200_____

FIRMA:

Antiguo suscriptor ☐ Nuevo suscriptor ☐

Le informamos que los datos personales recogidos en este formulario serán incorporados a las bases de datos de MPDL, para la gestión de asociados y suscriptores y envíos informativos sobre actividades propias desarrolladas por MPDL.

Le solicitamos que cualquier modificación/actualización posterior de sus datos se resuelva mediante escrito a la dirección indicada más adelante. De acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999 Vd. tiene derecho en cualquier momento a acceder, rectificar o cancelar los datos referentes a su persona incluidos en nuestras bases de datos en la siguiente dirección: C/ Martos, 15. 28053 Madrid.

**Barómetro social de España: nuevos indicadores
sobre la evolución del país**

Colectivo Ioé

165

Periscopio

Barómetro social de España: nuevos indicadores sobre la evolución del país

El periodo 1994-2006 en España ha estado marcado por un crecimiento económico desigual que, según la mayoría de la población, posee un fuerte componente especulativo y es percibido como socialmente injusto. Mientras la renta y el patrimonio aumentaban considerablemente, los ingresos salariales se estancaban sufriendo una pérdida del poder adquisitivo. El gasto en políticas sociales decrecía en relación al PIB. Estas y otras conclusiones se desprenden de una nueva base de datos,¹ publicada en el Barómetro social de España y disponible en internet desde febrero de 2008, sobre la situación económica y social de España en la transición del siglo XX al XXI.² Esta nueva herramienta recoge información sobre distintos aspectos socioeconómicos del bienestar o la calidad de vida como la evolución y distribución de la renta, la riqueza y el empleo; la evolución del gasto en políticas sociales en relación al periodo anterior (1975-1993); y condiciones del bienestar en el plano colectivo como la seguridad y la justicia, la calidad del medio ambiente y la participación ciudadana.

Colectivo Ioé
está formado por
Carlos Pereda,
Walter Actis y
Miguel Ángel de
Prada
(www.colectivoioe.org)

Entre 1994 y 2006 los principales indicadores de la economía española se caracterizan, desde el punto de vista social, por un profundo desequilibrio: mientras las rentas patrimoniales ligadas a la propiedad (empresarial-financiera e inmobiliaria) han crecido en conjunto más del doble que el producto interior bruto (PIB), las rentas salariales se han estancado. El aumento del

¹ Los indicadores aparecen agrupados en 34 dimensiones y éstas, a su vez, en 11 ámbitos generales cuya trayectoria a lo largo del tiempo se puede seguir mediante los correspondientes índices sintéticos.

² En el *Barómetro social de España* se explica, además, cómo se han seleccionado los indicadores y cuál es la metodología de trabajo, y se ofrecen análisis e interpretaciones más amplias, proponiendo claves de reflexión y de trabajo para abordar el estudio y el debate de la cuestión social en nuestro país. Se trata de una iniciativa elaborada por el Colectivo Ioé, patrocinada por el Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) y coeditada por CIP-Ecosocial y Traficantes de Sueños. Todos los contenidos editados tienen Copyleft –de uso libre, siempre que se cite la procedencia– y se pueden consultar en las páginas web del CIP-Ecosocial (www.fuhem.es/ecosocial), Colectivo Ioé (www.colectivoioe.org) y Traficantes de Sueños (www.traficantes.net).

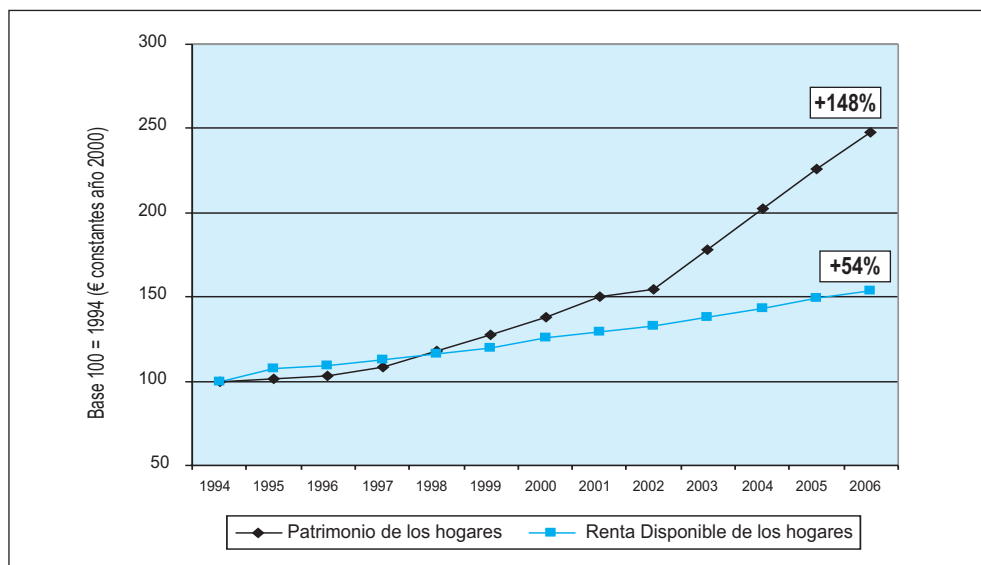
número de personas empleadas, y por tanto de la masa salarial, y las facilidades para acceder a créditos con bajos tipos de interés y plazos amplios de amortización, han permitido a las familias con bajos ingresos cubrir sus necesidades mínimas –en especial el acceso a la vivienda–, pero a costa de endeudarse y reducir su capacidad de ahorro y, por tanto, de autofinanciación. Entre 1994 y 2006 las deudas de los hogares han crecido seis veces más deprisa (225%) que su renta disponible (39%); como consecuencia, la porción de ingresos dedicada al ahorro se ha reducido una tercera parte (del 15% al 10% de la renta). En el extremo contrario, el valor monetario de las acciones empresariales y de los inmuebles –que repercuten principalmente en una minoría acaudalada del país– se han revalorizado casi todos los años más que el crecimiento de la economía productiva (PIB).

La renta y la riqueza: crecientes desigualdades

España ha atravesado una coyuntura macroeconómica positiva entre 1994 y 2006, que se expresa en un incremento de la renta (PIB) del 62%, medido en euros constantes (54% si consideramos sólo la renta disponible de los hogares). Este crecimiento se ha registrado en todas las comunidades autónomas, aunque con importantes diferencias que van desde el mayor incremento del PIB por persona en Madrid, País Vasco y Andalucía (más del 65%), al menor de Baleares, La Rioja y Murcia (menos del 40%). El ritmo de crecimiento de la renta por persona en España entre 1994 y 2005 ha superado la media de los países de la zona euro, aunque ocupa un modesto puesto 16 en el conjunto de la UE (han crecido más los 10 países de la penúltima ampliación y cinco de los antiguos socios).

A su vez, el patrimonio acumulado por los hogares ha incrementado su valor monetario en un 148% entre 1994 y 2006, gracias a la revalorización de los inmuebles y de los activos financieros, los dos principales componentes de la riqueza de las familias. El gráfico 1 refleja la diferente evolución de la renta y del patrimonio, con base 100 para 1994: mientras la renta ha mantenido un ritmo anual bastante constante del 3,7%, el patrimonio ha crecido el doble (8% de media anual), con diferenciales muy cortos en los primeros años y a grandes saltos en los últimos, coincidiendo con la revalorización del mercado inmobiliario.

Gráfico 1
Incremento de la renta y del patrimonio de los hogares en España (1994-2006)

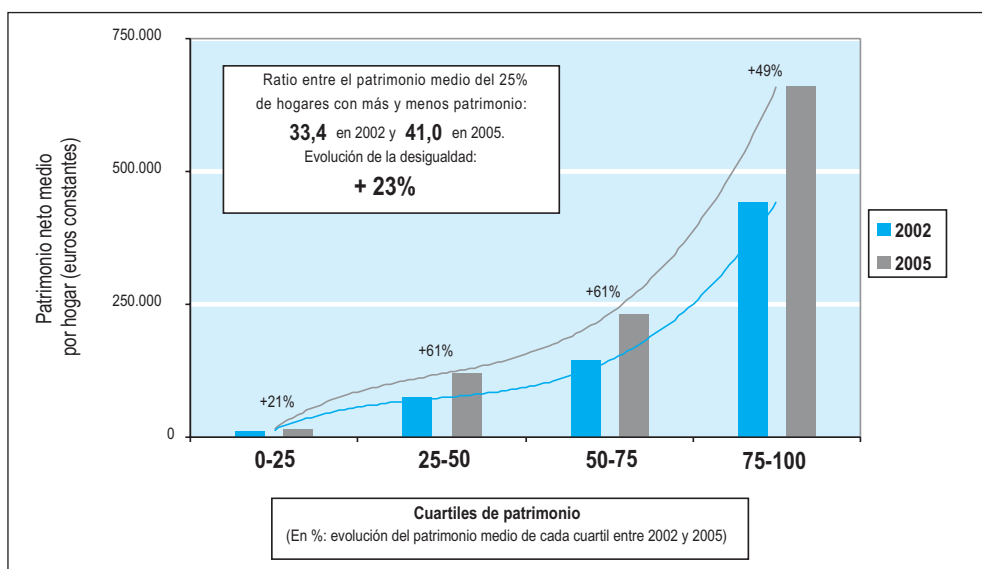


Fuente: elaboración propia a partir de la *Contabilidad Nacional de España* para la renta disponible de los hogares; en cuanto al patrimonio, se han agregado los activos financieros de los hogares (Banco de España) y la estimación del patrimonio inmobiliario realizada por J.M. Naredo, O. Carpintero y C. Marcos, "Boom inmobiliario, ahorro y patrimonio de los hogares: evolución reciente y comparación internacional", en *Cuadernos de Información Económica* Nº 200, 2007. En esta estimación del patrimonio no se incluyen las fincas rurales, los bienes afectos a sociedades y el ajuar doméstico (que representan menos del 10% de los activos no financieros de los hogares).

Si bien el crecimiento de la economía española ha sido importante en los últimos años, los valores medios (agregados) de la renta y la riqueza no son suficientes para efectuar un balance desde el punto de vista social, puesto que ocultan la forma real de distribución de dichos recursos (el total y los promedios sugieren que todos los habitantes disfrutaban una proporción igual de renta o de riqueza). Para solventar esta laguna, en el caso de la renta, utilizamos el índice Gini elaborado por Eurostat, según el cual la desigualdad en distribución de los ingresos en España se ha mantenido siempre por encima de la media europea, aunque con tendencia a aproximarse a partir de 1998 gracias al crecimiento del empleo. En cuanto a la distribución de la riqueza, no existen series estadísticas que permitan conocer su evolución. La *Encuesta Financiera de las Familias* del Banco de España comprobó en 2002 y 2005 que su reparto es cinco veces más desigual que el de la renta y que, además, esta distancia se incrementaba con el paso de los años "como fruto de las rentas derivadas de los activos financieros y de la mayor posibilidad de ahorro por parte de las familias de

rentas altas". Entre 2002 y 2005 la riqueza creció más, en términos relativos, en los tramos intermedios de renta, y las diferencias se agudizaron entre los grupos extremos (ver gráfico 2): el 25% de hogares más ricos incrementó su patrimonio 77 veces más (215.400 euros de media, en valores constantes) que el 25% de hogares más pobres (2.800 euros). Por su parte, los hogares con ingresos intermedios, entre los cuartiles 25 y 75, incrementaron su patrimonio medio en 67.000 euros (24 veces más que los hogares más pobres y tres veces menos que los más ricos).

Gráfico 2
Diferencias de patrimonio entre los hogares españoles
(patrimonio medio por cuartiles, de menos a más riqueza, en 2002 y 2005)



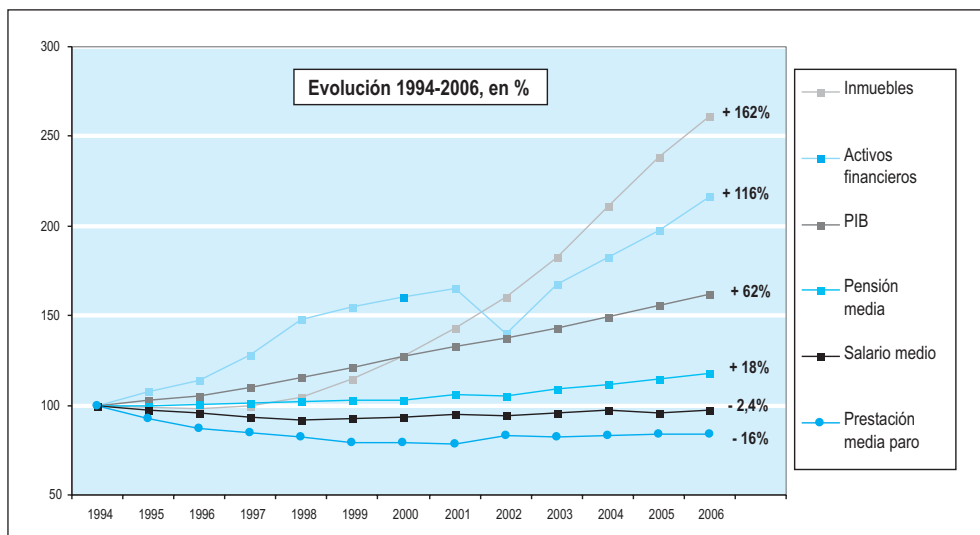
Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de España, *Encuesta financiera de las familias 2005, Métodos, resultados y cambios entre 2002 y 2005*, Madrid, 2007, en www.bde.es

Estancamiento de los ingresos salariales

El crecimiento general de la renta y del patrimonio no se ha traducido en un incremento correlativo del poder adquisitivo de los salarios, las prestaciones de desempleo o las pensiones, que son las principales fuentes de renta para la mayoría de las familias. Entre 1994 y 2006 el salario medio, en cómputo anual, ha perdido un 2,4% de poder adquisitivo, la prestación media de desempleo un 16%, mientras que la pensión media se ha revalorizado un 18%; una evolución positiva en este caso, pero muy moderada a la vista del crecimiento del PIB y de los principales componentes de la riqueza: el patrimonio inmobiliario y el valor patri-

monial de los activos financieros de los hogares. El gráfico 3 muestra la evolución interanual de estos seis indicadores, con base 100 para el año 1994.

Gráfico 3
Evolución de los salarios, las prestaciones de desempleo y las pensiones en comparación con el PIB y los principales componentes de la riqueza (1994-2006)



Fuente: elaboración propia a partir de la *Contabilidad Nacional de España* para el PIB; de la Agencia Estatal de Administración Tributaria para salarios, prestaciones de desempleo y pensiones; y fuentes del gráfico 1 para los activos financieros y el patrimonio inmobiliario de los hogares

La información proporcionada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que contabiliza todos los ingresos declarados, muestra la existencia de un importante abanico salarial: la ratio entre los ingresos más altos (cinco veces por encima del salario mínimo interprofesional, SMI) y los más bajos (inferiores al SMI) se ha mantenido constante entre 18 y 19 puntos entre 1994 y 2006. Esto significa que, en cifras de 2006, una élite de 1,4 millones de personas asalariadas contaba con 4.925 euros de ingresos medios mensuales, mientras que otros 5,5 millones percibían una media de 270 euros al mes. Este último segmento constituye una gran bolsa de empleo mal remunerado, en gran medida precario, que se nutre mayoritariamente de jóvenes y mujeres, en buena parte inmigrantes, que combinan periodos de paro y empleo temporal y que pueden percibir ingresos por ambas vías (según la Agencia Tributaria, 2,5 millones de personas percibieron a lo largo de 2006 salarios y prestaciones de desempleo).

Estas circunstancias explican que sean Extremadura y Andalucía precisamente las comunidades con mayores tasas de paro y temporalidad, y aquellas en las que se perciben

los salarios más bajos (casi el 40% de los trabajadores no superó el SMI a lo largo del año). En tales casos los trabajadores pueden sobrevivir gracias a la cohesión del grupo familiar, en el que se comparten varios salarios, pensiones y otras prestaciones (incluidos los subsidios a eventuales agrarios que reciben anualmente unas 190.000 familias andaluzas y extremeñas). Una parte de la inmigración procedente de países periféricos se encuentra también en esta situación, con frecuencia después de pasar una primera etapa en empleos sumergidos, todavía más inseguros y, en general, peor remunerados; según la *Encuesta de Condiciones de Vida de 2006* (INE), el salario medio de los trabajadores extranjeros no comunitarios era un 31% inferior al salario medio percibido en España.

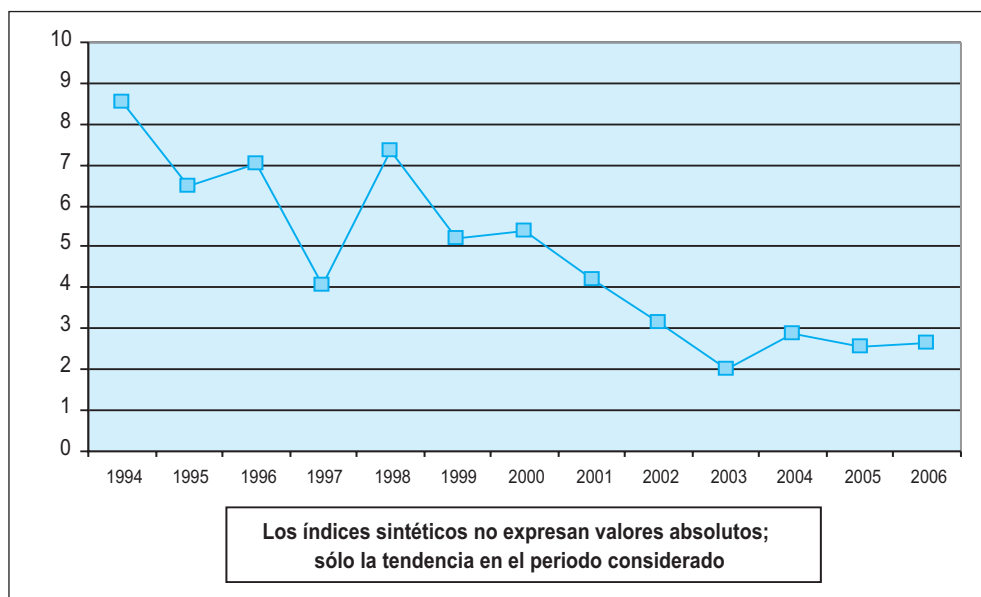
La desigualdad de género en materia de salarios y pensiones se ha incrementado en la última década. En 1994 el salario medio de las mujeres era un 28% inferior al de los hombres y en 2006 la diferencia se amplió hasta el 30%; la pensión media, que era un 29% inferior, ha pasado a un 33%. También la edad es una variable que introduce diferencias importantes: el salario medio de los trabajadores jóvenes (menos de 26 años) es un 64% más bajo que el de los adultos (mayores de 35), diferencia que ha permanecido constante a lo largo del periodo analizado.

La pérdida de poder adquisitivo de los salarios, no obstante, se ha producido en paralelo con un aumento de la masa salarial total del 71% entre 1994 y 2006, debido al crecimiento extraordinario del número de asalariados (+8,2 millones, según la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sin recoger los empleos del País Vasco y Navarra, que no se incluyen en esa estadística). En definitiva, se percibe en promedio menos salario real que hace 12 años, pero los perceptores son muchos más, con lo que ello supone de incorporación a la vida laboral de un número importante de antiguos desempleados, mujeres que ya desempeñaban trabajo doméstico o inmigrantes venidos del extranjero.

Evolución muy negativa del índice sintético de pobreza

Desde el punto de vista social, uno de los efectos más graves de la desigual distribución de la renta ha sido el mantenimiento y la ampliación de la pobreza en España. El índice sintético de pobreza del Barómetro Social de España, que se recoge en el gráfico 4, se basa en cinco indicadores: la pobreza severa y el riesgo de pobreza (según la definición de Eurostat, incluye a quienes perciben ingresos por debajo del 40% de la media, en el primer caso, y entre el 40 y el 60%, en el segundo); el salario indirecto o gasto público en políticas sociales; la proporción de hogares que no pueden ahorrar y la de aquéllos que llegan con dificultad a fin de mes (recogidos por la *Encuesta de Presupuestos Familiares* del INE).

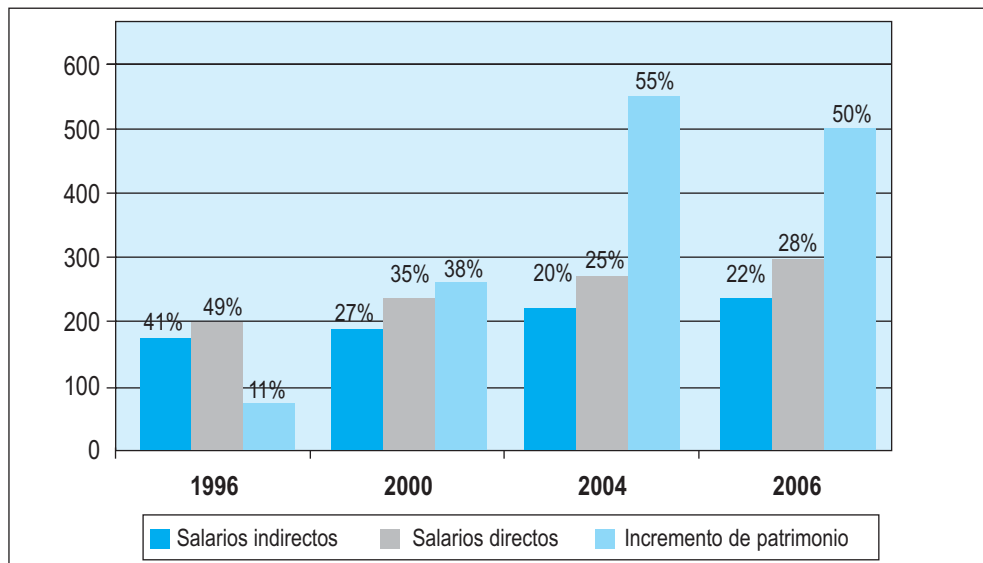
Gráfico 4
Índice sintético de pobreza en España (1994-2006)



Fuente: elaboración propia a partir de los cinco indicadores seleccionados para medir la dimensión de "pobreza": población en situación de pobreza severa; población en riesgo de pobreza; salario indirecto o gasto público en políticas sociales; hogares que no pueden ahorrar y hogares con dificultades para llegar a fin de mes. Ver base de datos del ámbito renta e índice sintético de pobreza, en www.cip-ecosocial.fuhem.es/temas

El gráfico permite observar que la pobreza en España se ha incrementado en el periodo considerado (la bajada del índice indica empeoramiento de la situación). Las personas en situación o riesgo de pobreza, en números absolutos, han pasado de 7,6 millones en 1994 a 8,9 millones en 2006. En ese lapso se ha mantenido constante la tasa de pobreza severa (8% de la población) y ha aumentado en un punto el riesgo de pobreza (del 11% al 12%). En la UE-15 estas proporciones se situaban en 2004 en el 5% y el 12%, respectivamente, también con tendencia a aumentar. Pero el indicador que más influye en el empeoramiento del índice de pobreza es el salario indirecto, categoría que incluye el conjunto de prestaciones y servicios que las diversas administraciones públicas ponen a disposición de los ciudadanos, como porcentaje del PIB de cada año. En algunos casos tales servicios se proporcionan en metálico, como las pensiones, pero más habitualmente se trata de prestaciones no dinerarias como la educación, la sanidad o los servicios sociales. Si comparamos la evolución del salario indirecto con las otras fuentes de ingresos de los hogares (salarios directos y rentabilidad financiera e inmobiliaria) se puede comprobar que el peso de los servicios y prestaciones públicas es cada vez menor, aunque se observa una ligera mejoría en los años más recientes. El gráfico 5 recoge el valor total de los ingresos de los hogares en los años de cierre de las últimas legislaturas y en el último año analizado (2006).

Gráfico 5
Composición de los ingresos de los hogares en España en 1996, 2000, 2004 y 2006
(Miles de millones de euros constantes de 2000)



Fuente: elaboración propia a partir de la Agencia Española de Administración Tributaria, para los salarios; de Eurostat (método SEEPROS) y Ministerio de Educación y Ciencia, para los salarios indirectos; y fuentes del gráfico 1 para los activos financieros y el patrimonio inmobiliario de los hogares

Los indicadores de desigualdad de rentas y pobreza dibujan una sociedad con importantes desigualdades desde el punto de vista del reparto de la renta y la riqueza:

- 17 millones de personas viven con desahogo y tienen capacidad de ahorro. El sector más privilegiado de este grupo coincide con la cuarta parte de hogares más ricos del país que, según la última Encuesta Financiera del Banco de España, concentraba en 2005 el doble de patrimonio (2,8 billones de euros) que las otras tres cuartas partes de la población (1,4 billones).
- 15 millones se organizan para sobrevivir en el día a día, sin apenas capacidad de ahorro pero sin sentirse agobiados a fin de mes.
- 12 millones (27% de la población) llegan con dificultades a fin de mes y no pueden ahorrar, lo que les lleva a endeudarse hasta niveles de riesgo cuando se enfrentan a gastos extraordinarios. Este sector coincide con la cuarta parte de hogares españoles más pobres, cuyo patrimonio total en 2005, según la citada encuesta, era 41 veces inferior al de la cuarta parte de hogares más ricos.

Varias encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) aplicadas en la última década revelan que en torno al 80% de la población española mantiene la opinión de que España “es una sociedad injusta” debido a las desigualdades existentes. Asimismo, más del 70% comparte la opinión de que “el Estado tiene la responsabilidad de reducir las diferencias entre las personas que tienen altos ingresos y las que tienen bajos ingresos”. Es una cuestión básica, que conmueve los cimientos de la convivencia, pero que no ha figurado en la agenda de prioridades de los gobiernos de España durante los años analizados en el presente informe.

Crece el empleo y empeoran las condiciones laborales

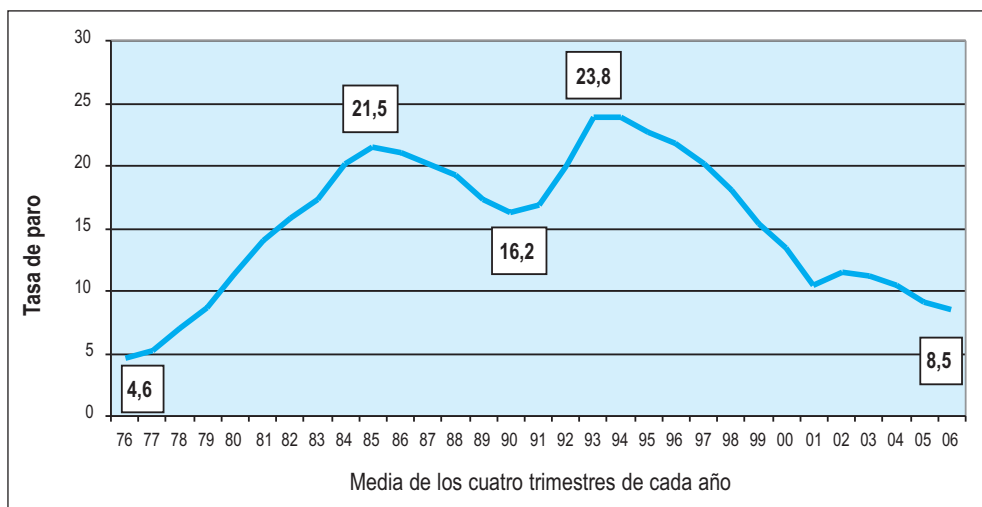
Respecto a la situación laboral, las estadísticas oficiales reducen el trabajo al empleo remunerado y consideran “inactividad” el trabajo que más ocupa a las mujeres, razón por la que no existen series estadísticas consistentes que permitan conocer la evolución del trabajo doméstico. No obstante, la *Encuesta de Empleo del Tiempo* (INE, 2003) ha mostrado que la carga de trabajo total de las mujeres –incluyendo trabajo doméstico y extradoméstico– es un 20% superior a la de los hombres, y que ellas se ocupan del 75% de las tareas del hogar. El cuidado de los niños, que a veces se plantea como razón de esta carga desigual, sólo supone el 9% del tiempo de trabajo doméstico de las mujeres, que se ven más ocupadas por la cocina, la limpieza, la compra y el cuidado de la ropa.

El acceso al empleo ha mejorado intensamente desde 1994, registrando una evolución positiva en todos los indicadores: tasas de actividad y ocupación, reducción del paro juvenil y de larga duración, y disminución de los hogares donde todas las personas activas se encuentran en paro. Después de muchos años de estar a la cola de Europa en estas materias, España ha logrado situarse en 2006 en la media comunitaria. Los indicadores de acceso al empleo han mejorado en todas las comunidades autónomas y también por sexo y tramos de edad. Las mujeres, en particular, han sido las principales impulsoras del crecimiento de la tasa de actividad; sin embargo, la desigualdad de género ha aumentado, como ya hemos visto, en las retribuciones salariales y se mantiene en la misma proporción desigual en materia de paro, paro de larga duración y temporalidad laboral. En cuanto a los jóvenes, la tasa de desempleo se ha reducido de manera significativa, aunque en 2006 se encontraban en situación de desempleo el 31% de quienes tenían entre 16 y 19 años, y el 14% de los situados entre 20 y 24.

La reducción del desempleo es uno de los indicadores más positivos del periodo estudiado. No obstante, conviene tener en cuenta que la tasa de paro tiene un carácter cíclico, que ha experimentado etapas ascendentes y descendentes en los últimos 30 años, tal como se recoge en el gráfico 6. En el ciclo recesivo de 1990-1994, el porcentaje de desemplea-

dos subió del 16% al 24%, incrementándose la cifra de parados en 1,2 millones durante el bienio crítico de 1992-1993. Esta destrucción de empleo fue la más brusca de las tres últimas décadas, pero se produjo sin mayores conflictos sociales debido a la extensión del empleo eventual que se había creado en los años ochenta con la justificación de combatir el desempleo. En la situación actual algunos síntomas apuntan a un cambio de ciclo económico que podría provocar un aumento del paro en sectores intensivos en mano de obra.

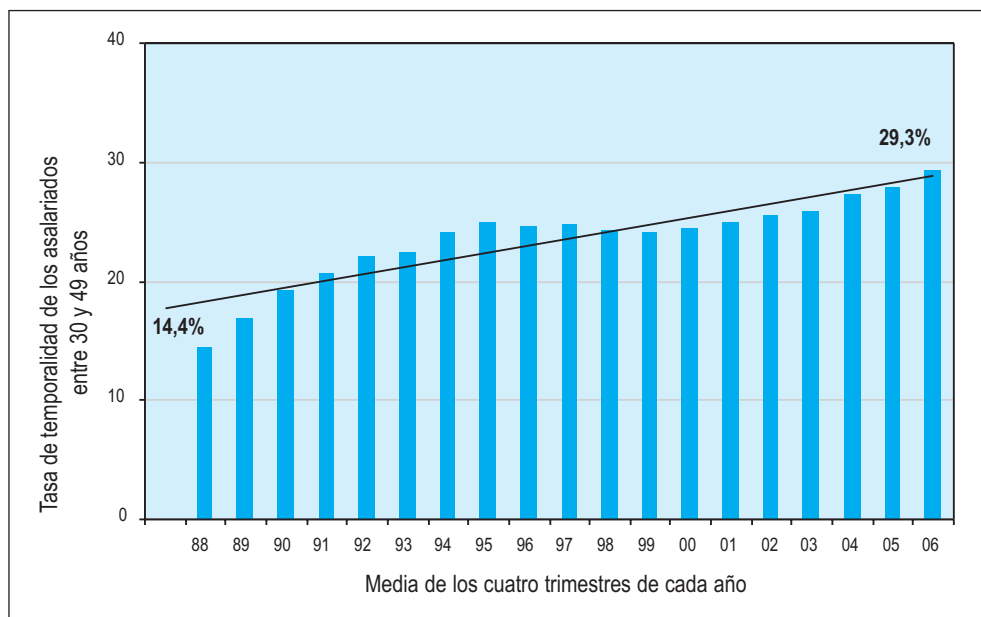
Gráfico 6
Tasa de paro de la población activa en España (1976-2006)



Fuente: elaboración propia a partir de la *Encuesta de Población Activa*.

Si la accesibilidad del empleo ha mejorado, el índice sintético de la dimensión “condiciones laborales” mantuvo una línea de continuidad hasta 2001, para evolucionar negativamente a partir de entonces. En relación a la Unión Europea, España destaca por ser el país con mayor tasa de empleo temporal (tres veces superior a la media de la UE-15) y una elevada tasa de accidentes laborales. La contratación temporal se extiende poco a poco como una mancha de aceite desde los tramos de edad juvenil hacia los de edad intermedia, y en 2006 afectaba ya al 29% de los asalariados entre 30 y 49 años, casi el doble que en 1988 (ver gráfico 7).

Gráfico 7
Evolución de la tasa de empleo temporal entre los asalariados de 30 a 49 años en España (1988-2006)



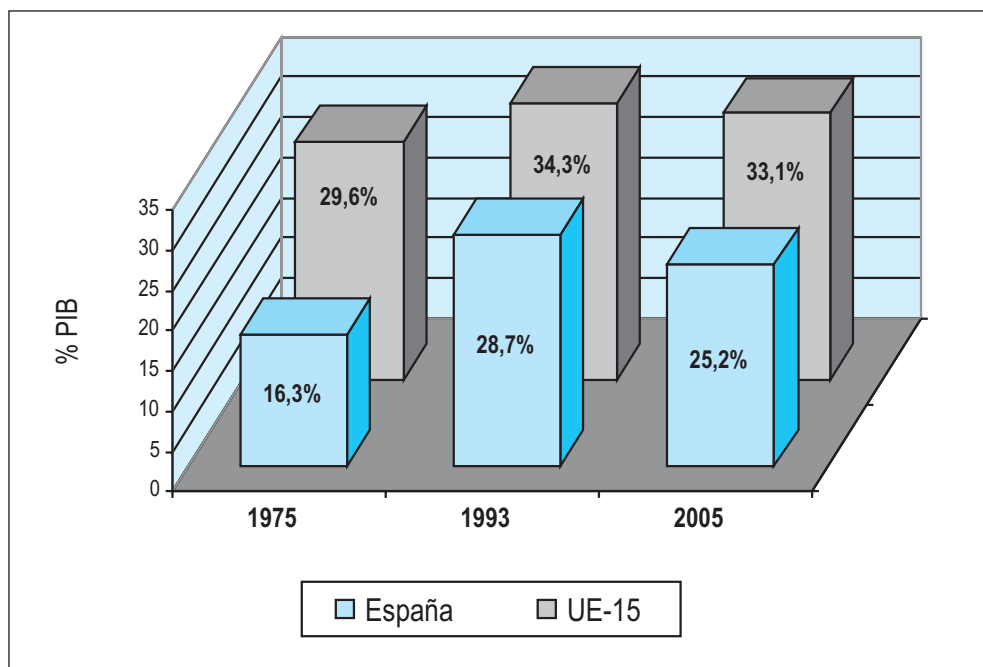
Fuente: elaboración propia a partir de la *Encuesta de Población Activa*.

En todas las comunidades autónomas la tasa de temporalidad supera el 25%; las cifras son especialmente elevadas en Andalucía, Extremadura y Murcia. Aunque los jóvenes son los más afectados (80% entre los menores de 20 años), tiende a extenderse en las edades intermedias, de manera que hay ya seis comunidades (Extremadura, Andalucía, Canarias, Murcia, Comunidad Valenciana y Castilla la Mancha) donde más de un tercio de los asalariados de 30 a 49 años son eventuales.

El gasto en políticas sociales decrece en relación al PIB

La salud, la educación, la calidad de la vivienda y la protección en momentos de necesidad son cuatro aspectos de la vida que afectan muy directamente al bienestar de las personas y que constituyen otros tantos objetivos de la política social. La atención pública a estas cuestiones, y el presupuesto correspondiente, tiende a aumentar en los países más desarrollados económicamente, y eso fue lo que pasó en España en los años setenta y ochenta del siglo pasado. El gráfico 8 recoge la evolución del gasto en políticas sociales en relación al PIB entre 1975, año de la muerte de Franco, y 2005.

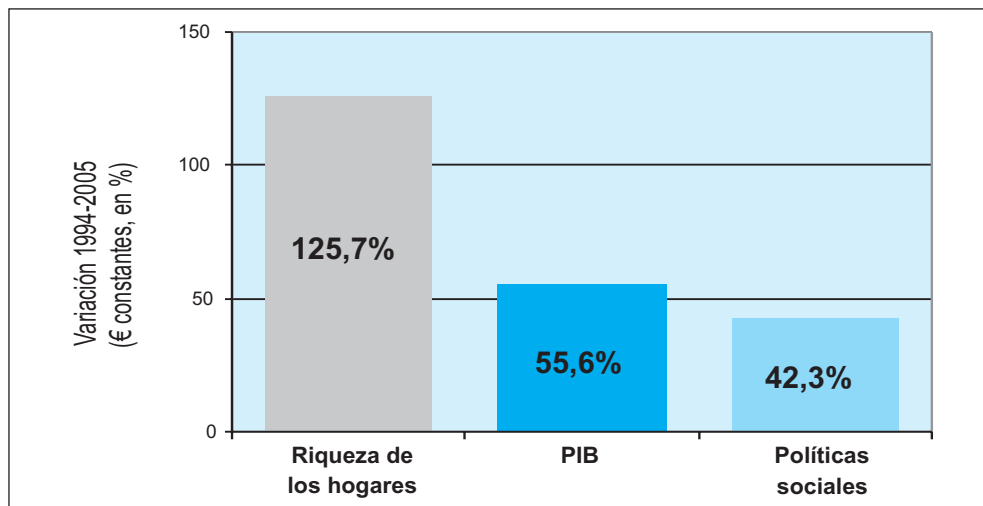
Gráfico 8
Evolución del gasto en políticas sociales en relación al PIB (1975-2005)



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat (sistema SEEPROS) y V. Navarro, *La situación social de España II*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2007, para los gastos en protección social (sanidad, invalidez, pensiones, supervivencia, desempleo, familia-hijos, vivienda y exclusión social); y del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para los gastos en educación.

Entre 1975 y 1993 los gastos sociales crecieron 12,4 puntos respecto al PIB, aproximándose a la media europea (la distancia inicial de 13,3 puntos se redujo a 5,6). Sin embargo, entre 1993 y 2005 soplan otros vientos y la inversión en políticas sociales baja 3,5 puntos respecto al PIB, lo que nos vuelve a alejar de la media europea (a 7,9 puntos). De este modo, los recursos para políticas sociales han crecido a un ritmo inferior al de la economía general del país, exactamente una cuarta parte menos; si la comparación se establece con la riqueza de los hogares (suma de activos financieros e inmobiliarios, siempre en euros constantes), el gasto social ha decrecido un 67% (gráfico 9).

Gráfico 9
Comparación entre el crecimiento de la riqueza, del PIB y del gasto social en España
(1994 y 2005)



Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes del gráfico 1 para la riqueza de los hogares (suma de activos financieros y patrimonio inmobiliario); de la *Contabilidad Nacional de España* para el PIB; y de Eurostat (sistema SEEPROS, gastos en protección social) y el Ministerio de Educación, para los gastos en políticas sociales.

Esta reducción del gasto público en políticas sociales en relación al PIB se ha producido en paralelo a un incremento de participación de la iniciativa privada en los campos de la sanidad, la educación, la vivienda y las pensiones. La cuota de mercado de la sanidad privada ha pasado del 24,5% al 29%; el 32% de la educación no universitaria es de titularidad privada, un punto más que en 1994, porcentaje que convierte a España, después de Holanda y Bélgica, en el país con mayor proporción de centros educativos privados; las viviendas de protección oficial se han reducido desde el 24% de las construidas en 1994 al 9% en 2006; el sistema privado de pensiones, de inscripción voluntaria, asegura ya a más de la cuarta parte de la población mientras se reducen las pensiones no contributivas o “universales” (que no exigen cotización previa), cuya cuantía media en 2006 era de 351 €/mes (menos de la mitad que el importe medio de las contributivas).

En resumen, aunque la inversión en políticas sociales se ha incrementado desde mediados de los años noventa, el ritmo no ha correspondido al crecimiento económico del país; por ello España se sigue manteniendo a mucha distancia del nivel medio de prestaciones existente en la UE-15: con datos homogéneos de Eurostat, en 1994 la media española de gasto por persona en protección social (sin incluir educación) era un 38% inferior a la media comunitaria, pero el diferencial se amplió hasta un 40% en 2004. Mientras tanto, Irlanda,

Grecia y Portugal, los tres países que tradicionalmente dedicaban menos parte de su presupuesto a protección social, han incrementado su gasto por encima de la UE-15; como consecuencia, Irlanda y Grecia han adelantado a España, quedando ésta y Portugal como farolillos rojos de la política social en la UE-15.

Sanidad

España se sitúa a la cabeza de Europa en esperanza de vida, y la mayoría de la población valora positivamente el Sistema Nacional de Salud. Mediante la universalización de la cobertura sanitaria y la descentralización de la gestión en las comunidades autónomas, se ha logrado una mayor igualdad en el acceso de la población a los servicios sanitarios, lo que ha supuesto también un incremento de las consultas médicas y del uso de fármacos a cargo de la Seguridad Social. Esto ha agravado los problemas de los servicios de urgencia, las listas de espera y el gasto farmacéutico. La reciente Ley de Dependencia se ha presentado públicamente como un nuevo derecho universal de ciudadanía para aquellas personas que no pueden valerse por sí mismas; se prevé triplicar el gasto actual en atención a la dependencia, hasta llegar al 1% del PIB, contando con la gestión privada de la mayoría de los servicios (residencias, centros de día, ayuda a domicilio, etc.) e introduciendo el sistema de copago, es decir, planteando de entrada una privatización parcial de la nueva prestación. El punto más crítico para la salud de los españoles es el incremento de la morbilidad, debido tanto al envejecimiento de la población como a la persistencia, y en algunos casos el aumento, de hábitos y condiciones de vida y de trabajo poco saludables. Según la Encuesta Nacional de Salud, el 40% de la población mayor de 15 años padece alguna enfermedad crónica y, por esa causa, el 15% se encuentra con limitaciones o deficiencias físicas o psíquicas para desenvolverse en la vida cotidiana. En especial, se ha incrementado la morbilidad de las mujeres, que presentan más enfermedades crónicas y discapacidades que los hombres, lo que ha incrementado la desigualdad de género en este aspecto.

Educación

El nivel de formación de la población adulta ha mejorado en la última década, sobre todo entre las mujeres: en seis comunidades (Baleares, La Rioja, Castilla y León, Navarra, Galicia y Castilla-La Mancha), el porcentaje de tituladas superiores supera ya al de titulados. El punto más deficitario en materia educativa se sitúa en la dimensión “resultados escolares”, que mejoraron hasta 1999 y empeoraron continuamente desde entonces (la tasa de alumnos repetidores en 2006 es la más elevada de los últimos años). Uno de cada tres jóvenes españoles de entre 18 y 24 años está fuera del sistema escolar sin haber superado la segunda etapa de Educación Secundaria, proporción que dobla la media europea (16%);

como se recoge en las conclusiones del *Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos* (PISA), España invierte en educación bastante menos que la media de países de la OCDE, y obtiene unos resultados escolares también por debajo de la media, en proporciones equivalentes.

Vivienda

Entre 1994 y 2006 el precio de compra de una vivienda media de 90 m² se ha duplicado en relación al salario medio, mientras que los precios de alquiler se han incrementado un 19% en euros constantes. De ahí que este recurso social básico se haya vuelto cada vez menos accesible para los sectores sociales con escasos ingresos, especialmente para los jóvenes que quieren emanciparse y para una parte importante de los inmigrantes, que se ven obligados a vivir en régimen de subarriendo, en casa del empleador o en otras formas de infravivienda. Cada año llegan a los tribunales unos 50.000 casos de desahucio y otros procedimientos arrendaticios. Aunque no existen estadísticas consistentes, el número de personas sin hogar parece no haber remitido. Sin embargo, España es el país europeo con más viviendas “segundas” y “vacías”, que los sectores sociales con mayor renta y patrimonio compran a veces como mera inversión, para ganar más dinero, aunque ello implique un incremento general de los precios muy por encima de su coste de producción. En comparación con otros países europeos, la política de vivienda en España está poco dotada económicamente y no es eficiente para cumplir sus dos principales objetivos: facilitar el acceso a viviendas dignas a las familias con menos ingresos y evitar la especulación, según lo establecido en el artículo 47 de la Constitución.

Condiciones del bienestar en el plano colectivo

Agrupamos aquí tres ámbitos de lo social que condicionan el bienestar o la calidad de vida a nivel colectivo: el clima de paz, seguridad y justicia, la conservación del medio ambiente y la participación ciudadana. Son aspectos complejos de los que destacamos las siguientes ideas.

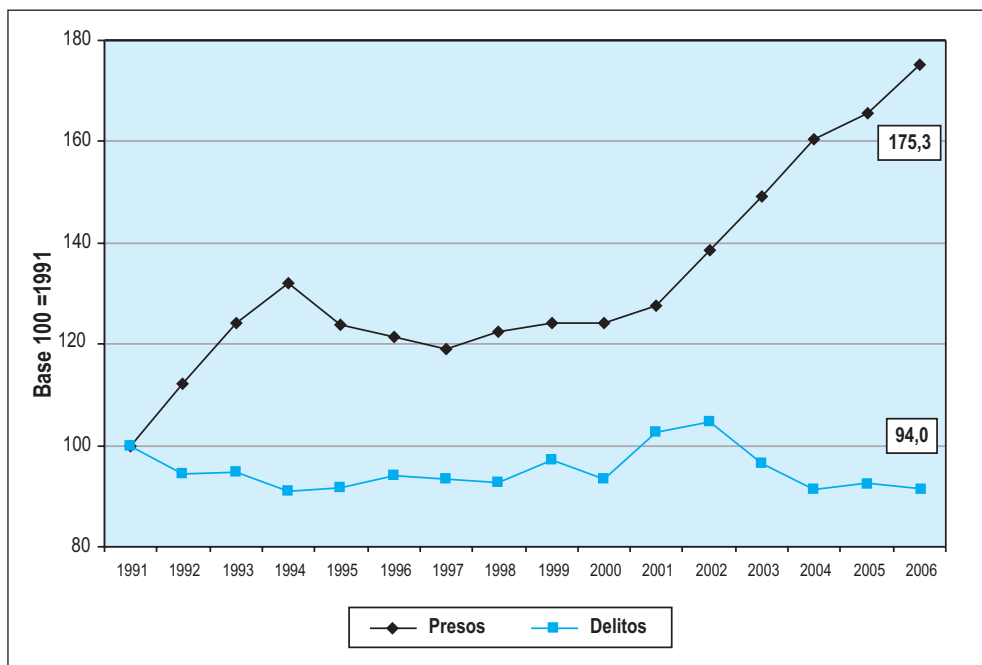
Seguridad y justicia: crecen los litigios y el número de reclusos pese a una disminución de los delitos

Las encuestas periódicas aplicadas por el CIS detectan una opinión de la población cada vez más negativa sobre la seguridad ciudadana, así como una notable falta de confianza en el sistema de justicia. Los datos señalan que cada año aumentan los procesos judiciales que

se abren en los juzgados: en 2006 se alcanzó la cifra de ocho millones de nuevos casos, lo que supone un incremento del 43% en relación a 1994. Este aumento muestra un amplio uso del derecho a la justicia por parte de la población española, pero es también un claro síntoma de inseguridad, pues la mayoría de los asuntos que se tramitan en los juzgados pertenecen al ámbito de lo penal e implican desajustes y conflictos entre ciudadanos.

Los delitos conocidos por la policía, en cambio, no han aumentado en el periodo estudiado en relación a la población: después de llegar a la cifra más alta (25 delitos por 1.000 habitantes) en 2002, remitieron hasta alcanzar la tasa más baja de todo el periodo en 2006 (21 por 1.000). A la vista de esta reducción de la delincuencia, parece que el aumento de personas en prisión registrado en estos mismos años se debe a un endurecimiento de la política penitenciaria, a raíz de las reformas introducidas para asegurar el cumplimiento íntegro de las penas. La tasa de presos en España es la segunda más alta de la UE-15, después de la de Reino Unido, lo que no se corresponde con la tasa de delincuencia existente en nuestro país, que se sitúa por debajo de la media comunitaria (ver gráfico 10).

Gráfico 10
Evolución del número de delitos conocidos por la policía y de la población reclusa en España (1991-2006)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos oficiales del número anual de delitos y de personas presas del Ministerio del Interior, en www.mir.es

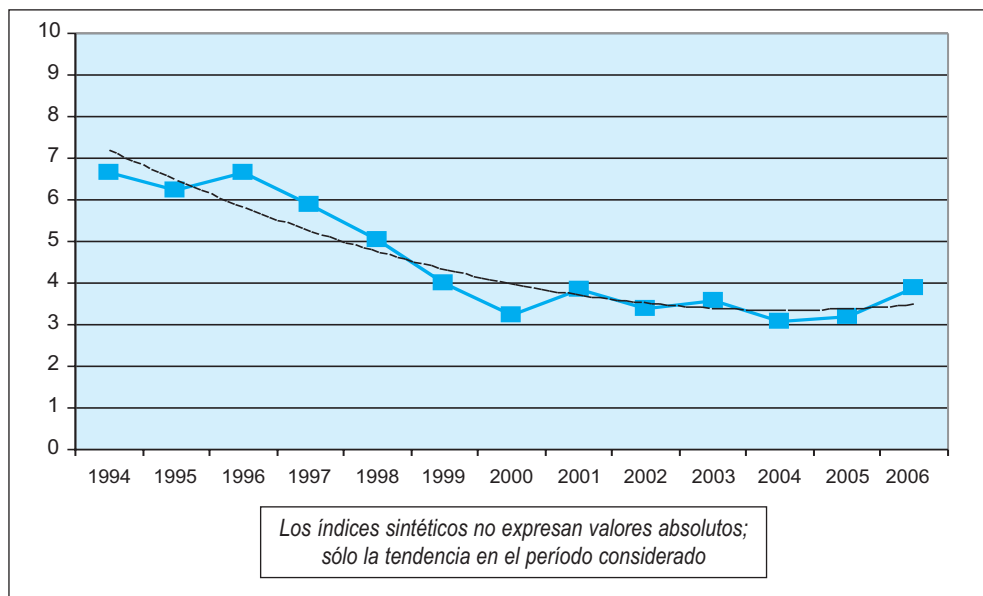
En el periodo analizado han tenido lugar otros dos hechos, relacionados con la seguridad y la justicia, que es preciso reseñar. En primer lugar, el inicio de un proceso de negociación entre el Gobierno y ETA en 2005 que abría la oportunidad para poner fin a uno de los problemas más sentidos por la población española, pero que fue abortado a raíz del atentado del aeropuerto de Barajas en diciembre de 2006. Por otra parte, la consolidación de España como país de inmigración –con un 10% de población extranjera empadronada al iniciarse 2007– cuya política migratoria no ha sido capaz de regular los flujos de entrada, dando lugar a una gran bolsa de irregularidad administrativa y sumergimiento laboral cuyas principales víctimas han sido los propios inmigrantes. Éstos, incluso cuando llegan a obtener permiso de residencia, se ven abocados a vivir un periodo privados de la mayoría de derechos ciudadanos. El porcentaje de extranjeros “sin papeles” creció de forma importante hasta 2002 para ir reduciéndose continuamente desde entonces; no obstante, en 2006 alrededor de un tercio de los ciudadanos inmigrantes continuaba en dicha situación.

En España, el consumo de energía ha crecido a un ritmo doble que la media europea, lo que se ha traducido en más emisiones contaminantes y mayor dependencia energética. El transporte por carretera, que se ha incrementado un 51% desde 1994, es el principal consumidor de energía

El medio ambiente se deteriora como efecto del modelo de desarrollo

El índice sintético de medio ambiente del Barómetro Social de España presenta una evolución muy negativa en el periodo estudiado (ver gráfico 11). Junto a Chipre y Portugal, España es el país europeo que más se aleja del cumplimiento del Protocolo de Kioto, que exige no sobrepasar sus emisiones de CO₂ más allá del 15% para el año 2012 en relación a las de 1990 (en 2005 ya se superaba el 50%). El consumo de energía ha crecido a un ritmo doble que la media europea, lo que se ha traducido en más emisiones contaminantes y mayor dependencia energética. El transporte por carretera, que se ha incrementado un 51% desde 1994, es el principal consumidor de energía, mientras el ferrocarril sólo representa el 5% del transporte de viajeros.

Gráfico 11
Índice sintético del ámbito medio ambiente (1994-2006)



Fuente: elaboración propia a partir de las cinco dimensiones de medio ambiente: aire y agua; energía; residuos urbanos; agricultura; y flora y fauna. Ver base de datos del capítulo 8, Índice sintético de medio ambiente, en www.cip-ecosocial.fuhem.es/temas

Algunos indicadores ofrecen signos positivos, como la expansión de la agricultura ecológica, el auge de energías renovables (en especial, la eólica), el creciente reciclado de residuos urbanos o la protección de espacios naturales, que abarca ya la cuarta parte del territorio español, uno de los más ricos de la Unión Europea por su flora y fauna. Pero estos aspectos positivos resultan insuficientes para alterar el balance global negativo: la agricultura no ecológica cubre el 98% de la tierra cultivable y ha incrementado el uso de plaguicidas en un 60%, con los consiguientes efectos contaminantes en la tierra y el agua; las energías renovables han aumentado a un ritmo menor que el consumo energético total, por lo que España es cada vez más dependiente del exterior (80% del consumo, frente a una media europea del 50%); el reciclado de residuos urbanos está lejos de alcanzar los objetivos establecidos para 2006 por el Plan Nacional de Residuos Urbanos; y la regulación de espacios protegidos poco puede hacer contra las causas de fondo que están en el origen del deterioro de los bosques, la pérdida de biodiversidad o la generación de incendios (aspecto en el que España ocupa el primer puesto de la Unión Europea en números absolutos y relativos).

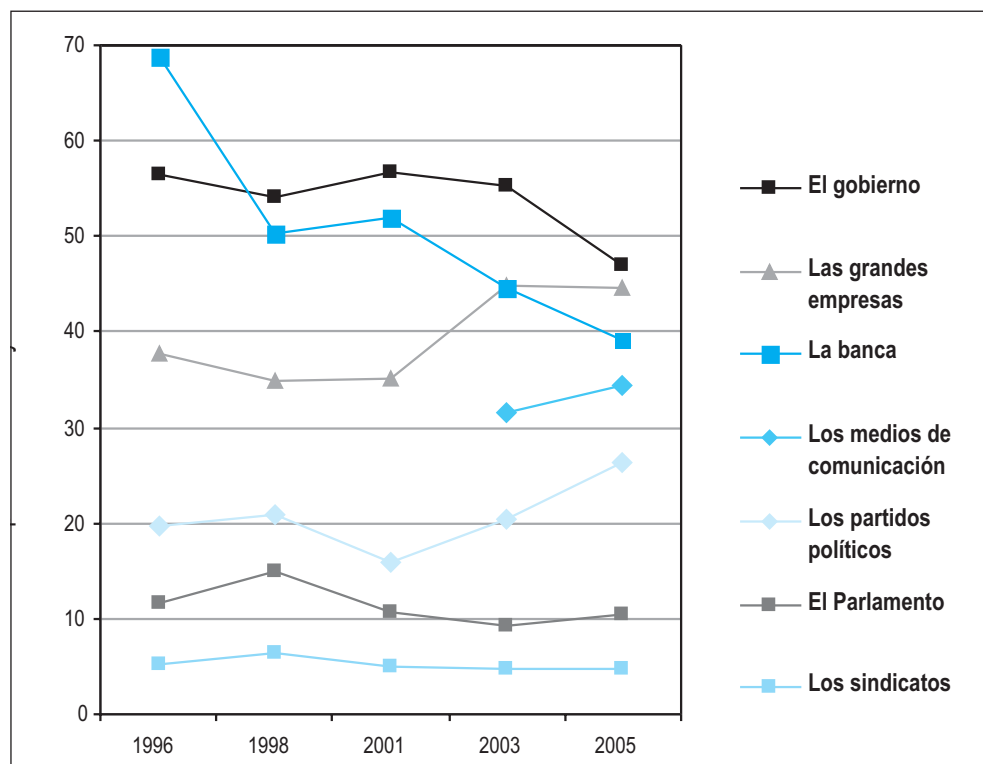
Una democracia de baja intensidad

Según la *Encuesta de Empleo del Tiempo* del INE de 2003, el tiempo dedicado por las personas adultas a participar activa y directamente en los asuntos públicos es mínimo (promedio de media hora al mes), sobre todo si se compara con el tiempo dedicado a otras actividades (89 horas mensuales a trabajo doméstico, 80 horas a trabajo remunerado, 59 horas a ver televisión, 45 horas a relaciones de ocio y amistad). En el contexto de una sociedad que se define a sí misma como democrática, la baja participación directa de los ciudadanos refleja su debilidad como sujetos políticos. El modelo institucional vigente pone el énfasis en la delegación y en las fórmulas corporativas de poder (estructuración de grandes organizaciones sectoriales, ligadas con frecuencia a grupos económicos pero también sindicales, religiosos, profesionales, etc.), en desmedro de la autoorganización de la ciudadanía, la expresión espontánea, la defensa directa de intereses o los procesos colectivos de debate, gestión y toma de decisiones que, sin embargo, también pueden articularse en nuestra sociedad, tal y como plantean los movimientos alternativos que tratan de promover formas activas de ciudadanía y que cuestionan el centralismo político y el capitalismo neoliberal.

En el contexto de una sociedad que se define a sí misma como democrática, la baja participación directa de los ciudadanos refleja su debilidad como sujetos políticos

En cuanto a los partidos políticos, una tercera parte de la población se siente próxima a ellos y cree que “podemos confiar en que los gobernantes actúan de forma adecuada”, aunque la mayoría considera reiteradamente en las encuestas del CIS que “esté quien esté en el poder, siempre busca sus intereses personales”, o que la mayoría de los candidatos a diputado tiene como principal motivo para presentarse “el poder y la influencia que obtienen a través del cargo” y, cuando lo consiguen, se dejan influir más por los grupos de presión y los medios de comunicación que por la opinión pública o los electores que les votaron. El Barómetro Global de Corrupción en el Mundo, de la ONG Transparencia Internacional, confirma estos datos del CIS, al situar a los partidos políticos como la institución más corrupta a los ojos de la sociedad española en 2005 y 2007.

Gráfico 12
Opinión sobre quién tiene más poder en España (1996-2005)



Fuente: elaboración propia a partir de los *Latinobarómetros* del CIS N° 2218 (1996), Preg. 63; N° 2312 (1998), Preg. 51; N° 2417 (2001), Preg. 64; N° 2540 (2003), Preg. 10; y 2.571 (2005), Preg. 15.

Según una serie homogénea de encuestas aplicadas por el CIS entre 1996 y 2005, para la opinión pública las instituciones con más poder en España son, además del Gobierno, las grandes empresas y la banca; y las que menos, el Congreso de los Diputados y los sindicatos obreros. En posición intermedia quedan los medios de comunicación y los partidos políticos (ver gráfico 12). El hecho de que el poder en España aparezca encabezado por el Gobierno, las grandes empresas y la banca, quedando en último lugar el Congreso y los sindicatos, muestra que los ciudadanos creen que los intereses de las grandes corporaciones privadas se superponen a los de las mayorías sociales, sea la institución de representación de la soberanía popular o los sindicatos de trabajadores. Si esto es así, como opina la mayor parte de la ciudadanía, se estaría produciendo en España una perversión de los principios constitucionales de 1978.

España se consolida como país del Norte (frente al Sur)

En la esfera internacional se mantienen o amplían los desequilibrios económicos, ecológicos y políticos de fondo. En especial, el servicio anual de la deuda del Sur hacia el Norte ha crecido continuamente hasta el punto de ser 5,3 veces mayor que la cantidad total destinada a la Ayuda Oficial al Desarrollo (en 1994 era 2,7 veces mayor). En cuanto a España, se ha consolidado como país del Norte en la última década, por su nivel de renta y sus alianzas políticas y económicas internacionales en el seno de la Unión Europea; sus compañías transnacionales –incluyendo varios bancos– tienen un peso creciente a nivel internacional, dando lugar a importantes beneficios para las matrices españolas y contribuyendo a ampliar la deuda externa y la dependencia estratégica de los países del Sur.

textos para una ciudadanía informada y crítica
una nueva librería en internet... libros y revistas
ciencias sociales pensamiento político pacifismo
sostenibilidad relaciones internacionales educación
una_nueva_librería_en_internet...
www.libreria.fuhem.es

Ensayos bioeconómicos. Antología.

Nicholas Georgescu-Roegen de Óscar Carpintero (ed.) 189
Salvador López Arnal

Derecho Constitucional para la sociedad multicultural

de Erhard Denninger, Dieter Grimm,
Ignacio Gutiérrez (ed.) 191
Nieves Zúñiga García-Falces

Libros

ENSAYOS BIOECONÓMICOS.
ANTOLOGÍA.
NICHOLAS GEORGESCU-ROEGEN
Óscar Carpintero (ed.)

Los libros de la Catarata,
Madrid, 2007

156 páginas

Clásicos del Pensamiento Crítico es una colección, a la que pertenece este libro, dirigida por Francisco Fernández Buey y Jorge Riechmann. Los títulos que la integran tienen el objetivo de “acercar al lector actual la obra y el pensamiento de aquellos autores y autoras que han destacado en la elaboración de un pensamiento crítico a lo largo de la historia: enseñar qué dimensión histórica tuvieron y qué dimensión política, social y cultural tienen; enseñar cómo se leyeron y cómo se leen hoy”. Si esas son las finalidades, es netamente consistente la incorporación a la colección de esta magnífica selección de escritos de Nicholas Georgescu-Roegen.

Ensayos bioeconómicos está compuesto de una introducción de Óscar Carpintero, el antólogo del volumen –“Nicholas Georgescu-Roegen: un economista transdisciplinar”–, de siete sustantivos ensayos del economista rumano: “Hacia una economía humana”, “La ley de la entropía y el problema económico”, “Bioeconomía: una nueva mirada a la naturaleza de la actividad económica”, “La crisis de los recursos naturales” (un extracto), “Bieconomía y ética”, “Mitos sobre la energía y la materia” y “Los métodos de la ciencia económica”, y, finalmente, de una cuidada bibliografía.

Óscar Carpintero, reconocido autor de *El metabolismo de la economía española: Recursos naturales y huella ecológica* (1955-2000) y profesor de Economía Aplicada en la Universidad de Valladolid, era sin duda el mejor Virgilio para aproximarnos a la obra del economista rumano. Carpintero no sólo ha presentado magníficamente esta antología sino que ha traducido una buena parte de los textos, ha anota-

do aquello que debe ser anotado para información y ayuda del lector y nos ha regalado un anexo bibliográfico inmejorable para facilitar una mejor aproximación a la obra del autor.

Nacido en Rumania en 1906 y fallecido en EEUU en 1994, matemático, estadístico, Georgescu-Roegen dio el salto a la economía a principios de los años treinta de la mano de Joseph Alois Schumpeter. La insatisfacción con la economía convencional le impulsó a dedicarse a lo que llamó la bioeconomía, lo que hoy conocemos como economía ecológica, en la que combinó creativamente, de forma entonces muy inusual y alejada del paradigma dominante, ciencia económica, termodinámica y biología. Publicó su principal obra de “economía heterodoxa” en 1971, *La ley de la entropía y el proceso económico*.

Es necesario destacar un significativo detalle biográfico del que Carpintero da cuenta en su presentación. Entre 1934 y 1936, Georgescu-Roegen estuvo en la Universidad de Harvard al lado de Schumpeter. Se vivía en aquellos momentos el proceso de matematización generalizada de la ciencia económica. Para un economista como él, que provenía directamente del ámbito matemático, el futuro se presentaba prometedor. Pero cuando, con apenas 30 años, se le abrían las puertas de una de las principales universidades del mundo y se iniciaba una carrera profesional que no podía ser sino brillantísima, Georgescu-Roegen decidió regresar a su país natal donde permaneció doce años, entre 1936 y 1948, renunciando “a una cómoda y brillante carrera científica en EEUU a cambio de un incierto y duro futuro en su tierra natal”. No debió de ser fácil.

La cita de Schumpeter que encabeza el texto de presentación –“Ninguna ciencia podría progresar si no existieran disidentes entre sus adeptos”– ayuda a explicar la mezcla de motivaciones que dan continuidad y rompen a un tiempo el desarrollo intelectual de la obra del autor. “Georgescu-Roegen se comporta como un economista *heterodoxo* [...] cuando tensa la cuerda del paradigma convencional. Y se con-

vierte en un verdadero disidente cuando decide traspasar las fronteras académicas acercándose a otras disciplinas como la termodinámica o la biología”.

No cabe aquí resumir las numerosas –y aún novedosas– ideas, sugerencias y argumentos de los artículos incorporados a estos *Ensayos bioeconómicos*, pero sí señalar los siete puntos que componen el programa mínimo bioeconómico defendido por el autor desde una perspectiva ético-económica próxima a la de Hans Jonas y su imperativo ecológico: cesar completamente todos los instrumentos de guerra; aspirar a que la población de cualquier país, no sólo de los países superpoblados, pueda ser alimentada sólo con agricultura orgánica; ayudar realmente a que los países subdesarrollados puedan eliminar el hambre y sus terribles consecuencias; mientras esperamos la llegada de una nueva, limpia y abundante fuente de energía, la población, cuando sea el caso, debe cesar su exceso de consumo en calefacción, refrigeración, alumbrado o velocidad; la humanidad debe renunciar a sus ansias de lo más grande y mejor; la moda debe ser orillada al baúl de los disparates culturales y, finalmente, todos debemos curarnos del síndrome de la “maquinilla de afeitar”: producir algo para producir más de ese mismo algo sin tiempo para la vida ni el sosiego.

Sin duda, es destacable que el economista rumano no sólo fue un magnífico científico, uno de los grandes del siglo XX, sino que además fue un singular epistemólogo y un filósofo con todas las letras y con todo el espíritu que la adscripción exige. Me permito sugerir por ello el inicio del estudio de estos ensayos por dos escritos, en mi opinión, filosóficamente deslumbrantes: “Bioeconomía y ética”, fragmento de un artículo inédito presentado al tercer congreso mundial de Economía social, y “Los métodos de la ciencia económica”.

Georgescu-Roegen no pone en cuestión el interés de los modelos analíticos cuya utilidad al representar símiles de procesos reales no puede negarse. Sin embargo, lo que importa en la mayoría de los procesos evolutivos es la

emergencia de novedades, la irrupción de cambios cualitativos, por usar terminología clásica. El aspecto más importante del proceso económico es precisamente la continua aparición de novedad, desde luego impredecible, y de forma muy distinta a como no es predecible el lanzamiento de una moneda: “cada novedad es algo singular y único en el sentido de que, desde el punto de vista del tiempo cronológico, sólo ocurre una vez”. Pues bien, para estos aspectos, en opinión del autor, no hay otra solución que una aproximación dialéctica, que use palabras en lugar de números, “para aquellos cambios verdaderamente cualitativos que no pueden ser representados por modelos aritmomórficos”. Desgraciadamente, escribía en 1979, la profesión comulgaba con el veredicto de W. J. Baumol: los trabajos de Karl Marx y Joseph Schumpeter no deben ser emulados por su vaguedad e imprecisión. En opinión de Georgescu-Roegen, los efectos de este desafortunado enfoque se imponen: los análisis de la inflación o del desempleo de la economía matematizada ortodoxa ignoran los efectos estructurales y las recomendaciones políticas de los economistas son totalmente ineficaces. La sorpresa de esta ineficacia, dado el enfoque asumido, no debería sorprender.

De este modo, la ciencia económica, que quiera comprender la realidad y ayudar políticamente de manera efectiva, debería orientarse hacia un mayor número de estudios vagos e impresionistas, ya adelantados, concluye el autor, por Marx, Schumpeter y otros economistas menos conocidos. Simplificando: menos formalización sofisticada e inútil, y más ideas y realidad.

Si el lector es filósofo o aficionado a la filosofía, es deber recomendarle el citado capítulo sobre “Bioeconomía y ética”. Allí podrá encontrar no sólo una argumentada defensa de la aproximación ética a la economía, contraria a toda separación con intersección vacía entre ambas disciplinas, sino que encontrará pasajes de tanto valor y coraje intelectual como el siguiente: “La ética y la economía política ya estaban

divorciadas desde hacía tiempo. Las protestas ocasionales no tuvieron éxito a la hora de causar algún daño a la economía ortodoxa –algunas como las de Carlyle se perdieron en el barullo del mercantilismo económico, y otras, como las de Karl Marx, se convirtieron en una poderosa llamada de atención al mundo–.”

Una última recomendación. Si el lector quiere ampliar su aproximación a la obra de este gran científico y filósofo, no debería dejar de leer o releer a la limón un trabajo del propio antólogo del volumen: *La bioeconomía de Georgescu-Roegen* (Montesinos, 2006), en mi opinión uno de los mejores y más hermosos ensayos publicados en castellano en estos últimos años.

Salvador López Arnal

Profesor de Matemáticas en la UNED y de Informática en el Instituto Puig Castellar (Santa Coloma de Gramenet, Barcelona)

DERECHO CONSTITUCIONAL PARA LA SOCIEDAD MULTICULTURAL

Erhard Denninger, Dieter Grimm,
Ignacio Gutiérrez (ed.)

Trotta

Madrid, 2007

69 páginas

¿Son el Estado y la Constitución conceptos fijos y estancos o se modifican con el tiempo y la Historia? ¿Qué tipo de Estado es necesario para la sociedad multicultural? ¿Qué papel juega el Derecho a la hora de mantener unida a una sociedad? ¿Cuánto conflicto o, por el contrario, cuánto civismo necesita una sociedad para estar integrada?

La realidad multicultural que actualmente caracteriza a muchas de nuestras sociedades ha reabierto la reflexión teórica en torno a los principios básicos del Estado constitucional: la democracia y los derechos fundamentales. El debate adquiere diferentes formas según la rea-

lidad a la que aluda y, mientras en América Latina, por ejemplo, se aborda fundamentalmente en relación a las reivindicaciones de los pueblos indígenas, en Europa, a menudo, se refiere a los desafíos planteados por la inmigración. Como no podía ser de otro modo, en Alemania, considerada por muchos como la patria de la reflexión sobre la teoría del Estado y las grandes discusiones metodológicas en Derecho, y con una larga experiencia en materia de inmigración, se desarrollan algunos de los debates más fértiles en este sentido. De la mano de Ignacio Gutiérrez, editor y traductor del libro *Derecho constitucional para la sociedad multicultural*, esta obra nos acerca de manera clara al pensamiento sobre el tema de dos reconocidos y experimentados Catedráticos alemanes de Derecho Público: Erhard Denninger y Dieter Grimm.

Los análisis con carácter jurídico de ambos autores vienen precedidos, a manera de introducción, por una oportuna contextualización teórica a cargo de Ignacio Gutiérrez, profesor de Derecho Constitucional en la UNED. Siempre siguiendo a pensadores alemanes, el autor recorre las diferentes posiciones que han acompañado a disyuntivas como la subordinación del derecho constitucional a la noción de Estado y la aportación de la Constitución a la integración social.

Si bien durante un tiempo se situaron la actividad y objetivos del Estado por encima de la Constitución, a partir de los años sesenta son numerosos los autores que defienden la primacía de la Constitución frente al Estado, abandonando así el carácter de inmovilidad e independencia del contexto que acompañaba a dichos conceptos, para subrayar su carácter caduco y modificable. Partir de esta flexibilidad es lo que permite el reconocimiento de una realidad sobre la que se opera viva y cambiante, y reconocer a los protagonistas de dicha realidad como sujetos. El Estado moderno es el Estado constitucional y, como afirma Erhard Denninger, Catedrático de Derecho Público y Filosofía del Derecho en la Johann Wolfgang Goethe-Universität de Frankfurt del Meno, “tanto su fun-

damento originario como su telos imponen concebirlo como orden jurídico de la convivencia”.

En paralelo a esta evolución en el pensamiento, la realidad social adquiriría nuevas formas y actores como los representados por la población inmigrante. El aumento de la inmigración en sociedades gestionadas en base a un principio de homogeneidad cultural (nacional) sobre la que se construía la idea de Estado supuso la ruptura de ésta y, por tanto, de las sincronías forzadas por el Estado en respuesta a esa idea homogeneizadora. Las formulas sociales integradoras utilizadas hasta el momento ya no servían y la nueva realidad requería establecer nuevos mecanismos para la convivencia. Pero, ¿para lograr la integración social basta con ser persona o hay que ser además ciudadano? ¿Cómo conquistar la ciudadanía?

Erhard Denninger defiende el proceso jurídico como engranaje en una sociedad multicultural formada por seres libres e iguales, y se pregunta por el papel integrador de los conflictos sociales. Para ello utiliza como ejemplo la Unión Europea y plantea sugerentes preguntas como ¿cuánto consenso necesita una sociedad o cuánto conflicto soporta? Con el trasfondo de la confrontación entre los “teóricos del consenso” y los “filósofos del conflicto”, Denninger defiende los beneficios de un conflicto controlado. “El positivo papel de integración social del conflicto, por supuesto cuando resulta jurídicamente encauzado y delimitado, conduce a una concepción de la Constitución renovada y finalmente (...) liberada de su fijación con el ‘Estado’”, afirma. Ilustrada con las teorías en esta línea de Maquiavelo y Kant, y ante la ambivalencia del conflicto como “pegamento” y al mismo tiempo como “disolvente” de las vinculaciones sociales, el autor desarrolla esta idea distinguiendo entre conflictos de “más o menos” y conflictos de “esto o lo otro”. Los conflictos multiculturales responden a esta última categoría, donde no se trata de “repartir” sino de “reconocer”.

El Derecho se presenta ante el autor como único elemento capaz de conseguir una integración. Pero debe de tratarse de un derecho sus-

ceptible de ser modificado, un derecho en forma de ley. Ello exige que el Estado reconozca a todos los miembros de la sociedad como libres e iguales y, ante todo, exige “acordar conjuntamente y reconocer reglas de procedimiento, que han de ser respetadas por todos, para la generación de ‘Derecho’”. Se trata de diseñar un procedimiento para crear, entre todos los miembros de la sociedad, el Derecho que la regule y esto no es otra cosa que el consenso democrático fundamental. “Sin ese consenso fundamental sobre el proceso de producción de Derecho no sólo pierde éste la fuente de su legitimación, sino que desaparece también la frontera, constitutiva para cualquier comunidad duradera, entre ‘fuerza’ y ‘poder’”, sostiene Denninger.

Este planteamiento recuerda a Habermas, que defiende que el derecho depende del contexto y debe diseñarse mediante un proceso democrático que asegure tanto la autonomía privada como la autonomía pública. Aunque el fin último es la protección del individuo –asegurar la libertad y autonomía individual–, derecho común a todos los individuos y por tanto lo que hace iguales a todos los ciudadanos, esto sólo se logra a través de la participación pública de los sujetos de esos derechos. Los destinatarios del derecho solo pueden ser autónomos en la medida en que se conciben a sí mismos como autores de las leyes a las que están sometidos. Esto requiere de un trabajo compartido, de comunicación y de participación de todos, para lograr el acuerdo de los ciudadanos, lo que se percibe como el elemento vital de la democracia.

En relación a la idea de autonomía, Denninger añade que el poder democrático, que resulta de esta participación “voluntaria”, significa la actuación autónoma de la sociedad sobre sí misma sin directrices del exterior. De esta forma, la “producción del Estado” queda en manos de cada ciudadano individual y es lo que da legitimidad al ordenamiento judicial de una sociedad.

Denninger no escapa a la dificultad de alcanzar consensos de esta envergadura, más teniendo en cuenta la diversidad de tradiciones, culturas y religiones hoy día presente en una misma

sociedad, por lo que subraya el recurso del procedimiento institucionalmente asegurado de creación de Derecho como el camino razonable y correcto para que “al menos resulte posible alcanzar un equilibrio satisfactorio”. El autor alemán ilustra sus desarrollos teóricos con casos concretos ocurridos en Alemania, como la sentencia del Tribunal Constitucional alemán en relación al caso del velo musulmán, así como el de las demandas de dos comunidades religiosas diferentes (los testigos de Jehová y la comunidad musulmana) y su estatus jurídico en relación con el Estado. Dejo para el lector el descubrimiento de la resolución de estos interesantes casos de cuya exposición se deduce otra importante cuestión como es la de la neutralidad del Estado.

La aportación de los derechos fundamentales a los conflictos multiculturales es el elemento central del ensayo de Dieter Grimm, Catedrático de la Humboldt-Universität de Berlín y con experiencia como magistrado del Tribunal Constitucional alemán de 1987 a 1999. Su exposición comienza con una cuestión polémica, referida a los derechos de los inmigrantes a mantener sus tradiciones en el país receptor, y el derecho de los locales para que sus formas de vida y escala de valores sean respetadas por los inmigrantes. Con gran claridad Grimm expone dos formas de abordar este frecuente debate: la asimilación (obligación del extranjero a adaptarse) y la libertad cultural (nadie puede verse despojado de la cultura que ha arraigado en la persona). Los temores a la extranjerización y al imperialismo cultural están detrás de ambas posturas; y la cuestión se termina planteando en términos de colisión entre los mandatos y prohibiciones del derecho local y los comportamientos exigidos por la religión o tradiciones de la cultura de origen. ¿Se produce un choque en este sentido entre el derecho local y derechos fundamentales como el derecho a la libertad religiosa o a poseer la propia cultura?

Grimm defiende que el marco a partir del que resolver las pretensiones y peticiones de los grupos es el de los derechos fundamentales

—que son individuales—. Al mismo tiempo, este tipo de conflictos deben ser tratados de forma particular, lo que permitirá aumentar las posibilidades de encontrar soluciones por consenso —idea que conecta con Denninger—, utilizando para ello criterios de ponderación. A pesar de esta recomendada particularidad con la que afrontar estas tensiones, el autor alemán establece una pertinente clasificación de los conflictos y elabora para cada caso una explicación general de gran interés bajo el prisma de la protección de los derechos de igualdad y libertad. A grandes rasgos esta clasificación agrupa los conflictos según si están referidos a: 1a) la ampliación del marco de libertad en beneficio de un grupo; 1b) el estrechamiento de la libertad de los miembros de un grupo por motivos religiosos o culturales; 2a) la igualdad de trato para la preservación de una cultura o religión; 2b) pretender algo por motivos culturales o religiosos que no se otorga con carácter general.

Grimm contribuye al debate sobre los derechos de los grupos subrayando la importancia de los derechos fundamentales como el marco sobre el que resolver las tensiones suscitadas en las sociedades multiculturales. “Los derechos de libertad sirven para hacer posibles las diferencias, pero no para imponer la promoción de éstas”, sostiene el autor. Al Estado le está permitido apoyar una minoría, pero no exigido; y dicho apoyo no será por el grupo sino en función de los derechos fundamentales de las personas.

Aunque breve, y tomando exclusivamente como caso de estudio la inmigración, los enfoques con los que se aborda la cuestión —útiles para otras realidades—, la claridad en la exposición y la actualidad e importancia del tema, hacen de este libro una obra de gran interés para los interesados en los derechos fundamentales, la diversidad y en la creación de sociedades más democráticas.

Nieves Zúñiga García-Falces
Responsable del Área de Democracia,
Ciudadanía y Diversidad de CIP-Ecosocial

POLITICA SOCIEDAD

Revista cuatrimestral de Ciencias Sociales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense



Presidente
Francisco Aldecoa Luzárraga

Director
Ramón Ramos Torre

Consejo de Redacción
Víctor Abreu Fernández, M. Isabel Castaño García, Juan José Castillo Alonso, María Cátedra Tomás, Eduardo Crespo Suárez, Rafael Cruz Martínez, Jesús Leal Maldonado, Omar de León Naveiro, Lorenzo Navarrete Moreno, Blanca Olías de Lima Gete, Laureano Pérez Latorre, Paloma Román Marugán, Francisco Serra Giménez

Secretaria
Carmen Pérez Hernando

Arte y Poder **Vol. 44 - N.º 3 (2007)**

ARTÍCULOS

Juan A. Roche Cárcel
Presentación

Roberto Goycoolea Prado
Papel y significación urbana de los espacios para la música en la ciudad occidental

Xan Bouzada
El campo del arte en la génesis de las políticas culturales. Poder y gobernanza en la gestión pública del arte

Emmanuel Négrier
Políticas Culturales: Francia y Europa del Sur

Manuel Trenzado Romero
Cine y poder: el cine español y la secularización del discurso público sobre la moral durante la transición y consolidación democrática

Juan A. Roche Cárcel
A la conquista de la tierra y del cielo: rascacielos y poder tecno-económico

Antonio Ariño Villarroya
Música, democratización y omnivoridad

Michèle Dufour
Música y medios de comunicación: en torno a Glenn Gould (1932-1982)

Irene Martínez Sahuquillo

El literato frente a la política: entre el repudio aristocrático, el compromiso militante y la crítica al poder

VARIOS

Raquel Rodríguez y Fermín Bouza
La inseguridad ciudadana en las agendas pública y personal de los españoles (2000-2004)

José Antonio Pérez Rubio y Marcelo Sánchez-Oro Sánchez
Aproximación a las percepciones y orientaciones de los jóvenes ante el futuro del medio rural en Extremadura

RECENSIONES

Roberto Rodríguez López
Antipsychologium. El papel de la psicología académica: de mito científico a mercenaria del sistema, de José Luis Romero Cuadra y Rafael Álvaro Vázquez (Coords.)

Andrés Fábregas
Entendiendo las murallas de Ávila, de María Cátedra y Serafín de Tapia

NOTAS BIOGRÁFICAS

SUSCRIPCIONES

ESPAÑA		EUROPA		RESTO DEL MUNDO	
Suscripción individual:	27.00 €	Suscripción individual:	36.00 €	Suscripción individual:	45.00 €
Suscripción institucional:	33.00 €	Suscripción institucional:	39.00 €	Suscripción institucional:	54.00 €
Número suelto:	15.00 €	Número suelto:	18.00 €	Número suelto:	21.00 €



VIVIR (BIEN) CON MENOS

Sobre suficiencia y sostenibilidad

**Manfred Linz,
Jorge Riechmann y Joaquim Sempere**

Icaria Más Madera, 67
ISBN 978-84-7426-904-8

Págs. 120

Precio: 9 €

Un libro editado
con la colaboración
del Centro de
Investigación
para la Paz.

BOLETÍN DE PEDIDO

- ✓ Compre a través de la web **www.libreria.fuhem.es**
- ✓ Envíe este formulario al fax **91 577 47 26**
- ✓ Llame al teléfono **91 431 03 46**
- ✓ Escriba un correo a **publicaciones@fuhem.es**

Nombre:

Dirección:

Población: C.P. Provincia:

Teléfono: Correo electrónico:

VIVIR (BIEN) CON MENOS PRECIO DE UN EJEMPLAR 9 € (IVA y gastos de envío incluidos para España)

FORMA DE PAGO

☐ Domiciliación bancaria (preferible esta modalidad para suscriptores)

Titular de la cuenta:

ENTIDAD	ORIGEN	CONTROL	NÚMERO CUENTA

☐ Cheque a nombre de Fundación Hogar del Empleado

☐ Contra reembolso

☐ Transferencia bancaria a:
Banco Popular. C/ O' Donnell, 22. 28009 Madrid.
Nº Cuenta: 0075 0251 11 0600005047



Duque de Sesto, 40 - 28009 Madrid
Tel.: 91 431 03 46 - Fax: 91 577 47 26
Web: www.cip-ecosocial.fuhem.es
E-mail: cip@fuhem.es

análisis,
opinión,
experiencias,
protagonistas

y, además

libros, cine,
teatro, T.V.,
arte, música.
ciencia...



Revista CRÍTICA

NOVENTA Y CUATRO AÑOS AL SERVICIO DE LA INFORMACIÓN
Cada mes un tema en profundidad



Julio-Agosto



Septiembre-October



Noviembre



Diciembre



Enero-Febrero



Marzo

Últimos títulos publicados 2007-2008

- 947 Todos a jugar
- 948 2007 Año de la Ciencia
- 949 Ecumenismo hoy
- 950 Signos de esperanza
- 951 Cambio climático y sostenibilidad
- 952 Presente y futuro de los Derechos Culturales

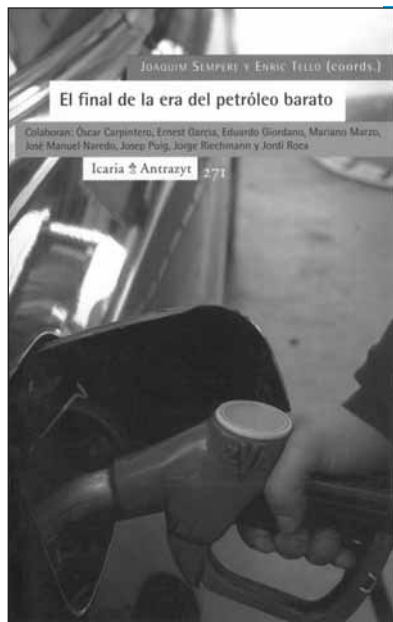
Suscripciones:

Revista Crítica.
c/ Vizconde de
Matamala,3.
28028 Madrid.

Tel.: 91 725 92 00.
Fax. 91 725 92 09

Correo electrónico:
ipintor@revista-critica.com

Visite nuestra página web:
<http://www.revista-critica.com>



Edita: Icaria
 Colabora: CIP-Ecosocial
 ISBN: 978-84-7426-947-5
 232 páginas
 Precio: 16 €

EL FINAL DE LA ERA DEL PETRÓLEO BARATO

Joaquim Sempere y Enric Tello (coordinadores)

Colaboran: Óscar Carpintero, Ernest García, Eduardo Giordano, Mariano Marzo, José Manuel Naredo, Josep Puig, Jorge Riechmann y Jordi Roca

Hoy, dos factores impiden que la era del petróleo pueda seguir sosteniendo el metabolismo social del mundo: su encarecimiento creciente y el cambio climático.

Estamos ante el final de una matriz energética basada en combustibles fósiles.

El final de la era del petróleo barato plantea profundos dilemas técnicos, políticos y morales. El futuro dependerá de la elección social.

BOLETÍN DE PEDIDO

- ✓ Compre a través de la web **www.libreria.fuhem.es**
- ✓ Envíe este formulario al fax **91 577 47 26**
- ✓ Llame al teléfono **91 431 03 46**
- ✓ Escriba un correo a **publicaciones@fuhem.es**

Nombre:
 Dirección:
 Población: C.P. Provincia:
 Teléfono: Correo electrónico:

EL FINAL DE LA ERA DEL PETRÓLEO BARATO PRECIO DE UN EJEMPLAR 16 € (IVA y gastos de envío incluidos para España)

FORMA DE PAGO

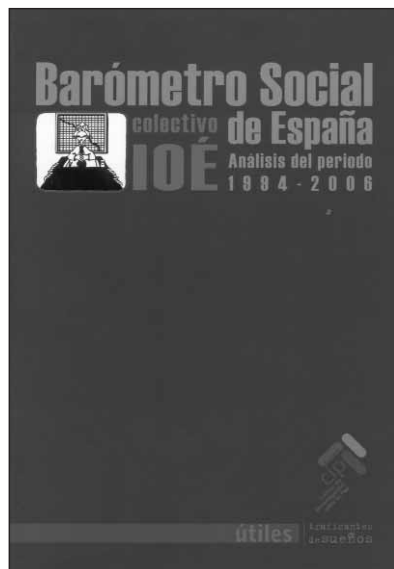
- ☐ Domiciliación bancaria (preferible esta modalidad para suscriptores)
 Titular de la cuenta.....
- ☐ Cheque a nombre de Fundación Hogar del Empleado
- ☐ Contra reembolso
- ☐ Transferencia bancaria a:
 Banco Popular. C/ O' Donnell, 22. 28009 Madrid.
 N° Cuenta: 0075 0251 11 0600005047
- | ENTIDAD | OFICINA | CONTROL | NÚMERO CUENTA |
|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input type="text"/> |



Duque de Sesto, 40 - 28009 Madrid
 Tel.: 91 431 03 46 - Fax: 91 577 47 26
 Web: www.cip-ecosocial.fuhem.es
 E-mail: cip@fuhem.es

Barómetro Social de España

Colectivo IOÉ



Coeditado por CIP-Ecosocial y
Traficantes de Sueños
ISBN: 978-84-96453-27-2
Páginas: 469
Precio: 25 €

- Una evaluación rigurosa de la situación social de España desde 1994
- Estadísticas: 180 indicadores como base para 34 índices sintéticos

Análisis de la evolución de las principales dimensiones sociales: renta y patrimonio • empleo • educación • vivienda • protección social • seguridad y justicia • medio ambiente • participación ciudadana • relaciones internacionales • igualdad de género

BOLETÍN DE PEDIDO

- ✓ Compre a través de la web **www.libreria.fuhem.es**
- ✓ Envíe este formulario al fax **91 577 47 26**
- ✓ Llame al teléfono **91 431 03 46**
- ✓ Escriba un correo a **publicaciones@fuhem.es**

Nombre:
Dirección:
Población: C.P. Provincia:
Teléfono: Correo electrónico:

BARÓMETRO SOCIAL DE ESPAÑA PRECIO DE UN EJEMPLAR 25 € (IVA y gastos de envío incluidos para España)

FORMA DE PAGO

- ☐ Domiciliación bancaria (preferible esta modalidad para suscriptores)
Titular de la cuenta:
- ☐ Cheque a nombre de Fundación Hogar del Empleado
- ☐ Contra reembolso
- ☐ Transferencia bancaria a:
Banco Popular. C/ O' Donnell, 22. 28009 Madrid.
Nº Cuenta: 0075 0251 11 0600005047

ENTIDAD	OFICINA	CONTROL	NÚMERO CUENTA



Duque de Sesto, 40 - 28009 Madrid
Tel.: 91 431 03 46 - Fax: 91 577 47 26
Web: www.cip-ecosocial.fuhem.es
E-mail: cip@fuhem.es

PAPELES

DE RELACIONES ECOSOCIALES Y CAMBIO GLOBAL

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

PARA SUSCRIBIRSE

- ✓ ENVÍE ESTE CUPÓN AL FAX O LA DIRECCIÓN INDICADA A PIE DE PÁGINA
- ✓ ESCRIBA A NUESTRA DIRECCIÓN DE CORREO ELECTRÓNICO publicaciones@fuhem.es
- ✓ LLAME AL TELÉFONO 91 431 03 46

Nombre:
Dirección:
Población: C.P. Provincia:
País: Teléfono:
Correo electrónico:

PRECIO DE UN EJEMPLAR

- ☐ España (envío gratuito) 9 €
- ☐ Europa 21 €
- ☐ Resto del mundo 28 €

PRECIO DE LA SUSCRIPCIÓN (4 números)

- ☐ España (envío gratuito) 28 €
- ☐ Europa 60 €
- ☐ Resto del mundo 88 €

FORMA DE PAGO

- ☐ Domiciliación bancaria (preferible esta modalidad para suscriptores)

Titular de la cuenta:

ENTIDAD				OFICINA				CONTROL		NÚMERO CUENTA							

- ☐ Cheque a nombre de Fundación Hogar del Empleado
- ☐ Giro postal a nombre de Fundación Hogar del Empleado
- ☐ Contra reembolso
- ☐ Transferencia bancaria a:

Banco Popular. C/ O' Donnell, 22. 28009 Madrid.

Nº Cuenta: 0075 0251 11 0600005047



