

27

INFORME  
ESPAÑA  
2020

CÁTEDRA  
JOSÉ MARÍA MARTÍN  
PATINO DE LA CULTURA  
DEL ENCUENTRO



Servicio de Biblioteca. Universidad Pontificia Comillas de Madrid

INFORME España 2020 / Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro ; [coordinación y edición Agustín Blanco, Antonio Chueca, José Antonio López-Ruiz y Sebastián Mora]. -- Madrid : Universidad Pontificia Comillas, Cátedra J.M. Martín Patino, 2020.

529 p.

En la portada: 27.

Es continuación de la colección CECS publicada por la Fundación Encuentro ISSN 1137-6228.

Universidad Pontificia Comillas. Facultad de Ciencias Humanas y Sociales.

D.L. M-26169-2020. -- ISBN 978-84-8468-850-1

1. Situación política. 2. Situación social. 3. España. I Blanco Martín, Agustín. II. Chueca, Antonio. III. López-Ruiz, José Antonio. IV. Mora Rosado, Sebastián.

Coordinación y edición: Agustín Blanco, Antonio Chueca,  
José Antonio López-Ruiz y Sebastián Mora

Edita: UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS  
Cátedra J. M. Martín Patino

ISBN: 978-84-8468-850-1  
Depósito Legal: M-26169-2020

Imprenta Kadmos  
Salamanca



*Gracias a la Fundación Ramón Areces, la Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro elabora este informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio.*

*El informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.*

# ÍNDICE

---

## PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES LA LARGA CRISIS EXISTENCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

*Agustín José Menéndez*

Introducción.....	15
1. Las crisis financiera, económica y fiscal.....	16
1.1. La crisis financiera.....	16
1.2. La crisis económica.....	21
1.3. Crisis fiscales en la Unión Europea, y especialmente, en la eurozona.....	24
2. La crisis migratoria.....	40
2.1. El aumento del flujo de migrantes y sus causas.....	41
2.2. De un serio desafío a una grave crisis.....	41
2.3. Una gestión de emergencia.....	42
2.4. La incapacidad de la Unión Europea para hacer frente a la crisis.....	45
3. La crisis política (1): la involución democrática de Hungría y Polonia.....	49
3.1. La involución democrática.....	50
3.2. El contexto del retroceso democrático.....	53
4. La crisis política (2): la crisis de articulación territorial.....	56
4.1. Antecedentes: hacia el Brexit.....	56
4.2. La negociación de la retirada.....	59
4.3. Perspectivas sobre el futuro marco de relación.....	61
5. Las transformaciones de la Unión Europea y, en particular, de la eurozona.....	62
5.1. Cambios en la estructura institucional y en el proceso de toma de decisiones.....	63
5.2. Estructura socioeconómica.....	65
5.3. Estructura política.....	67
6. Coda: la crisis del coronavirus.....	69
6.1. El doble impacto del coronavirus.....	69
6.2. El gobierno europeo de la crisis del coronavirus.....	70
Conclusiones.....	79
Bibliografía.....	82

## PARTE SEGUNDA: LA SOLEDAD DEL SIGLO XXI

*Fernando Vidal y Amaia Halty*

1. Introducción.....	91
2. La soledad del ser.....	92
2.1. La soledad industrial.....	93
2.2. La soledad neoliberal.....	94
2.3. La soledad existencial del siglo XXI.....	95
3. Las dimensiones de la soledad en nuestra sociedad.....	97
3.1. ¿Crece la soledad?.....	98
3.2. ¿Nos preocupamos suficientemente por los demás?.....	99
3.3. Satisfacción con la vida.....	100
3.4. Soledad física: pasar solo todo o casi todo el día.....	101
3.5. El sentimiento de soledad.....	103
3.6. Aislamiento y exclusión relacional.....	105

3.7. Sentirse amado y relaciones personales.....	110
3.8. La compañía que hacen redes y televisión.....	120
3.9. Conclusiones.....	121
4. Comparación internacional.....	129
4.1. Comparación con la encuesta británica Censuwide.....	129
4.2. Comparación con la encuesta británica Relate.....	130
4.3. Comparación con la encuesta estadounidense CIGNA.....	131
4.4. Comparación con la encuesta mundial de BBC.....	132
5. La epidemia de la soledad.....	133
5.1. La desconexión del sentido.....	135
5.2. Ciudades diseñadas para la soledad.....	136
5.3. Soledad y nuevas tecnologías.....	137
5.4. Soledad en el trabajo.....	139
5.5. Trabajadores remotos.....	141
5.6. La soledad de la fortuna.....	143
6. Colectivos vulnerables.....	144
6.1. Niños solos: los niños de la llave.....	145
6.2. Familias con niños gravemente enfermos.....	145
6.3. Hikikomori, fobia social y agorafobia.....	147
7. La epidemia de la soledad durante la pandemia del coronavirus.....	148
7.1. Impacto de la COVID-19 en la soledad e interior de los individuos.....	149
7.2. La soledad del coronavirus.....	155
7.3. Redes de revinculación.....	159
7.4. La soledad tras la pandemia COVID-19.....	163
Bibliografía.....	164

## PARTE TERCERA: DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL

### Capítulo 1

#### MERCADO DE TRABAJO Y DESIGUALDAD

*Luis Ayala Cañón y Olga Cantó Sánchez*

Introducción.....	173
1. Las nuevas relaciones entre el mercado de trabajo y la desigualdad.....	175
1.1. Vulnerabilidad del empleo, vulnerabilidad de la renta.....	176
1.2. El mercado de trabajo y la desigualdad en perspectiva comparada.....	179
2. Empleo, desempleo y desigualdad en España.....	182
2.1. La relación entre el desempleo y la desigualdad en el largo plazo....	183
2.2. El desempleo dentro del hogar: ¿una barrera suficiente contra la desigualdad?.....	185
2.3. El problema de los trabajadores pobres.....	188
3. La desigualdad de los salarios.....	192
3.1. Tendencias de la desigualdad salarial.....	193
3.2. La desigualdad en las horas trabajadas.....	195
3.3. La persistencia de la brecha salarial de género.....	197
4. Políticas de empleo y desigualdad.....	199
4.1. Prestaciones de desempleo y desigualdad.....	199
4.2. Las propuestas de nuevos esquemas de protección.....	203
5. Conclusiones.....	213
Bibliografía.....	216

## Capítulo 2

## LA ESCUELA RURAL

*Rogeli Santamaría Luna*

Introducción.....	221
1. La escuela rural. Historia y definición.....	224
1.1. La escuela rural en España: historia de una ausencia.....	224
1.2. Definición de escuela rural.....	229
1.3. El contexto territorial y sociodemográfico de la escuela rural .....	232
2. Los (escasos) datos de la escuela rural .....	238
2.1. Estructura y organización.....	238
2.2. Los resultados de la escuela rural en el programa PISA .....	249
2.3. Cómo se vive en la escuela rural según PISA 2018 .....	252
3. La escuela rural y el desarrollo rural .....	256
3.1. El papel de la escuela ante el reto demográfico .....	256
3.2. Un nuevo reto: el acceso al mundo digital .....	260
4. La escuela rural en el contexto internacional y autonómico.....	264
4.1. La escuela rural en Francia.....	264
4.2. La escuela rural en el Reino Unido.....	266
4.3. La escuela rural en América Latina y el Caribe .....	268
4.4. La escuela rural en el Estado de las Autonomías .....	269
5. El futuro de la escuela rural: retos, oportunidades y propuestas de me- jora .....	272
5.1. La escuela rural, clave del desarrollo sostenible.....	272
5.2. Conocer y visibilizar la escuela rural.....	273
5.3. La escuela rural en las evaluaciones externas internacionales.....	275
5.4. Ampliar la oferta educativa y mejorar las infraestructuras en el me- dio rural.....	276
5.5. Un profesorado estable, comprometido y reconocido.....	277
5.6. Un plan integrado e integral para la escuela rural .....	278
5.7. Un proyecto de todos.....	280
Bibliografía.....	282

## Capítulo 3

LOS PERMISOS PARA EL CUIDADO DE NIÑOS/AS: EVOLUCIÓN E  
IMPLICACIONES SOCIALES Y ECONÓMICAS*Gerardo Meil Landwerlin, Jesús Rogero-García y Pedro Romero-Balsas*

Introducción.....	293
1. La evolución de la política de permisos parentales y su configuración actual.....	294
1.1. Orígenes de los permisos parentales .....	295
1.2. La política de permisos parentales con el establecimiento de la de- mocracia.....	295
1.3. Hacia una política de igualación de los permisos de maternidad y paternidad .....	297
1.4. La igualación de los permisos para ambos progenitores y su cam- bio de denominación .....	300
2. La política de permisos española en el contexto de la Unión Europea ....	303
3. Alcance y barreras a la utilización de los distintos permisos parentales..	307
3.1. Uso de los permisos de maternidad y paternidad.....	308
3.2. Uso de las excedencias y reducciones de jornada.....	311

4. Efectos de los permisos sobre la dinámica familiar y el empleo .....	313
4.1. Efectos en el cuidado de los niños y en el trabajo doméstico .....	313
4.2. Efectos sobre la estabilidad de los proyectos de pareja .....	316
4.3. Efectos en el empleo .....	317
5. Implicaciones económicas de los permisos parentales.....	319
5.1. El gasto público y de los hogares en permisos parentales .....	319
5.2. El gasto en permisos parentales y escuelas infantiles en perspectiva comparada.....	321
5.3. Alternativas de gasto en políticas de cuidado .....	328
6. Conclusiones.....	330
Bibliografía .....	333
Anexo .....	337

## Capítulo 4

### RACISMO Y XENOFOBIA EN UNA SOCIEDAD DIVERSA

*Raquel Caro, Mercedes Fernández y Consuelo Valbuena*

Introducción.....	343
1. Los números y las políticas de la inmigración a España en el contexto de la Unión Europea .....	344
1.1. Cifras de inmigración .....	344
1.2. Política migratoria .....	350
2. Estereotipo, prejuicio, racismo, xenofobia: algunos apuntes teóricos .....	355
2.1. El racismo y la xenofobia .....	355
2.2. El prejuicio .....	357
2.3. Los indicadores del racismo y la xenofobia y la deseabilidad social .....	358
2.4. Una breve nota sobre la cuestión de la integración.....	359
2.5. La integración en clave de cohesión social .....	361
3. Actitudes ante el racismo.....	362
3.1. El auge de los partidos racistas en Europa: ¿está radicalizándose la sociedad? .....	363
3.2. Actitudes en Europa: el Eurobarómetro .....	365
3.3. Tendencias en las percepciones y actitudes de los españoles ante la inmigración .....	375
Conclusiones.....	404
Bibliografía.....	409

## PARTE CUARTA: REDES Y TERRITORIO

### Capítulo 5

#### LA VIVIENDA EN ESPAÑA: DINÁMICAS DE CAMBIO EN EL MODELO RESIDENCIAL

*Andrés Walliser y Pedro Uceda*

Introducción: necesidad, demanda y oferta de vivienda .....	415
1. El modelo residencial español: descifrando la complejidad.....	418
1.1. Dimensión demográfica del modelo residencial.....	420
1.2. El comportamiento residencial .....	421
1.3. La perspectiva económica .....	423
1.4. La perspectiva política y de las políticas públicas de vivienda y suelo .....	425
2. Una aproximación teórica y cuantitativa al parque residencial en España .....	425

2.1. ¿Cuál es el tamaño del parque de viviendas en España?.....	426
2.2. Y estas cuestiones, ¿se dan de manera uniforme en todo el territorio nacional? Las diferencias al interior de España .....	428
3. ¿Cómo influye la ordenación del territorio en el modelo residencial? .....	431
4. ¿Son las políticas de vivienda la solución al problema de la vivienda? ....	433
5. Los márgenes del modelo residencial: vivienda y vulnerabilidad .....	446
5.1. Jóvenes sin casa: la familia (y los problemas) crecen.....	447
5.2. La población adulta mayor: cuando la vivienda es la seguridad y una condena .....	451
5.3. La vida en una maleta: vivienda y migrantes.....	454
5.4. Sinhogarismo: cuando la vivienda son más que cuatro paredes .....	459
6. Conclusiones: un modelo en transición, pero con grandes incógnitas a corto plazo .....	460
Bibliografía.....	464

## Capítulo 6

### CIUDADES SOSTENIBLES Y ECOLOGÍA INTEGRAL

*José Manuel López Rodrigo*

1. Introducción: la sociedad en transición (ecológica) .....	471
1.1. De capital versus trabajo a capital versus biosfera .....	471
1.2. Más preguntas que respuestas .....	474
2. Las ciudades, protagonistas.....	480
2.1. Asimetría demográfica.....	481
2.2. Un modelo de transporte que concentra .....	483
2.3. La vivienda en el centro de la sociedad .....	484
3. Distintos problemas, nuevas oportunidades .....	494
3.1. La emergencia climática condiciona la agenda social .....	495
3.2. Buscando una imagen para la transición ecológica .....	497
3.3. Nuevo modelo urbano .....	499
4. Vivienda y energía .....	502
4.1. De la vivienda a la casa.....	502
4.2. Rehabilitación sostenible .....	507
4.3. Democratización de la energía.....	513
5. Movilidad sin petróleo .....	515
5.1. ¿Moverse igual con menos vehículos?.....	515
5.2. Del transporte a la movilidad.....	521
5.3. Sistemas públicos .....	523
6. Ecología integral: la ciudad como ecosistema .....	524
Bibliografía.....	529



**Parte Primera**  
**CONSIDERACIONES GENERALES**

---

**LA LARGA CRISIS EXISTENCIAL**  
**DE LA UNIÓN EUROPEA**

Agustín José Menéndez  
*Universidad Autónoma de Madrid*

## **Introducción**

La Unión Europea y sus Estados miembros están atravesando un largo ciclo de crisis. Las convulsiones financiera, económica y fiscal (2007-2015) pusieron de relieve las graves debilidades estructurales de la eurozona. Los flujos masivos de emigrantes forzosos de 2015-2016 sometieron a prueba el fundamento normativo de la Unión y de sus Estados miembros. Lenta pero inexorablemente, el tejido político europeo se ha ido resintiendo. La adhesión a los principios democráticos de los países de la Unión ya no puede darse por descontada, a la luz de la involución en marcha en varios Estados miembros, y no en menor medida en Hungría y en Polonia. Al mismo tiempo, la Unión ha perdido su estabilidad territorial tras la retirada del Reino Unido. Y mientras todas las crisis anteriores han sido pospuestas pero no resueltas, la pandemia del coronavirus no solo está generando problemas sanitarios sin precedentes en Europa en el último siglo, sino que ha desencadenado una caída fortísima de la actividad económica, que amenaza con agravar decisivamente las dificultades del Viejo Continente.

Es por ello que desde el título de este trabajo se sostiene que este largo ciclo de cambios profundos ha abierto una crisis existencial de la Unión Europea. Esto es así porque la fuerza de los eventos ha hecho visibles las muchas debilidades estructurales del proyecto de integración, hasta el punto de que resulta evidente que la supervivencia de la Unión está en juego. Pero también porque se ha desencadenado un profundísimo proceso de transformación económico, social, cultural, político y constitucional, más decisivo que las sucesivas rondas de reforma de los Tratados de la Unión Europea de estos últimos treinta años.

Estas páginas están dedicadas tanto a esclarecer cómo las crisis se han entrelazado y reforzado mutuamente cuanto cómo Europa ha intentado gobernarlas (apartados 1 a 4 y coda). Sin embargo, tendremos ocasión de observar que la dinámica propia de las crisis, unida a la configuración previa del proyecto europeo, han terminado por definir buena parte de los rasgos de la Unión Europea en ciernes, de la Unión Europea que está emergiendo de la crisis (apartado 5).

## 1. Las crisis financiera, económica y fiscal

El actual ciclo de “crisis europeas” se abrió con las crisis financiera (2007-), económica (2008-) y fiscal (2009-), que tienen una identidad propia, pero que se han sucedido y encadenado, de modo que solo cabe una comprensión cabal de las mismas considerándolas conjuntamente.

Antes de describir brevemente la consistencia y desarrollo de las mismas, es necesario subrayar que mientras que las crisis financiera y económica pueden ser caracterizadas como crisis globales, en la medida en la que afectaron a las economías de la mayor parte de los países y zonas comerciales, no es tal el caso de la crisis fiscal, idiosincráticamente europea. Este “factor diferencial” europeo requiere que al analizar el desarrollo e intentos de gobierno de las crisis financiera y económica, prestemos especial atención al modo peculiar en que la Unión gobernó las mismas, dado que de ese modo estaremos más cerca de entender cómo se incubó la crisis fiscal.

### 1.1. La crisis financiera

La quiebra del banco de inversiones Lehman Brothers sirvió de espolleta de una crisis financiera global. Como veremos en esta sección, el crecimiento exponencial de la deuda, en especial de la deuda privada, había generado fortísimas debilidades estructurales en los sistemas financieros de la mayor parte de los países del mundo, de modo que la historia de las dos décadas previas a 2008 puede considerarse como la crónica de una crisis (financiera) anunciada (apartado a). La gestión de la crisis consistió en el uso masivo de los recursos públicos, tanto de los bancos centrales como de los Tesoros, para evitar el hundimiento de la infraestructura financiera de la economía (apartado b). Tales medios no solo contradecían los argumentos con los que se había favorecido la liberalización de las actividades financieras desde los años setenta, sino que el modo en que fueron usados resultó insuficiente para frenar la mutación de la crisis financiera en crisis económica, lo que podemos denominar como el salto de la crisis desde la economía financiera a la economía real, del mercado financiero al mercado de abastos (como veremos en la próxima sección). Y sin embargo, es importante tomar nota de que el ascenso de los bancos centrales, su conversión en instituciones clave desde una perspectiva no solo económica, sino también política, trae causa de su gestión de la crisis financiera.

#### a) Desarrollo

Doblegadas las fuerzas inflacionistas en los años ochenta<sup>1</sup>, los primeros noventa parecieron marcar el inicio de una etapa de neta recuperación

---

<sup>1</sup> Es bien sabido que las economías “occidentales” experimentaron una doble crisis económica y monetaria en los años setenta. El “círculo virtuoso” de las tres primeras décadas

económica. La nueva pujanza tenía diversas causas; de entre ellas, una fundamental: el crecimiento de los activos financieros a una velocidad muy superior a la que lo hacía la riqueza no financiera. Venido a menos el impulso “keynesiano” mediante la inversión y el gasto públicos, el crecimiento de la deuda privada se convirtió en el nuevo motor de la economía, hasta el punto de que hay quien habla de un “keynesianismo” privado (Crouch, 2011). Esta fórmula, sin embargo, era insostenible a largo plazo (Keen, 2017: cap 3 y 4)<sup>2</sup>. Con tasas de crecimiento de la actividad financiera cada vez más altas, era inevitable que el capital financiero acabase convirtiéndose en capital ficticio, es decir, en mero título formal sin correspondencia con riqueza material y tangible (Durand, 2014). Así, a finales de los noventa proliferaron las llamadas “burbujas” (por ejemplo, en nuestro país, la burbuja inmobiliaria), que no eran sino un recordatorio de las leyes de gravedad de la economía. En este contexto, el mantenimiento de la solvencia del sistema financiero pasó a depender de una transferencia constante de recursos de la “economía real”, llegándose finalmente (y de forma necesaria) a un punto de ruptura, aquel en el que las “burbujas” se pincharon a causa de la propia “impaciencia” de la “nueva” finanza (Lapavistas, 2013)<sup>3</sup>.

Ese fue el origen de la crisis financiera que se manifestó espectacularmente en septiembre de 2008 tras la quiebra de la banca de inversiones estadounidense Lehman Brothers. La rendición de cuentas se había hecho ya inevitable dos años antes. El alza de los tipos oficiales de interés en Estados Unidos aceleró la explosión de una de las burbujas financieras (no necesariamente la mayor ni la más espectacular), la de las llamadas “hipotecas basura”, o lo que es lo mismo, de los préstamos hipotecarios concedidos a deudores manifiestamente incapaces de afrontar los pagos, pero que servían como materia prima para la producción de complejos productos financieros (Tett, 2009). Dado el peso relativamente pequeño del subsector en el conjunto de los mercados financieros estadounidenses, las autoridades de aquel país confiaron en que sería relativamente sencillo contener la crisis. Como bien sabemos, los eventos se desarrollaron de manera bien distinta. Y es que la crisis de las “hipotecas basura” puso en evidencia la medida en

---

de la posguerra (crecimiento sostenido, altas tasas de inversión, aumento constante y relativamente homogéneo del nivel de vida, desarrollo de los sistemas de protección social), se trocó en la peligrosa combinación de altas tasas de inflación y estancamiento económico (un fenómeno descrito con el neologismo “estanflación”). La tolerancia a la inflación primero, y al crecimiento de la deuda pública posteriormente, permitieron amortiguar el conflicto social resultante (esencialmente acerca de la distribución de los costes de la crisis), pero no resolver los problemas estructurales que causaban las crisis.

<sup>2</sup> Las crecientes integración e interdependencia económica hacen que la deuda empuje la actividad productiva incluso en aquellos países en los que el endeudamiento privado no crece en términos relativos, o lo hace a un ritmo bajo, dado que el aumento de las exportaciones se hace posible *porque otros se endeudan* (Alemania es un caso paradigmático al respecto).

<sup>3</sup> Sobre la dinámica de financiarización y su necesaria crisis, véanse los trabajos, largo tiempo olvidados, de Minsky (1986 y 1992).

la que el modelo de negocio de la mayor parte de las entidades financieras (no solo de las estadounidenses, también de las europeas) había cambiado radicalmente en un triple sentido:

- Primero, los bancos habían reducido drásticamente su función como intermediarios financieros de actividades económicas “reales”, y, por el contrario, habían desarrollado su perfil como generadores de capital ficticio a través de productos financieros complejos (entre ellos, los derivados confeccionados a partir de las “hipotecas basura” mencionados anteriormente)<sup>4</sup>.

- Segundo, el negocio bancario se fue apartando del juicio basado en un conocimiento profundo del funcionamiento de la economía local, y comenzó a depender del uso de algoritmos mediante los que se determinaba el grado de riesgo que se asumía con cada operación crediticia. De este modo se debilitaban los mecanismos que reducían el nivel y la concentración de riesgos en la economía (Dunbar, 2011; Patterson, 2010; Derban, 2011).

- Tercero, la fuente de financiación de los bancos pasó a consistir, en no menor medida, en préstamos a corto plazo en los mercados financieros, aumentando por ello la fragilidad financiera de los mismos. De todo ello resultó una creciente complejidad de la actividad de los institutos de crédito que, en lugar de conducir a la dispersión y buena gestión de los riesgos financieros, en realidad llevó a su concentración, al tiempo que se reducían peligrosamente los niveles de reservas bancarias (Mellor, 2010; Lewis, 2010, 2011).

Estando así las cosas, el hundimiento del mercado de las “hipotecas basura” arrastró al sector financiero en su conjunto. Cuando se demostró que la solidez de los productos derivados era pura ficción, la confianza en todas las instituciones financieras se derrumbó.

La crisis financiera se desarrolló de forma semejante a otras precedentes (Kindleberger, 1978; Galbraith, 1993; Vague, 2019), si bien sus efectos se expandieron a una velocidad muy superior gracias al desarrollo de las tecnologías de la información (que aceleraron y radicalizaron la *turbulencia* financiera). Una vez que se desató el pánico, los tenedores de capital desertaron de los mercados financieros, que literalmente se detuvieron. Dependientes de liquidez a cortísimo plazo y con unas reservas prácticamente inexistentes, las entidades financieras vieron inmediatamente amenazada su supervivencia<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Como queda de manifiesto en el papel de las entidades financieras en la generación de sucesivas burbujas especulativas: la deuda externa de los países en vías de desarrollo, materias primas, empresas tecnológicas, empresas en proceso de privatización o en las hipotecas.

<sup>5</sup> Durante los primeros meses de la crisis (esencialmente hasta el inicio de la crisis fiscal de la eurozona en el otoño de 2009) tuvieron gran curso en Europa los análisis que

## b) El gobierno de la crisis financiera

Dio comienzo de este modo un estado de emergencia financiera no declarada (al menos no formalmente), durante el cual las instituciones públicas inyectaron (y siguen inyectando) “liquidez” en los mercados financieros, o lo que es lo mismo, absorbieron los riesgos primero, y las pérdidas después, de las entidades financieras. A resultas de ello, se han transferido, haya sido de modo directo o indirecto, ingentes recursos a los tenedores de capital.

El diagnóstico mayoritario en 2007-2008 fue que los mercados financieros experimentaban turbulencias pasajeras, causadas por un pánico (injustificado) desencadenado por el hundimiento del mercado de las “hipotecas basura”. Se argüía que las entidades financieras eran sólidas, o lo que es lo mismo, solventes, y a lo que se enfrentaban era meramente a problemas de liquidez, debido precisamente a la generalización de la desconfianza. Era imprescindible una intervención pública, pero meramente “puntual”, con el objeto de superar el pánico y permitir el retorno a la “normalidad”. Precisamente a tal efecto se precisaban medidas decididas, acciones tomadas con una fuerza claramente superior a la necesaria, de modo que no quedase duda alguna acerca de la firmeza con la que entendían actuar las autoridades<sup>6</sup>. Dicho en otros términos, el poder *financiero* del Estado debía ponerse al servicio de restaurar la confianza en y entre entidades financieras, de modo que el problema de liquidez a corto plazo no se transformase en uno (esencialmente irresoluble) de solvencia. Haciendo uso de la capacidad estatal, era posible revertir la situación, o dicho en otros términos, lograr que los mercados *volviesen a funcionar* sin haber comprometido los recursos

---

sostenían que la crisis financiera había sido “importada” desde Estados Unidos. Era pues una crisis “americana”. Se confundía de este modo el lugar donde se había desencadenado la crisis con el origen de la misma. En tal sentido, tendremos ocasión de señalar que Europa había acumulado fortísimas debilidades estructurales, en especial a causa del específico patrón geográfico que había seguido el crecimiento de la deuda privada (algo sobre lo que volveremos), debilidades que facilitaron y radicalizaron la crisis. De igual modo, las entidades financieras de toda la eurozona (ciertamente unas más que otras) desempeñaron un papel importante en la producción de capital ficticio desde finales de los años ochenta, al tiempo que se vieron especialmente afectadas por la iliquidez generalizada de los mercados cuando la crisis explotó. Así, Londres, el primer mercado financiero europeo, rivalizó durante años con Nueva York por ser la plaza donde negociar los productos financieros estrella en el proceso de financiarización, y que acabaron desempeñando un papel fundamental en el desarrollo de la crisis. Al tiempo que fue en el Reino Unido, y no en Estados Unidos, donde se produjo el primer pánico bancario (el *bank run* de Northern Rock) de la crisis. Si todo ello no fuera bastante, prueba del carácter profundamente “europeo” de la crisis lo encontramos en el hecho de que los principales beneficiarios de la liquidez de emergencia concedida por la *Federal Reserve* estadounidense en el momento álgido de la crisis financiera (el inmediatamente posterior al hundimiento del banco de inversión Lehman Brothers en octubre de 2008) fuesen bancos europeos, no estadounidenses.

<sup>6</sup> Modélico el análisis de Timothy Geithner (2014); véase también Adam Tooze (2018: 169-ss).

públicos de forma permanente (pues la medida sería tan eficaz que bastaría su anuncio para superar la incertidumbre).

De forma inmediata, los bancos centrales se erigieron en *fuentes alternativas de financiación a los mercados financieros*, desplegando líneas cada vez más voluminosas de crédito, en términos cada vez más favorables a las entidades financieras. Surgen así las primeras medidas de política monetaria heterodoxa o “no convencional”, de cuyas transformaciones seguimos teniendo que dar cuenta al cerrar estas líneas (Menéndez, 2012: 40 y ss). Al mismo tiempo, las haciendas de los Estados absorbieron buena parte de los riesgos generados por el crecimiento desmesurado de la deuda privada (una decisión cargada de consecuencias en el caso de la Unión Europea, como veremos en la sección 1.3). Las fórmulas variaron en distintos países, pero no tanto las consecuencias económicas. Mediante renacionalizaciones (temporales), inyecciones de capital o compra de activos financieros “tóxicos” (es decir, con una alta probabilidad de impago), los riesgos financieros se trasladaron del sector privado al público, suspendiéndose de forma pretendidamente puntual las normas de competencia y no distorsión de los mercados (financieros)<sup>7</sup>. Por ejemplo, Alemania movilizó una cantidad ingente de recursos, con programas de apoyo financiero por un valor cercano al 25% del PIB, que arrojaron pérdidas en torno al 2,5% del PIB para el Tesoro germano (Grossman y Woll, 2014)<sup>8</sup>.

Pese a la proclamada “puntualidad” de tales intervenciones, las mismas condujeron a una modificación del modo de funcionamiento efectivo de la estructura socioeconómica. Los bancos centrales asumieron (y siguen asumiendo al cierre de este trabajo) un papel fundamental en la asignación del crédito, no ya tanto como *alternativa* a los mercados financieros –como lo fueron en los primeros meses de la crisis–, sino en cuanto actores con capacidad para determinar cómo y en qué condiciones se otorga crédito. Hasta el punto de que cabe dudar que los mercados financieros pudiesen continuar en funcionamiento sin la intervención constante de los bancos centrales. Un desarrollo de enorme relevancia en un sistema socioeconómico que se dice basado en el libre juego de las fuerzas del mercado.

Nos interesa ahora observar que el resultado de las medidas de gobierno de la crisis financiera ha sido una transferencia indirecta pero no por ello menos decisiva de recursos públicos al sector financiero, especialmente notable en el caso europeo, dadas las idiosincráticas reglas de la eurozona (Tuori, 2016). Tal es manifiestamente el caso de los programas de refinanciación

---

<sup>7</sup> Ver Menéndez (2012: 42-44) en lo relativo a los préstamos, garantías, recapitalizaciones bancarias y (2012: 44-46) en lo atinente a flexibilización del control y supervisión de las ayudas de Estado a las entidades financieras.

<sup>8</sup> Como veremos en la próxima sección, tales quebrantos aceleraron los planes de inserción en la Ley Fundamental de reglas fiscales estableciendo un techo al déficit anual.

que han ofrecido (y ofrecen) cantidades ingentes de crédito a tipos fijos y muy reducidos (cuando no negativos). Es el llamado *qualitative easing* (en contraposición al *quantitative easing*)<sup>9</sup>, o lo que es lo mismo, la relajación de los criterios de conformidad con los cuales se realizan estas operaciones.

De este modo, se logró (y se sigue logrando) evitar el hundimiento del sistema financiero, pero a costa de eludir las causas estructurales de la crisis y de no afrontar la necesidad de un cambio radical en la función que desempeñan las instituciones financieras en la actividad económica. Algo inevitable una vez que se caracterizan todos los problemas como de liquidez, no de solvencia, y se decide actuar con fuerza e intensidad máxima de forma prácticamente incondicional. Cabe pues sostener que la crisis financiera se ha pospuesto en lugar de resolverse, algo especialmente cierto en Europa. En cualquier caso, la intervención pública en el otoño de 2008 no permitió evitar el contagio a la economía “real”, como veremos en la próxima sección. En realidad, el empleo de cantidades ingentes de caudales públicos para contener el derrumbe de las instituciones financieras redujo los medios disponibles para sostener a las actividades no financieras.

## 1.2. La crisis económica

A la crisis financiera se unió pronto una formidable crisis económica. La explicación de ello hemos de buscarla en el alto grado de “financiarización” (Palley, 2008) de la economía “real”, o lo que es lo mismo, en el grado de entrelazamiento de actividad económica financiera y no financiera en los últimos treinta años, hasta hacerse casi indistinguibles<sup>10</sup> (apartado a). En los primeros meses de la crisis, hubo un consenso (frágil) sobre la necesidad de impulsar la actividad económica recurriendo a un gasto público estratégicamente diseñado a tal efecto. Pero mientras Estados Unidos y China hicieron amplio uso de las medidas discrecionales tanto de política fiscal como de política monetaria, la Unión Europea se vio lastrada por la complejidad de su proceso de toma de decisiones, en particular por la peculiar constitución europea de la moneda que ataba al Banco Central Europeo al objetivo único de mantener la estabilidad de los precios, y por la reticencia alemana a recurrir al gasto público discrecional (apartado b).

El carácter tímido y fragmentario de la respuesta europea colocó a los Estados de Europa del Este y Europa del Sur en una posición de extrema debilidad, que conduciría a las crisis fiscales que estudiaremos en el apartado 1.3.

---

<sup>9</sup> Se habla de “*easing*” cualitativo en la medida en la que se han reducido las condiciones exigidas a las garantías que deben prestarse para hacer frente a la refinanciación.

<sup>10</sup> Por ejemplo, a la altura de 2008, el diseño y producción física de un automóvil podía generar menos valor añadido que el préstamo de adquisición del vehículo.



### a) Desarrollo

El “contagio” de la crisis financiera a la economía real se produjo por dos vías distintas. Primero, el parón en seco de la actividad financiera condujo a un frenazo de la deuda privada, que se había constituido (como tuvimos ocasión de indicar en el apartado precedente) en el principal motor de las economías avanzadas, e indirectamente, del conjunto de la economía mundial. En estas condiciones, era inevitable que se produjese una caída acelerada de toda la actividad económica, incluida la no financiera<sup>11</sup>.

Segundo, se frenó la concesión de crédito, con graves daños para las actividades económicas no financieras. La “congelación” de los mercados financieros colocó a muchos bancos en serias dificultades, al haber pasado a depender (como se apuntó en la sección anterior) de la financiación a corto plazo en los susodichos mercados. Privadas de liquidez, muchas entidades financieras tendieron a restringir drásticamente todas las concesiones de crédito, independientemente del perfil de riesgo de los solicitantes. Pero incluso aquellas instituciones que no se vieron tan golpeadas por la sequía crediticia redujeron sus préstamos.

Demostrados poco fiables los algoritmos que habían reemplazado al juicio discrecional local (en los términos que ya vimos) muchos bancos se encontraban ahora sin los instrumentos con los que valorar cualitativamente los riesgos de cada operación. De este modo, los niveles de financiación a todas las actividades, incluidas las no financieras, experimentaron una caída brutal. Ello influyó necesariamente tanto sobre la oferta (frenando la inversión) como sobre la demanda (lastrando el consumo).

### b) El gobierno de la crisis económica

La rapidez y virulencia con las que la crisis financiera desencadenó una crisis económica provocó un rápido aumento del gasto público (subsidios de sostenimiento del empleo y de desempleo, así como otras prestaciones sociales), al tiempo que se redujeron los ingresos tributarios. Dicho en términos más técnicos, la estructura del presupuesto en los Estados modernos surtió un efecto estabilizador “automático”, al actuar contra las fuerzas depresivas desencadenadas por la crisis.

---

<sup>11</sup> El grado de imbricación de los sectores financiero y no financiero, de “financiarización” de la economía real, era (y sigue siendo) ya tal que es un tanto artificial establecer una neta línea de demarcación en multitud de instancias (piénsese, por ejemplo, a la medida en la que el negocio de los fabricantes de automóviles o, crecientemente, de agencias de viaje reside no tanto en la producción de vehículos o en la provisión de servicios turísticos, cuanto en la financiación de sus clientes; lo que una vez era secundario, se ha convertido en fuente principal del beneficio, y por tanto, clave en el desarrollo de la actividad).

Sin embargo, el impacto de la recesión económica era tal que se precisaban medidas extraordinarias. La fuerza y decisión con la que se adoptaron las mismas fue variable. China y Estados Unidos diseñaron y pusieron en práctica políticas fiscales contundentes que complementaron el efecto de las igualmente expansivas políticas monetarias decididas por sus bancos centrales, autónomos pero no independientes (Tooze, 2018: 195-201, cap. 10).

No cabe decir lo mismo de la Unión Europea. El recurso a una política monetaria expansiva resultaba esencialmente inconcebible si se respetaba el marco establecido en la constitución europea de la moneda. El mandato dado al Banco Central Europeo en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea era exclusivamente el de mantener la estabilidad de los precios. El apoyo a la política económica de la Unión era posible si, y solo si, ese primer objetivo quedaba garantizado. La interpretación que el Consejo de Gobierno del BCE dio a ese mandato cerró la puerta a un uso heterodoxo del poder del banco central, pese a que, como vimos, en la propia eurozona se estaba empezando a forzar los límites de la política monetaria para inyectar liquidez a las instituciones financieras. Por otra parte, la puesta en marcha de un plan de expansión del gasto público coordinado a escala europea distaba de ser sencilla. No solo faltaban los procedimientos, los instrumentos y los recursos comunes, sino también, y sobre todo, la voluntad. Así, el debate en torno a un plan de relanzamiento conjunto fue cortado de raíz por la negativa alemana al mismo, a principios de octubre de 2008 (Menéndez, 2012). En lugar de ello, el Consejo Europeo presentaría como un plan supranacional lo que de hecho era una mera yuxtaposición de los planes nacionales de relanzamiento económico, a los que se añadió una minúscula contribución supranacional<sup>12</sup>. El resultado fue muy modesto. El plan no superaba el 1,5% del PIB europeo, con tan solo un 15% a cargo del presupuesto común (que se correspondía en buena medida con el reetiquetado de partidas ya previstas en el mismo).

Tampoco hubo coordinación a nivel internacional, algo en lo que influyó la titubeante posición europea. Las reuniones del G-20 en noviembre de 2008 (Washington) y abril de 2009 (Londres) se saldaron con grandilocuentes declaraciones en las que los Gobiernos de las principales potencias económicas afirmaron estar dispuestos a lanzar conjuntamente políticas expansivas que sostuviesen el consumo, mediante el aumento de los niveles de inversión pública y privada (Tooze, 2018: cap. 11). Pero las acciones no siguieron a las palabras. Más bien, todo lo contrario. El redescubrimiento de las bondades del gasto público dejó rápidamente paso a una concepción bien distinta de la política económica que había de ser aplicada. Bajo la peculiar fórmula de la “austeridad expansiva” (Alesina y Ardagna, 1998, 2009;

---

<sup>12</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, “Un Plan Europeo de Recuperación Económica”, COM (2008) 800 final. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:ES:PDF>.

fundamental Alesina, 2010), se sostuvo que la mejor estrategia posible pasaba por la reducción del gasto público y el aumento de los impuestos. De este modo volvían a hacerse fuertes las voces que llamaban a la prudencia fiscal, y consideraban que era absolutamente erróneo aplicar políticas expansivas si con ello se ponía en peligro *la estabilidad presupuestaria*.

Se creó así un contexto bien peculiar en la Unión Europea. En lugar de levantar acta del enorme coste que para el erario público suponía evitar el hundimiento del sistema financiero y frenar la caída libre de la economía debida a la financiarización de la misma, se tendió a enfatizar la necesidad de sujetar a límites aún más estrechos la discrecionalidad política en el diseño y ejecución de la política fiscal. Echando la vista atrás podemos concluir que fue determinante que Alemania aprobase en ese preciso momento una reforma constitucional que “repatriaba” y al mismo tiempo endurecía las reglas europeas que fijaban límites a los déficits públicos, haciendo parte de la Ley Fundamental alemana (en concreto, de su artículo 115) una regla que establecía un techo máximo al déficit anual (el mal llamado “freno a la deuda”). Si bien la razón de la que traía causa la reforma era bien distinta los desequilibrios del federalismo fiscal alemán (Arroyo y Giménez, 2013), la modificación constitucional fue inmediatamente interpretada como demostración no solo de la urgencia de reequilibrar los presupuestos públicos (y por tanto, de virar hacia la “austeridad”), sino también de que la causa de las crisis no se encontraba en la expansión descontrolada de la deuda privada, sino en el insuficiente “rigor” presupuestario, o lo que es lo mismo, en la deuda pública<sup>13</sup>.

A resultas de todo ello, la política fiscal dejará de estar gobernada por el imperativo contracíclico, y pasará a estarlo por el reequilibrio de ingresos y de gastos, con inmediatos efectos depresivos de la actividad económica, precisamente en el momento en el que entrará en fase especialmente aguda la crisis fiscal de la eurozona, como veremos en el próximo apartado.

### ***1.3. Crisis fiscales en la Unión Europea, y especialmente, en la eurozona***

Como ya se dijo en la introducción, la crisis financiera y la crisis económica de 2007-2008 tuvieron una dimensión global. No así la crisis fiscal. Es por ello que hemos de comenzar preguntándonos por qué el epicentro de la misma fue la Unión Europea, primero su periferia “este” y después su periferia “sur” (apartado a). La respuesta la encontraremos en la renuncia a algunos de los instrumentos fundamentales con los que garantizar

---

<sup>13</sup> Como veremos, la crisis fiscal que experimentaron los países de la periferia de la eurozona hizo de tal regla fiscal parte de la identidad constitucional que Alemania trató de exportar al conjunto de la UE.

la solvencia de la deuda pública (especialmente la financiación monetaria, renuncia que va de la mano de la europeización de la política monetaria) y en la fuerte dependencia del crédito exterior. La crisis en Europa Central y del Este sentó un precedente decisivo, en la medida en la que se combinó asistencia financiera siguiendo el modelo “bancario” del Fondo Monetario Internacional y aplicación de una fortísima devaluación interna (apartado b). En la crisis fiscal de la periferia “sur” desempeñó un papel determinante la montaña de deuda transfronteriza acumulada en la primera década de la Unión Económica y Monetaria; sin embargo, el hecho de que el primer país en sufrir la crisis fuese Grecia distorsionó la percepción de las causas de la misma, pasando a ser caracterizada como crisis de deuda pública y no, como era en realidad el caso, como una crisis de deuda privada. La combinación de asistencia financiera y condicionalidad se ha mantenido hasta la fecha, aunque modulando la relación entre ambas (apartado c).

**a) ¿Por qué una crisis fiscal europea? El precio de la renuncia a la financiación monetaria y de la dependencia del crédito exterior**

Nada tiene de sorprendente que los países de la Unión Europea fuesen golpeados por una crisis financiera o por una crisis económica. Mucho menos obvio es que países con un alto grado de desarrollo como los europeos experimentasen una crisis fiscal. A priori, las dificultades para hacer frente a los gastos del Estado parecen ser más bien propias de países que carecen de una moneda sólida y dependen del crédito exterior. Características que se entiende reúnen los llamados “países en vías de desarrollo”, pero no los Estados miembros de la Unión Europea. Y sin embargo, las crisis financiera y económica pronto mutaron en una profunda crisis fiscal europea, que se manifestó primero en la periferia del centro y este del continente (Hungría, Letonia, Rumanía) y después en la periferia “sur” (Grecia, Irlanda, Portugal, España, Chipre).

La causa última de este idiosincrático desarrollo hay que buscarla en la renuncia a los instrumentos con los que garantizar la solvencia de la deuda pública en un Estado moderno (Bagnai, 2012). En particular, tanto la disciplina propia de la unión monetaria (en el caso de los países de la periferia “sur”) como el “anclaje” de la divisa propia al euro desde el exterior de la misma (en lo que respecta al primer grupo de países) implican la renuncia a la financiación monetaria, o lo que es lo mismo, a que el Banco Central actúe como comprador de último recurso (lo que implica la monetización del débito, o lo que es lo mismo, la “impresión” de moneda). Veámoslo con detalle.

- En el caso de los países que forman parte de la unión monetaria, la renuncia es expresa, recogida en el artículo 123 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE). Gracias a ella, se mantienen en pie los dos muros de división en los que se sostiene la constitución de la moneda europea de la eurozona: el que separa los Tesoros nacionales

(artículo 125 TFUE) e impide la mutualización de la deuda, y el que aísla la política monetaria de la política fiscal, y sobre el que se apoya, al tiempo que hace posible, la independencia del Banco Central Europeo.

- En el caso de varios de los países de Europa Central y del Este, la “enervación” del poder monetario es consecuencia del anclaje de la divisa propia al euro, lo que reduce drásticamente, si no anula, todo margen de discrecionalidad en el desarrollo de la política monetaria. Decidida la paridad, la misma solo puede mantenerse si la política monetaria emula a la dictada por el Banco Central Europeo.

En ambos casos, podrá argumentarse que la prohibición de la financiación monetaria ha contribuido a reducir la inflación (aunque quizás no sería redundante problematizar incluso tal afirmación)<sup>14</sup> y la ha aproximado a los niveles propios de los Estados que registran desde hace décadas mayor estabilidad de precios. Sin embargo, es pertinente añadir que actuando de este modo, se renuncia a una garantía fundamental de la solvencia de un Estado moderno (algo que, como tendremos ocasión de indicar en la coda a este trabajo, se ha puesto de manifiesto con gran claridad durante la crisis del coronavirus), dejando la misma en manos del albedrío de los (principales actores en los) mercados financieros. Y es que renunciar a la financiación monetaria implica eliminar una de las razones fundamentales (aunque no la única) que hace de la deuda pública el valor seguro por excelencia<sup>15</sup>.

Mientras la liquidez fue abundante en los mercados financieros internacionales, la pertenencia o el anclaje a la eurozona, junto con la adhesión, más o menos formalizada, a reglas fiscales que limitaban la discrecionalidad fiscal, parecieron ser suficientes para mantener el carácter privilegiado de la deuda pública (manifestado en “voto” favorable de las agencias de *rating*, que otorgaban altas calificaciones crediticias a los bonos de los Tesoros respectivos). Cuando en 2008 los mercados se pararon en seco, se hizo evidente el riesgo enorme que corre cualquier Estado privándose de una opción fundamental en tiempos de emergencia. Máxime cuando esa economía se procura en el exterior una buena parte del crédito, como era el caso en ambas periferias. El impacto fue inmediato en la Europa Central y del Este, como veremos en el próximo apartado. No lo fue tanto en la eurozona, porque hasta otoño de 2009 los mercados siguieron creyendo que, en caso de dificultad, los Estados dejarían sin aplicación las reglas formales de

---

<sup>14</sup> El éxito de las políticas monetarias restrictivas se limita a los precios al consumo, que son los que se consideran al efecto de medir la inflación generalmente. Mucho menos éxito tienen tales políticas en el control de los precios de los activos financieros, dada la reiteración de burbujas especulativas.

<sup>15</sup> Conviene recordar que la existencia de esos valores seguros es fundamental para el buen funcionamiento de todo sistema socioeconómico moderno. Piénsese, por ejemplo, en las compañías de seguros, que deben poder invertir una parte fundamental de sus ingresos sin incurrir en riesgos excesivos.

la constitución monetaria, y responderían colectiva y solidariamente. Los eventos desmentirían tales expectativas.

## b) La advertencia: la crisis fiscal de Europa Central y del Este

La trayectoria de la crisis fiscal en Europa Central y del Este nos interesa por dos motivos. El primero es la medida en la que sienta un precedente (la imposición de políticas de austeridad y, en particular, el recurso a la devaluación interna) que vendrá confirmado en la crisis fiscal de la eurozona (apartado c). El segundo es que no cabe entender la crisis democrática en la zona, en especial en Hungría (apartado 3) sin tener en cuenta el modo en que se resolvió la crisis fiscal en ese país. Por otro lado, una característica común a los Estados de Europa Central y del Este, que experimentarán gravísimas dificultades para hacer frente a sus gastos, es el anclaje de su divisa al euro y la dependencia del crédito externo.

Es conveniente comenzar señalando que, si bien en todos los países “exsoviéticos” el capital externo desempeñó un papel fundamental en el “boom económico” que la zona experimentó desde el año 2000 hasta el 2008, en algunos casos esta dependencia fue especialmente fuerte. En el caso de Hungría, los países bálticos y Rumanía, la deuda externa excedía el 100% del PIB en 2008<sup>16</sup>. A ello se unía que más del 50% de la deuda privada estaba denominada en una divisa extranjera<sup>17</sup> –generalmente euros o francos suizos (Aslund, 2010: 13-18)–, un estado de cosas favorecido por un sistema bancario que en gran medida era propiedad de instituciones financieras con sede principal en la eurozona. En el caso de Hungría, concurría además un nivel relativamente alto de deuda pública y la financiación parcialmente externa de los déficits del Tesoro.

A su vez, la dependencia del capital exterior favorecía que estos países persiguiesen la estabilidad en el cambio externo de su divisa, bien de forma institucionalizada (los países bálticos) bien de modo prudencial (en el caso de Hungría y Rumanía). Y ello porque, en caso de una devaluación sostenida de la divisa propia, el peso de la deuda exterior se haría sencillamente insostenible. Esto implicaba que *de facto*, y mientras pretendiesen mantener el anclaje al euro, quedaba totalmente excluida la financiación monetaria, en

---

<sup>16</sup> Además, solo en una pequeña parte el influjo de capital externo correspondía a inversión directa en estos países. La dependencia del exterior es en tales condiciones una fuente de inestabilidad, máxime en la medida en la que los caudales favorecen un crecimiento insostenible (en tales condiciones) del consumo privado.

<sup>17</sup> Lo que permitía disfrutar de tasas de interés más bajas que las prevalentes en el mercado interno (entre otras cosas, a causa del diferencial de inflación), pero generaba, como se hizo evidente en 2008, un riesgo adicional, en la medida en la que una devaluación de la moneda local provocaría un aumento inmediato de la carga financiera que representaba la deuda.

la medida en la que hubiese provocado inmediatamente una enorme presión a la baja de la propia moneda.

En estas condiciones, la ralentización primero, y el frenazo en seco después, de los flujos financieros estaba destinado a generar tanto una crisis financiera como una crisis económica especialmente agudas. Como así fue. El desplome de los recursos tributarios, unido al aumento de los gastos (más modesto sin embargo que en otros países de la Unión dada la limitada ambición de sus sistemas de previsión social) y a la falta de acceso a la financiación exterior, desató un círculo vicioso en el que los Gobiernos de Europa Central y del Este estaban condenados a no poder hacer frente a sus pagos, por lo que se vieron obligados a pedir ayuda internacional. En el arco de seis meses, Hungría, Letonia y Rumanía se vieron forzados a solicitar asistencia financiera del Fondo Monetario Internacional y de la Unión Europea (Tooze, 2018: cap. 9)<sup>18</sup>.

Las ayudas fueron modestas en términos absolutos (19.700 millones de euros en el caso magiar, 7.500 en el letón y 20.000 en el rumano), pero representaban una parte muy importante del PIB de cada uno de los tres países (20%, 40% y 20%, respectivamente). La contrapartida fue la aceptación de programas de asistencia financiera mediante los que estos países renunciaban a la capacidad de decidir autónomamente su política económica y social. Premisa fundamental del “rescate” de todos estos países fue descartar cualquier plan de devaluación de la divisa como medio con el que reequilibrar las respectivas economías. Haber procedido de otra manera hubiese exigido una reestructuración tanto de la deuda exterior como de la deuda denominada en moneda extranjera, opción escasamente realista dado que chocaba con los intereses de quienes concedían los préstamos (en especial de la eurozona, pues como queda señalado, el sistema bancario estaba en buena medida controlado por entidades con sede matriz en la misma)<sup>19</sup>.

Aceptando tal punto de partida, la única alternativa era la de aplicar una fortísima *devaluación interna*, o lo que es lo mismo, una reducción lineal de los salarios (con un efecto inmediato sobre la participación de los mismos en la renta nacional). Los planes económicos a los que sujetó la ayuda preveían además una inmediata reducción del gasto público, incluido el gasto social, un aumento de los tributos y “reformas estructurales” que se decían orientadas a aumentar el potencial de crecimiento a medio y largo plazo del país, pero que en la práctica condujeron a radicalizar los procesos de privatización, desregulación y liberalización de los intercambios internacionales. A resultas de ello, los derechos sociales, débilmente protegidos en la mayor

---

<sup>18</sup> La ayuda fue concedida en cooperación con otras organizaciones internacionales y “coaliciones puntuales” de Estados (en el caso del país báltico, los países escandinavos).

<sup>19</sup> En ello fue determinante, como ya se indicó, el fuerte endeudamiento exterior en moneda extranjera: la devaluación hubiese aumentado consecuentemente el peso de esa deuda, a menos que se hubiese optado por el impago de la misma (en la jerga al uso, por un *default*).

parte de los países de Europa Central y del Este, se convirtieron en las principales variables a través de las cuales se realizó el ajuste macroeconómico<sup>20</sup>.

Como veremos en el apartado 3, todo ello tuvo una fuerte incidencia a medio y largo plazo sobre la vida democrática de los países afectados, especialmente, merece la pena reiterarlo, en el caso de Hungría.

### c) La crisis fiscal de la periferia de la eurozona

Los ingredientes fundamentales de la crisis fiscal de la periferia “sur” de la eurozona son idénticos a los de la propia de la periferia “este” de la Unión Europea. La unión monetaria eliminó por completo la posibilidad de recurrir a la devaluación de la divisa como mecanismo de estabilización, al tiempo que favoreció la acumulación de una mole enorme de créditos transfronterizos a cargo de entidades financieras y Estados del sur; las deudas estaban denominadas en una moneda común, el euro, pero se trataba de una divisa exenta de control soberano (como veremos, una moneda que se pretendía sin Estado) (sección c.1). Lo que diferencia las crisis de las dos periferias es su desarrollo temporal y su secuencia. Hay casi un año de “retardo” entre la explosión de la crisis financiera en el “sur” y la aparición de los primeros síntomas de asfixia fiscal. En ese período crucial de finales de 2008 e inicios de 2009 se toman, sin embargo, decisiones trascendentales, mediante las que de hecho se asigna a los Estados “deudores” las pérdidas derivadas de los créditos transfronterizos (sección c.2). La espoleta que hizo explotar la crisis fiscal de la eurozona fue un cambio en la previsión de déficit público de Grecia en 2009; es importante resaltar desde un principio que el hecho de que en el caso griego el descontrol de la deuda pública pareció ser la causa de la asfixia fiscal distorsionó el modo en el que se tendió a pensar y discutir los problemas fiscales de la eurozona (sección c.3). A resultas de ello, Europa gobernó la crisis estableciendo un vínculo indisoluble entre asistencia financiera, recapitalización bancaria y condicionalidad, si bien los instrumentos de los que se ha valido en distintas fases de la crisis han sido distintos (sección d).

#### *c.1) Los flujos transfronterizos crean una comunidad de riesgo sin que se den pasos hacia la constitución de una comunidad de seguro*

La eurozona no es una unión monetaria “al uso”, en la que la estabilidad depende de un centro de poder público, en concreto de un poder tributario central capaz de orientar una política económica común y de estabilizar el área monetaria mediante la redistribución de recursos, y de un

---

<sup>20</sup> Sobre el modelo socioeconómico de los países de Europa del Este tras su transición al capitalismo, es fundamental Philipp Ther (2016). Sobre el uso de los derechos sociales como variable de ajuste macroeconómico, véanse Francesco Costamagna (2018) y Lisa Taschini (2019).



banco central dotado de amplios instrumentos de intervención. El acuerdo político que condujo a la creación del euro se extendía solamente a la decisión de constituir la Unión Económica y Monetaria, no al diseño completo de la misma. Es por ello que el euro nace como una moneda que pretende poder estabilizarse no con el apoyo de un Estado, sino mediante un peculiar conjunto de reglas fiscales y monetarias que *limitan el poder público* y un banco central con un mandato muy limitado y concebido como poder neutral, y por tanto, apolítico (Spagnolo, 2017). Se afirma pues que esa *disciplina*, y no el poder estatal, son capaces de generar y mantener la confianza en el *valor* de la moneda<sup>21</sup>.

En estas condiciones, la unión monetaria parecía estar llamada a desatar las tendencias “centralizadoras” de las fuerzas del mercado, o dicho en otros términos, a concentrar la actividad económica y financiera en las partes más prósperas del área monetaria (Delaume y Cayla: 2017). Ello implicaba un grave riesgo de agudización de los desequilibrios regionales, como habían advertido numerosas voces, en modo alguno sospechosas de albergar dudas o recelos contra el proyecto de integración europea<sup>22</sup>.

La primera década de la unión monetaria pareció contradecir todos estos vaticinios. Al igual que el abejorro, cuya capacidad para volar resultaba –hasta fechas recientes– incomprensible para la ciencia, el euro desafió las leyes de la gravedad económica y monetaria. El proyecto monetario europeo no solo sobrevivió, sino que pareció favorecer la convergencia económica dentro de la eurozona. Desde 1998 a 2008, los países de la periferia “sur” crecieron más y con más fuerza que el núcleo duro en torno a Alemania.

Sin embargo, bajo este “milagro” se celaban fortísimos desequilibrios internos, reflejados en un déficit comercial creciente de la periferia “sur”, que se correspondía con un superávit de iguales dimensiones del núcleo duro de la misma<sup>23</sup>. En ausencia de instrumentos de gobierno macroeconómico “federal”, la función de estabilización la desempeñaban los flujos de

---

<sup>21</sup> Otmar Issing, “The euro - a currency without a state”, discurso del 24 de marzo de 2006. Disponible en <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2006/html/sp060324.en.html>.

<sup>22</sup> Véase Altiero Spinelli (1972: 80): “De modo inverso, sin embargo, la causa de la integración europea saldría perjudicada en el caso de que la integración monetaria se realizase, pero fracasase. Los riesgos potenciales de la integración monetaria resultan de la pérdida del poder de alterar la paridad de la divisa nacional; los países más estables se exponen a sufrir una inflación excesiva, al tiempo que los países con tasas más altas de inflación a una pérdida de prosperidad que sería más difícil de resolver, porque se manifestaría como un problema de equilibrio regional y no de balanza de pagos. El peligro es especialmente agudo en el contexto europeo, porque la existencia de diferentes tradiciones e instituciones nacionales puede dar lugar a tendencias inconsistentes en lo que se refiere a los costes unitarios en las diferentes ‘regiones’ nacionales. Si las cosas se desarrollasen de esta manera, el resultado sería catastrófico, porque conduciría a la destrucción de la unión monetaria”. Giovanni Magnifico (1973: 201) reproduce *verbatim* (aunque sin citar) la reflexión de Spinelli, a su vez probablemente influida por el pensamiento del economista belga-estadounidense Robert Triffin.

<sup>23</sup> La eurozona en su conjunto se encontraba en equilibrio con el resto del mundo.

capitales transfronterizos que se movían en sentido inverso a mercancías y servicios (Hale y Obstfeld, 2016). Se creó de este modo una comunidad de riesgos económicos, sin que, sin embargo, la misma viniese acompañada de la constitución de una comunidad de seguro en forma de unión bancaria (por ejemplo, mediante la creación de un fondo de garantía de depósitos común). La masa de deuda transfronteriza creció de este modo al margen de un marco regulatorio efectivo, y sin que se hiciese previsión alguna acerca de cómo afrontar un eventual impago *en masa* de la misma. Mientras tanto, la inyección a gran escala de crédito externo alimentó burbujas en el sector inmobiliario y/o un crecimiento insostenible del gasto privado en la periferia “sur”.

c.2) *La lenta maduración de la crisis fiscal: la implícita nacionalización de los riesgos contingentes de buena parte de la deuda privada*

La crisis financiera (apartado 1.1) condujo a una rápida reducción de los flujos transfronterizos de capitales en el interior de la eurozona desde mediados de 2007. La caída fue especialmente fuerte a partir de septiembre de 2008. A resultas de ello, las entidades financieras establecidas en los Estados de la periferia “sur” se vieron doblemente afectadas. Por una parte, por el rápido aumento de la morosidad; por otra parte, por la pérdida del acceso al crédito en los mercados. De este modo, se puso en peligro no solo su liquidez sino su propia solvencia.

Un precedente sentado al inicio de la crisis financiera resultó determinante. Como es bien sabido, el Gobierno de Estados Unidos decidió no intervenir para evitar la quiebra del banco de inversiones Lehman Brothers. En nombre del respeto de las reglas que deben prevalecer en una economía de mercado, se “dejó caer” a esta institución financiera. A resultas de ello, cundió el pánico, y se redobló la fuerza de la crisis financiera. Se concluyó, en cuestión de horas, que la omisión de rescate había sido un grave error, y que, por el contrario, era imprescindible evitar el colapso de cualquier otra entidad financiera de tamaño suficiente para que su “caída” tuviera efectos masivos sobre la estabilidad del mercado financiero en su conjunto (apartado 1.2)<sup>24</sup>.

En el interior de la eurozona, podía esperarse una intervención conjunta, dado el alto grado de integración financiera, y a la vista del volumen de los créditos transfronterizos. Pese a la existencia de iniciativas en tal sentido, nada se hizo al respecto (Menéndez, 2012: 42; Menéndez, 2008)<sup>25</sup>. Los Estados quedaron formalmente libres de actuar individualmente, pero

---

<sup>24</sup> O lo que es lo mismo, las entidades financieras “sistémicas”, en la terminología que vino en emplearse desde entonces (Tooze, 2018: cap. 7).

<sup>25</sup> El (entonces) ministro de Finanzas alemán sostuvo: “En tanto que alemanes no queremos poner dinero en un gran depósito sobre el que no tenemos control, y en el que no sabemos cómo se gastará el dinero alemán”.

de hecho sujetos a las urgencias que derivaban del estado de sus respectivos sistemas financieros. Acuciado por el espectro de la bancarrota del sistema financiero irlandés en su conjunto, el Gobierno de Irlanda decidió en octubre de 2008 garantizar *todas* las deudas de sus entidades financieras (Menéndez, 2012: 43). En un espacio económico con plena libertad de circulación de capitales, tal resolución forzó la mano de los demás Estados europeos, que entraron inmediatamente en una carrera por alzar el umbral de la garantía de depósitos. Esa decisión fue solo *a posteriori* “vestida” de resolución europea, al adoptarse una directiva que establecía una garantía mínima por el derecho de la Unión<sup>26</sup>.

Nos interesa ahora destacar que la intervención financiera generalizada implicó preconfigurar el *reparto de responsabilidades* en lo concerniente a los créditos y deudas transfronterizos. No solo se tomaba partido por (a) la *nacionalización* de buena parte de las pérdidas derivadas de tales riesgos, o lo que es lo mismo, su absorción por el Tesoro público, sino que además (b) se asignaba la responsabilidad financiera al Estado en que estaba establecida la entidad financiera deudora, lo que implícitamente eximía tanto a las entidades acreedoras como a los Estados donde estaban constituidas las mismas.

De este modo, todas las condiciones estaban puestas para la crisis fiscal de la periferia de la eurozona. Y pese a ello, la crisis tardó unos meses en llegar. Las peculiares circunstancias que se daban a finales de 2008 e inicios de 2009 condujeron a que se mantuviese una fuerte demanda de la deuda pública emitida por todos los Estados de la eurozona (a diferencia de lo sucedido en los países de Europa central y del este, como tuvimos ocasión de observar en el apartado anterior). A ello coadyuvaba que se mantuviese la expectativa de que, en caso de necesidad, y pese a las normas formalmente recogidas en la constitución económica y monetaria de la Unión Europea, se respondiese de forma colectiva y solidaria. Así, tras algunas tensiones iniciales, los diferenciales de deuda entre países de la eurozona se mantuvieron muy bajos.

Como veremos en el próximo apartado, fue con el estallido del “caso griego” cuando la crisis fiscal de la eurozona comenzó a manifestarse en toda su agudeza.

### c.3) *El estallido de la crisis fiscal*

Las elecciones al Parlamento griego del otoño de 2009 condujeron a un cambio de gobierno. Poco después, el nuevo Ejecutivo revisó al alza no solo la cifra del déficit de 2008 sino, y sobre todo, la estimación de cuál sería el desequilibrio de las cuentas públicas en ese mismo ejercicio, y que ahora

---

<sup>26</sup> Directiva 2009/14/CE, de 11 de marzo de 2009, DOUE L 68, de 13 de marzo de 2009, pp. 7-9.

se estimaba superaría el 12% (Menéndez, 2012: 54). Por si todo esto fuera poco, en la reunión del Consejo Europeo de diciembre, el primer ministro Papandreou dio extensa cuenta de todas las irregularidades cometidas por sus antecesores, y añadió una referencia al carácter corrupto del sistema político griego (Barber, 2010). La reacción de los mercados financieros no se hizo esperar: los inversores comenzaron a exigir tipos de interés cada vez más altos para suscribir la deuda pública de Grecia. Se desató una espiral que el Gobierno heleno no estaba en condiciones de controlar por sí mismo. Por un lado, el sector público se encontró al borde de la asfixia fiscal, enfrentado a la necesidad de emitir deuda que o no encontraba comprador o lo hacía a tipos llamados a agudizar las dificultades del país. Por otro, las entidades financieras privadas veían su solvencia amenazada por la pérdida de valor de la deuda pública de la que eran tenedores, y por el crecimiento de la morosidad de los préstamos que habían concedido, lo que les hacía incapaces de afrontar sus propios compromisos, no en menor medida con entidades financieras de países del núcleo duro de la eurozona. La espectacularidad de las dificultades del sector público ocultó que, también en Grecia, el origen de la crisis se encontraba en el crecimiento exponencial de la deuda privada, financiada a través de créditos externos, y cuya responsabilidad el Estado heleno había asumido en los términos descritos en el apartado anterior<sup>27</sup>. De hecho, el peso relativo de la deuda pública se había mantenido estable desde 2001, mientras había crecido exponencialmente el de la deuda privada.

Durante meses, la eurozona decidió mantenerse impecablemente al margen, interpretando de forma literal y estricta el principio de separación entre los Tesoros públicos y la prohibición de financiación monetaria de la deuda pública. Ante esta situación, el Gobierno griego comenzó a recurrir a recortes del gasto y aumentos de la recaudación con el objeto de reequilibrar las cuentas públicas y, al mismo tiempo, convencer a sus socios europeos de que el Gobierno heleno era merecedor de ayuda. Pero en una economía en plena recesión, tales medidas estaban destinadas a provocar una caída de la demanda superior al ahorro en gasto público, y consecuentemente, no solo a ahondar la crisis económica, sino a hacer descender brutalmente los ingresos tributarios. El resultado neto fue un rápido deterioro de la situación tanto económica como fiscal del país, cada día más cerca de la bancarrota.

Fue solo cuando la asfixia fiscal griega bordeó la quiebra en abril de 2010 que las instituciones europeas intervinieron. Al hacerlo, tomaron medidas que se presentaron como ocasionales y puntuales, *una tantum*, aunque ciertamente necesarias para responder a la presunta especificidad del caso griego. En realidad, no solo se seguía el precedente sentado con las crisis fiscales de Hungría, Letonia y Rumanía (solo que ahora la escala del problema era muy superior), sino que se optaba por un modo de actuar al

---

<sup>27</sup> Sobre la crisis de la eurozona como crisis de deuda privada, véase Constâncio (2013).

que se recurriría en varias ocasiones posteriormente. Como fuera el caso en la crisis de Europa del Este, las medidas iban dirigidas formalmente a dar oxígeno fiscal al Estado heleno a cambio de la imposición de una *devaluación interna*. Se prestó asistencia financiera, encaminada fundamentalmente a evitar el impago de la deuda pública y a inyectar liquidez en las instituciones financieras griegas. Los restantes Estados de la eurozona, en cooperación con el Fondo Monetario Internacional, acordaron un préstamo a Grecia por un monto total de 110.000 millones de euros (casi el 49% del PIB del país en 2010), haciendo de este modo innecesario el recurso a los mercados para la financiación del déficit del país heleno durante el período de duración del programa (Tooze, 2018: cap. 14; Sandbu, 2015). Además, el Banco Central Europeo lanzó *simultáneamente* un programa de compra de deuda pública en los mercados secundarios (el llamado Securities Markets Programme), mediante el que comenzó a adquirir deuda griega en cantidades importantes, reduciendo las tensiones en los mercados<sup>28</sup>. La contrapartida fue un *programa económico* que preveía una *devaluación interna* estructuralmente semejante a la impuesta a Hungría o Letonia, o lo que es lo mismo, drásticos recortes del gasto público social, aumentos de impuestos, privatizaciones y desregulaciones de la actividad económica. Es importante observar que de este modo se evitó la suspensión de pagos helena, pero al hacerlo se favoreció sobre todo a las entidades acreedoras tanto del Estado griego como de los propios bancos helenos. La solvencia del Estado y de las instituciones financieras se mantuvo solo gracias a la redistribución masiva de recursos desde la ciudadanía en general (griega en primer lugar, de toda la eurozona, subsidiariamente) hacia las entidades financieras acreedoras.

De este modo, no solo se aplicó de forma especialmente contundente el paradigma de la austeridad, sino que se sentó un precedente fundamental en la gestión de los riesgos generados por los flujos financieros transfronterizos acumulados en la primera década de la eurozona. Por una parte, se confirmó la nacionalización de los riesgos asociados a los préstamos transfronterizos, con asignación de los costes a los Estados en los que estaban establecidas las entidades financieras “deudoras” (en este caso al Estado heleno, que tuvo que dedicar cantidades enormes a “sanear” sus bancos, es decir, colocarlos en la posición de repagar los créditos incurridos). Por otra parte, se concordaron *créditos entre Estados* con los que permitir la financiación a corto plazo de la nacionalización de los riesgos contingentes. De este modo, lo que inicialmente era un crédito entre dos entidades o sujetos privados (por ejemplo, entre una entidad financiera griega y una francesa o alemana) se convirtió en una relación de deuda que unía a Grecia y a otros Estados de la eurozona (por ejemplo, entre Grecia e Italia).

---

<sup>28</sup> El objetivo declarado del BCE era el de evitar que un diferencial excesivo entre el valor de la deuda griega y el de las deudas de referencia en la zona euro (el Bund alemán) hiciese irrelevantes las decisiones que tomase la BCE. En lenguaje técnico, se trataba de preservar la “cadena de transmisión de la política monetaria”.

#### d) El gobierno de la crisis fiscal de la periferia “sur” de la eurozona

El caso griego determinó el rumbo que seguiría el gobierno de la crisis fiscal de la eurozona. Los dos instrumentos clave, la asistencia financiera (directa en forma de préstamos, indirecta a través de la compra de deuda pública en los mercados secundarios) (apartado d.1) y la condicionalidad (“extraordinaria” en forma de programas de gobierno económico, “ordinaria” a través de la multiplicación de las reglas fiscales) (apartado d.2), en buena medida tomados de la caja de herramientas del Fondo Monetario Internacional y sujetos a normas propias del derecho bancario, se han hecho parte fundamental de la constitución económica de la Unión Europea.

##### *d.1) El desarrollo institucional de los instrumentos de asistencia financiera*

Como queda apuntado en la introducción de este apartado, la eurozona ha desarrollado dos formas de asistencia financiera que no existían antes de la crisis fiscal.

En primer lugar, la asistencia financiera directa, mediante préstamos concedidos por la eurozona a los Estados que experimentan dificultades. El diseño original de la unión monetaria excluía tal posibilidad (artículo 125 TFUE), salvo en circunstancias excepcionales (esencialmente, catástrofes naturales o eventos asimilables, artículo 122.2 TFUE). Ello explica el carácter alambicado de las tres fórmulas de las que se han servido los Estados de la eurozona para conceder préstamos:

- La asistencia a Grecia en abril de 2010 se articuló a través de préstamos bilaterales pero “coordinados”, que se pretendía no estaban sujetos por el derecho de la Unión Europea, y por tanto, por la prohibición del 125 TFUE (Menéndez, 2012: 57).

- Menos de un mes después, a causa del “contagio” de la crisis griega al resto de la periferia “sur” de la Unión Europea, se acordó crear dos fondos “temporales” y dotarlos de los medios con los que prestar asistencia financiera (Menéndez, 2012: 58 y 61). El primero de ellos, el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF) fue creado en base a una interpretación un tanto peculiar de lo establecido en el artículo 122.2 TFUE, al tiempo que se enfatizaba su temporalidad y se le dotaba de medios con los que poder conceder préstamos por valor de 60.000 millones de euros. El segundo instrumento, el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), se pretendía situar, como los préstamos bilaterales concedidos a Grecia, en el ámbito del derecho internacional público. De hecho, el FEEF era formalmente una sociedad unipersonal luxemburguesa con la que los Estados de

la Unión Europea firmaron un acuerdo<sup>29</sup> que la colocaba en condiciones de prestar asistencia por valor de nada menos que 440.000 millones de euros. Se empleó en los casos de Irlanda (2010), Portugal (2011) y Grecia por segunda vez (2011).

En marzo de 2012, y tras la reforma del artículo 136.3 TFUE, se creó una estructura permanente, el Mecanismo Europeo de Estabilidad o MEDE, con capacidad para prestar asistencia financiera por valor de 500.000 millones de euros (Mangia, 2020). El MEDE intervino en la prestación de asistencia financiera a España (2012), Chipre (2013) y Grecia por tercera vez (2015).

En segundo lugar, el Banco Central Europeo se ha convertido, *de facto*, en el comprador de último recurso de la deuda pública de los Estados de la eurozona. Como sucedía con la asistencia financiera directa, tal posibilidad quedaba excluida en los Tratados (artículo 123 TFUE). Lo que explica que la intervención del BCE se haya producido no mediante la adquisición directa de la deuda, sino en los mercados secundarios, y sujeta, como veremos en el próximo apartado, a una serie de condiciones.

Como ya quedó apuntado, el Banco Central Europeo comenzó a actuar como comprador masivo de deuda pública estatal en abril de 2010, momento en el que se introdujo el Securities Market Programme (Menéndez, 2012: 60). El uso del mismo estuvo primero directamente asociado a la evolución de las crisis fiscales de Grecia, Irlanda y Portugal. Posteriormente, el BCE amplió las compras a Italia y España, pese a que se trataba de países que no estaban sujetos al programa de asistencia financiera, pero a los que el BCE directamente indicó las “reformas estructurales” que debían introducir, en el sobreentendido de que ello era necesario para seguir siendo beneficiarios de asistencia financiera. Pese al carácter heterodoxo de la medida, los volúmenes con los que intervino el BCE implicaron que sus acciones resultaran secundarias y auxiliares a la prestación de asistencia financiera.

En el verano de 2012 el BCE dio un paso adicional en su conversión en comprador de último recurso (aunque sujeto a condiciones) de la deuda pública y por ende en el gobierno de las crisis (Tooze, 2018: 432 y ss). Las fortísimas pérdidas patrimoniales experimentadas por Bankia condujeron al enésimo episodio de crisis fiscal. Pese a la asistencia financiera a España, las dudas persistieron. Tal fue el contexto en el que el BCE decidió la creación del programa de Operaciones Monetarias sin Restricciones, más conocido por su apelativo en inglés (Outright Monetary Transactions) y por su abreviatura anglosajona (OMT). Tras la reunión del Consejo de Gobierno del BCE los días 5 y 6 de septiembre, se anunció la inminente creación de un instrumento de intervención en los mercados secundarios de deuda pública

---

<sup>29</sup> Véanse “Articles of Incorporation of the European Financial Stability Facility” y “Framework Agreement of the European Financial Stability Facility,” en Menéndez y Losada (2014: pp. 307-313, 313-331).

*potencialmente* en cantidades ilimitadas. El BCE afirmaba que el nuevo programa era necesario para asegurar la efectividad de sus propias decisiones. La turbulencia financiera y, en particular, la especulación (injustificada) en los mercados, basada en la expectativa de una ruptura de la eurozona, ponían en riesgo la posibilidad misma de aplicar una política monetaria única en el conjunto de la eurozona, y por ende, la unicidad de la zona monetaria misma (BCE, 2012). La prueba de ello la constituirían los diferenciales “excesivos” en los tipos de interés que debían satisfacer los Estados de la eurozona al emitir deuda pública<sup>30</sup>. Como pusiese de relieve el Abogado General Cruz en sus conclusiones previas a la sentencia en el asunto OMT<sup>31</sup>, el programa tenía como propósito influir sobre las expectativas de los principales actores en los mercados financieros, de modo que no fuese necesario siquiera aplicar efectivamente el mismo. Esta estrategia funcionó (al menos inicialmente: los límites de la misma son los que explican la creación y aplicación del programa de *quantitative easing* –QE–, del que nos ocuparemos) y los tipos de interés que satisfacían los países de la periferia se redujeron sin que el BCE tuviese que comprar un solo bono.

Una intervención de estas características podía calmar las aguas, pero no podía compensar el efecto deflacionario de la aplicación generalizada de políticas de austeridad. A ello vino a unirse que la característica fundamental para su efectividad, el carácter potencialmente ilimitado, fue puesto en cuestión por el Tribunal Constitucional Federal alemán en la saga *Gauweiler*, en la que se arrojaron fuertes sombras de duda sobre la adecuación del programa al derecho constitucional alemán y su encaje en el propio derecho europeo (Menéndez, 2019). Todos estos factores condujeron a que el BCE introdujese un tercer instrumento mediante el cual prestar asistencia financiera, el Programa de Compras del Sector Público (Public Sector Purchase Programme), popularmente conocido como *quantitative easing* o QE, mediante el cual los bancos centrales nacionales y el propio BCE han adquirido un enorme volumen de la deuda pública de la eurozona, en el entorno del 20% de la misma a diciembre de 2018<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Mario Draghi y Vítor Constâncio, “Introductory statement to the press conference”, 6 de septiembre de 2012. Disponible en <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2012/html/is120906.en.html>.

<sup>31</sup> Asunto C-62/14, *Gauweiler*, Conclusiones del Abogado General, ECLI:EU:C:2015:7, par. 84 y sucesivos.

<sup>32</sup> El BCE adquirió 60.000 millones de deuda pública al mes desde marzo de 2015 a diciembre de 2017, salvo en el período de marzo de 2016 a marzo de 2017, en el que las adquisiciones rondaron los 80.000 millones. Entre enero y septiembre de 2018, las compras se redujeron a 30.000 millones mensuales; se aminoraron aún más entre octubre y diciembre de ese mismo año, a 15.000 millones al mes. El valor total de lo adquirido supera el 20% de la deuda pública viva de la eurozona. En septiembre de 2019, el Banco Central Europeo anunció la reanudación del programa de compras de deuda pública (la segunda parte del *quantitative easing*) a partir de noviembre de 2019, por un importe de 20.000 millones de euros mensuales (es decir, una cuarta parte de la cuantía que había alcanzado el programa en 2016 y los primeros meses de 2017).



#### d.2) De las reglas fiscales a la condicionalidad

Como ya hemos visto, la adhesión a la eurozona requería la renuncia a la financiación monetaria, con la consecuencia de que la garantía última de la solvencia del Estado pasaba a depender de las reglas fiscales. La sucesión de crisis fiscales de la eurozona parecía poner en cuestión la razonabilidad de esta decisión: las reglas fiscales no impidieron que varios Estados de la eurozona terminaran teniendo serias dificultades para cubrir sus gastos, influyendo también que no estaban diseñadas para alertar sobre el crecimiento exponencial de la deuda privada (incluida la transfronteriza) que, sin embargo, terminó siendo convertida en deuda pública.

Pese a ello, la eurozona redobló su apuesta por las reglas fiscales, al interpretarse que lo sucedido después de 2008 se debía al carácter insuficientemente perentorio de las reglas hasta entonces vigentes. Así, desde 2010 se produce un reforzamiento de las mismas, lo que resulta en límites aún más apremiantes a la discrecionalidad política en el diseño y ejecución de la política fiscal. Unos límites que se establecen por dos vías distintas.

- En primer lugar, mediante los instrumentos a través de los cuales se concede asistencia financiera a los Estados. La “condicionalidad” es muy precisa en el caso de los programas de asistencia financiera de los diversos “fondos” europeos. Desempeña un papel decisivo el documento central o programa económico (Memorandum of Understanding), en el que no solo se precisa el uso al que ha de destinarse el dinero recibido, sino en el que también se detallan los objetivos fiscales precisos que han de alcanzarse y las “reformas” que han de producirse en la estructura del Estado y del Gobierno para que las cantidades comprometidas sean desembolsadas. Y es que la asistencia se presta en varios “tramos”, cuyo pago efectivo depende de que representantes de los acreedores estén satisfechos con la ejecución del programa económico. Por su parte, la asistencia indirecta del Banco Central Europeo a través de la compra de activos en los mercados secundarios está también sujeta a condicionalidad, cuando menos de forma potencial. Bajo el Programa del Mercado de Valores (Securities Market Programme) se realizaron compras de bonos de dos grupos de países. En primer lugar, aquellos que recibieron asistencia financiera bajo un programa económico (como fue el caso de Irlanda o de Grecia). En segundo lugar, de Estados, como el italiano o el español, a los que, a modo de contrapartida, el BCE impuso “condiciones” contenidas en “cartas” del Presidente de la citada institución financiera que contenían verdaderos programas de reforma social y económica (Balaguer, 2013). La activación del programa OMT está condicionada a la vigencia de un programa de asistencia financiera, y por tanto, a su condicionalidad. Finalmente, en el caso del *quantitative easing*, el BCE solo adquiere los bonos de los países que a su juicio cumplen con los requisitos de calidad crediticia; de este modo, el BCE puede ejercer una notable capacidad de influencia sobre la política social y económica de los

Estados de la eurozona. Así, la exclusión del QE de Grecia en 2005 resultó ser determinante en el proceso de negociación entre la eurozona y el Estado heleno, conduciendo a un cambio de política económica del ejecutivo griego.

- En segundo lugar, se procede a reformar no solo la legislación europea, sino los propios Tratados, para hacer más perentorias las reglas fiscales aplicables al conjunto de los países de la eurozona, no solo a los beneficiarios de un programa de asistencia financiera. En concreto, se promueve una reforma de las reglas fiscales sustantivas y del proceso de toma de decisiones de los países que forman parte de la Unión Económica y Monetaria que permite generalizar la condicionalidad preventiva, o lo que es lo mismo, reforzar el poder de supervisión y control de la política fiscal nacional de aquellos países que no cumplan de manera sistemática con los estándares de “sana política presupuestaria”. En pleno desarrollo de la crisis fiscal, se aprueban dos paquetes de reforma legislativa, los llamados Six-Pack (2011) y Two-Pack (2012), y entre ambos, el Fiscal Compact (2012).

El objetivo era *reducir la discrecionalidad política* en la implementación de la política fiscal, lo que, se asumía, permitiría su *sincronización* a escala europea. De ahí el “endurecimiento” del techo de déficit (fijándose como objetivo la paridad o un ligero excedente, tolerándose a lo sumo un déficit del 0,5%), la creación de objetivos específicos de reducción de déficit y de deuda, y la introducción de reglas automáticas de recorte del gasto público en el caso de que no se cumpla con estos objetivos. La misma lógica explica el cambio en la regla de formación de la voluntad cuando se trata de imponer medidas disciplinarias, incluidas las sanciones, a un Estado miembro. Por virtud del Six Pack y del Fiscal Compact (de rango pretendidamente “constitucional”), bastaría que las propuestas de la Comisión fuesen aprobadas por una minoría “cualificada” de Estados, minoría que en la práctica se corresponde con los Estados del núcleo de la eurozona, con excedentes financieros, y en tal sentido “acreedores netos”.

Las reformas estructurales se sustentaban pues en un diagnóstico en el mejor de los casos incompleto de las causas de las crisis. Resultaron además contraproducentes. La sujeción a Estados en crisis fiscal latente, como Italia y España, a la obligación de reducir drásticamente su deuda pública implicaba forzar a tales Estados a tomar medidas fuertemente deflacionistas. Como hubiera debido ser previsto, la aprobación del Six Pack y del Fiscal Compact avivó las dudas en los mercados financieros acerca de la solvencia de la deuda pública de la periferia. El resultado fue una segunda caída de la actividad económica. Hasta tal punto que España solo recuperó el nivel de producto interior bruto de 2008 en 2017, mientras Italia no lo había hecho aún a finales de 2019. A su vez, los diez largos años de recesión económica en la periferia sur de la eurozona demostraron hasta qué punto la convergencia entre países de la primera década del euro era más aparente que real. Es difícil escapar a la conclusión de que, en ausencia de mecanismos

de redistribución regionales, la liberalización económica acelerada por la Unión Económica y Monetaria ha aumentado las diferencias intraestatales (y en tantos casos intrarregionales), socavando las condiciones económicas y sociales para la pervivencia de la eurozona y de la propia Unión Europea.

Cuando la fase más aguda de la crisis de la deuda pública parecía concluirse, una nueva crisis ocupó y preocupó a los dirigentes europeos: la crisis migratoria, de la que nos ocuparemos en la siguiente sección.

## 2. La crisis migratoria

Desde 2012 se pudo observar un fuerte crecimiento del número de emigrantes forzosos que llegaban al territorio de la Unión Europea, de forma especialmente señalada a través de las fronteras mediterráneas. En 2015 y 2016 se alcanzaron cifras récord: en el primer año, más de 1.300.000 personas solicitaron asilo en el espacio Schengen; una cifra similar lo hizo el sucesivo (Eurostat, 2020). Las estructuras de acogida de los dos principales países de llegada, Grecia e Italia, que ya habían dado muestras de ser insuficientes<sup>33</sup>, se vieron completamente desbordadas. A resultas de ello, la práctica totalidad de los emigrantes siguieron ruta hacia el Norte de Europa. En medio de fuertes discrepancias, se tomaron medidas manifiestamente inadecuadas para hacer frente a la situación, lo que acabó resultando en que diversos países recurriesen a un cierre unilateral de fronteras. Finalmente, se externalizó la gestión de los flujos de personas (y por ende su acogida) mediante “acuerdos” de retorno de emigrantes con más de una veintena de países vecinos, señaladamente Turquía y Libia (para ser más precisos, en el caso de este último país, con las bandas rivales que se disputaban su territorio entonces, y siguen haciéndolo cuando esto se escribe). De este modo, no se resolvieron las causas profundas de la crisis migratoria, sino que simplemente se evitó que sus efectos fuesen sentidos en territorio europeo. El número de personas llegadas a Europa se redujo drásticamente en 2016, y siguió cayendo en 2017, 2018 y 2019. Lo cual llevó a que la Comisión Europea afirmara que la crisis había terminado (Rankin, 2019), pese a que persistían las causas estructurales que habían desencadenado la misma. Al cierre de estas líneas el reavivamiento del conflicto de Siria (Gardner, 2020; Cavusoglu, 2020) y los desacuerdos entre Turquía y la Unión Europea (Hope, Pitel y Khan, 2020; Pitel, Foy y Cornish, 2020) han puesto de relieve la enorme fragilidad de la solución (por lo demás, necesariamente temporal) que se ha dado a la crisis.

---

<sup>33</sup> Constancia fehaciente de ello queda en las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en las que se establece la obligación de no devolver a Grecia a los demandantes de asilo que hubiesen accedido al territorio Schengen por ese país, pese a ser competente para tramitar su solicitud, en atención al riesgo de que sufriesen tratos inhumanos y degradantes. Véanse Asuntos acumulados C-411/10 y C-493/10, N.S, ECLI:EU:C:2011:865; Asunto C-4/11, *Puid*, ECLI:EU:C:2013:740.

## 2.1. El aumento del flujo de migrantes y sus causas

El aumento rápido y sostenido del número de emigrantes forzosos en el período 2010-2015 fue resultado de la combinación de factores estructurales y coyunturales.

Las causas estructurales de los flujos migratorios hacia Europa no son otras que las enormes diferencias en niveles de desarrollo económico, social y humano entre el Viejo Continente y buena parte de los territorios vecinos, señaladamente el África subshariana y, tras décadas de conflictos, el Medio Oriente. La causa coyuntural es el desencadenamiento de conflictos armados en Siria, Libia y Eritrea.

En ambos casos, las relaciones de causalidad son muy complejas. Ello no es óbice para destacar las responsabilidades históricas de varios países europeos, en tanto que antiguos poderes coloniales, y quizá en mayor medida, en cuanto potencias neocoloniales, que contribuyen a imponer un modelo socioeconómico escasamente conducente al desarrollo del potencial de estos países<sup>34</sup>. A su vez, es también difícil negar el papel destacado que varios países del Viejo Continente desempeñaron en la toma o elusión de decisiones en los conflictos de Siria, Libia y Eritrea (McGauran, 2005; Pradella y Rad, 2017). En la medida en la que todo poder conlleva responsabilidad, los países europeos tienen responsabilidades (aunque obviamente distan de ser exclusivas) en el desencadenamiento y en la evolución de los conflictos. O dicho en otros términos, no son meramente sujetos pacientes de los desarrollos políticos, sociales y económicos que desembocaron en los mismos.

## 2.2. De un serio desafío a una grave crisis

Pese a la multiplicación de señales de alarma, la Unión Europea fue incapaz de reaccionar y de anticiparse a los más que previsibles desarrollos. De ello tenemos prueba en la decisión en el Consejo Europeo del 24 y 25 de octubre de 2013, tras el naufragio de una patera frente a las costas de la isla italiana de Lampedusa, en el que perdieron la vida cientos de personas<sup>35</sup>. Rodeados por la evidencia de que el reto solo crecía de tamaño a medida que pasaba el tiempo, los líderes europeos decidieron posponer la toma de cualquier decisión nueve meses (delegando en una *task force* el análisis de

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, un cierto grado de responsabilidad colectiva de todos los países de la eurozona deriva de la dependencia monetaria del área del franco CFA respecto al euro. De este modo, independientemente de la voluntad puntual de los actores institucionales, la política monetaria de estos países viene fuertemente condicionada por la política monetaria europea, sin que en la decisión de esta se considere la influencia que se está ejerciendo. Véase Pigeaud y Sylla (2018).

<sup>35</sup> "Naufragio Lampedusa, recuperati 288 corpi. Si indaga per tratta di esseri umani", *Il Fatto Quotidiano*, 8 de octubre de 2013. Disponible en <http://tinyurl.com/hejqz67>.

la situación)<sup>36</sup>. Dicho en otros términos, se decidió no decidir. El Gobierno italiano se vio forzado a organizar prácticamente en solitario (con el solo y fundamentalmente testimonial apoyo de Eslovenia) el rescate de las personas que naufragaban tratando de llegar a las costas italianas (la llamada operación *Mare Nostrum*). Cuando el año siguiente la Unión Europea dio el relevo a Italia con la dispositivo *Tritón*, el ámbito geográfico y la financiación fueron reducidas a la mitad. Al tratar de justificar toda una larga serie de omisiones, inacciones y acciones manifiestamente inadecuadas durante dos años, la Unión Europea acabó ajustando los hechos a la (falta de) políticas.

De ahí la falta de preparación europea ante el salto cuantitativo en el número de llegadas que se produjo en 2015. En abril de ese año, Grecia e Italia se vieron definitivamente desbordadas en su capacidad de gestionar la llegada masiva de emigrantes forzosos, lo que condujo a los fortísimos “flujos secundarios” hacia el Norte de Europa que fueron descritos reiteradamente como “crisis de los refugiados” o “crisis migratoria”.

### 2.3. Una gestión de emergencia

En tales circunstancias, la Unión Europea se vio obligada a tomar medidas de emergencia. Destacando tres en particular:

- El refuerzo de los sistemas de asilo italiano y griego mediante la asignación de personal administrativo de otros países fundamentalmente a través de las agencias europeas (Frontex, EASO, Europol, Eurojust) con el objeto de establecer puntos de procesamiento de las solicitudes (*hotspots*) con los que restaurar la capacidad de gestionar la situación de ambos países mediante un nuevo procedimiento de registro, identificación y clasificación de los solicitantes, que incluyó el recurso a la toma obligatoria de las huellas digitales, a la detención y a la devolución rápida de aquellos que se juzgase procedían de países “seguros”<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 24/25 octubre de 2013. Disponibles en <http://tinyurl.com/jbnvapk>.

<sup>37</sup> “New EU Agenda on Migration”, 13 de mayo de 2015, COM (2015) 240 final. Disponible en [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf), p. 6: “The Commission will set up a new “Hotspot” approach, where the European Asylum Support Office, Frontex and Europol will work on the ground with front-line Member States to swiftly identify, register and fingerprint incoming migrants”; European Council Conclusions, 25 June 2015. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/06/EUCO-conclusions-pdf>, p. 2: “El establecimiento de instalaciones de acogida y de primera acogida en la frontera de los Estados Miembros, con el apoyo activo de los expertos de los Estados Miembros, EASO, Frontex y Europol con el objeto de hacer posible de forma rápida la identificación, el registro y la toma de huellas dactilares de los emigrantes (“hotspots”). Esto permitirá determinar quiénes precisan protección internacional y quiénes no”.

- La ampliación del radio de acción de la misión mediterránea europea (básicamente revirtiendo los recortes a *Mare Nostrum* cuando fue sustituida por *Tritón*)<sup>38</sup>.

- El traslado de 160.000 demandantes de asilo “en clara necesidad de protección internacional” desde Grecia e Italia a los restantes Estados miembros de la Unión Europea<sup>39</sup>.

Pero para cuando Europa se decidió a echar a andar, la crisis ya galopaba. Las medidas citadas no solo fueron insuficientes, sino *manifiestamente insuficientes*: quienes las tomaron *eran necesariamente conscientes* de que no resolvían los problemas a los que se enfrentaba la Unión Europea. A ello se unió la escasa medida en que fueron efectivamente puestas en práctica. La lógica de la emergencia (especialmente visible en el procedimiento de los *hotspots*) se dio de bruces con la falta de recursos humanos y materiales. Así, incluso si se registraba, identificaba y clasificaba a los demandantes de forma rápida, la expulsión de aquellos a quienes se negaba la condición de asilados se confiaba a que *motu proprio* abandonasen el territorio del Estado en siete días, mientras que aquellos a quienes se consideraba que tenían derecho a presentar la solicitud se hacinaban en los *hotspots*. De este modo se lograba el peor de los resultados posibles: dañar los derechos de los demandantes de asilo (puestos en riesgo por la aceleración del proceso) sin reducir la presión migratoria sobre Italia y Grecia. Aún más clamorosa ha sido la falta de aplicación de los traslados. Finalmente decididos con carácter *obligatorio*, en la práctica las autoridades europeas concluyeron que “la solidaridad no puede imponerse coercitivamente”. Pero incluso si se hubieran puesto en práctica, a finales de 2015 la cifra de traslados prevista para los dos años sucesivos era inferior a la de llegadas *mensuales* a Grecia e Italia. Finalmente, y tras considerables retrasos, se realizaron tan solo 34.000 de los 160.000 traslados previstos, o lo que es lo mismo, menos de una cuarta parte<sup>40</sup>.

El fracaso en la gestión europea abrió definitivamente las puertas a la toma de medidas de *emergencia* nacionales, que en buena medida comenzaron a adoptarse desde la primavera de 2015.

---

<sup>38</sup> “New Agenda”, *supra*, nota 37, p. 2; “European Council Conclusions”, *supra*, nota 37, p. 2.

<sup>39</sup> “Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia”. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=EN>; Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia, DOUE L 248, de 24.09.2015, pp. 80-94.

<sup>40</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, “Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration”, COM (2019) 481 final. Disponible en [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016\\_com-2019-481-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016_com-2019-481-report_en.pdf)

Tras haber declarado reiteradamente que Alemania no podía hacerse cargo de todos los refugiados, la canciller Angela Merkel decidió un cambio (temporal) de política en agosto de 2015, que se hizo público a través de un *tuit* de la Oficina Federal de Migraciones y Refugiados que indicó que no se estaban aplicando los procedimientos de Dublín a los nacionales sirios (Bradley y Geiger, 2015; Oltermann y Kingsley, 2016). Merkel confirmó ese giro horas después<sup>41</sup>. Durante dos semanas, Alemania siguió una política cercana a la de puertas abiertas. Al cabo de este tiempo, sin embargo, el país teutón reintrodujo los controles en la frontera con Austria, en nombre del mantenimiento del orden en los flujos. Muchos otros Estados aplicaron los controles, si bien con finalidades manifiestamente diversas, señaladamente para obstaculizar la entrada a su territorio de todos los emigrantes forzosos, dejando así en papel mojado el derecho de asilo. A finales del 2015, la zona Schengen había dejado de ser una zona sin fronteras interiores y se había convertido en una zona parcialmente amurallada, incluso en su interior (Hungría construyó un muro en su frontera con Eslovenia). De este modo, la integración asimétrica había dado lugar a la divergencia, no a la convergencia, de políticas.

Llegados a este punto, la Unión Europea optó por una solución distinta: prevenir la llegada de los emigrantes forzosos al territorio del Viejo Continente, “externalizando” de este modo el problema (una práctica en modo alguno nueva en el panorama internacional; véanse por ejemplo Ryan y Mitsilegas, 2010; Den Heijer, 2012; un análisis teórico en Schachar, 2020). Algo que se logró por dos vías. La primera, alterar las condiciones en las que se efectuaban los rescates en el Mediterráneo. Alemania (con el apoyo de Grecia y Turquía) solicitó la asistencia de la OTAN en febrero de 2016 (Zukhov, 2016). A diferencia de lo que había sido el caso en las operaciones *Mare Nostrum* y *Tritón*, las personas rescatadas en el mar por barcos que operasen bajo el mando de la alianza militar no serían en adelante llevadas a un puerto europeo, sino devueltas a Turquía. Desde entonces, y por diversas vías, la Unión y sus Estados miembros han buscado soluciones con las que lograr el desembarco en los lugares de procedencia de los emigrantes forzosos –lo que ha llevado a limitar la acción de los barcos de ONGs dedicados al rescate de emigrantes en el mar (Maccanico, Hayes, Kenny y Barata, 2018)–. En segundo lugar, y de forma paralela, comenzaron las negociaciones con Turquía, que llevaron a un “acuerdo” con la Unión Europea (aunque los líderes políticos pretendieron actuar por cuenta propia) en marzo de 2016, por el que las autoridades turcas básicamente se comprometieron a retener en su territorio a los emigrantes forzosos, generalmente de nacionalidad siria, que trataran de llegar a territorio europeo a cambio de una serie de concesiones, incluida la de

---

<sup>41</sup> “Flexibility is called for now”, 31 agosto de 2015. Disponible en [https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Artikel/2015/08\\_en/2015-08-31-sommer-pk-der-kanzlerin\\_en.html](https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Artikel/2015/08_en/2015-08-31-sommer-pk-der-kanzlerin_en.html). El video está disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=kDQki0MMFh4>.

que las autoridades europeas concurriesen a financiar los costes que para el Estado turco suponía la presencia masiva en su suelo de refugiados<sup>42</sup>. Pese a las fuertes críticas de las que el “acuerdo” fue objeto, tanto por su contenido, manifiestamente incompatible con el derecho constitucional nacional de los Estados miembros, el derecho de la Unión Europea y el derecho internacional, como por el procedimiento de su negociación y ratificación, sin intervención alguna del Parlamento Europeo (Menéndez, 2016a)<sup>43</sup>, ello no ha sido óbice para que la Unión Europea haya firmado hasta 24 “acuerdos” de retorno de emigrantes forzosos<sup>44</sup>, al tiempo que ha apoyado a los Estados con frontera exterior que han cerrado convenios semejantes con países vecinos (por ejemplo, Italia con “Libia”).

#### 2.4. La incapacidad de la Unión Europea para hacer frente a la crisis

Es cierto que los flujos migratorios hacia Europa en los primeros años de la década de los 2010 experimentaron un fuerte crecimiento. Sin embargo, también lo es que el número de emigrantes forzosos, incluso en 2015, cuando el número de desembarcos y llegadas por tierra fue mayor, se mantuvo muy por debajo del 1% de la población europea. Ello implica que la presión migratoria que experimentó Europa en 2015 fue no solo inferior a la soportada por otros países del entorno (Turquía o Jordania), sino también a la vivida en el Viejo Continente tras la Segunda Guerra Mundial, cuando se produjeron numerosísimos desplazamientos forzosos de población. En ambos casos, obviamente, las sociedades de acogida disfrutaban de capacidades económicas y administrativas netamente inferiores a aquellas de las que disponen en la actualidad los Estados miembros de la Unión Europea. Surgen entonces inmediatamente las preguntas de por qué la Unión Europea no ha sido capaz de responder al reto, por qué un desafío ciertamente de entidad, pero al que es bien factible hacerle frente, ha acabado convirtiéndose en una crisis que solo ha podido resolverse (si es que ese es el término adecuado) externalizándola (y de paso situándose en una posición de dependencia de países terceros). Las respuestas hay que buscarlas en la ambivalencia del derecho de asilo (apartado a) y en el carácter asimétrico de la integración europea, que ha “arrastrado” la política de asilo al ámbito supranacional (apartado b).

---

<sup>42</sup> “EU-Turkey statement”, European Council, 18 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

<sup>43</sup> Véase la polémica decisión del Tribunal General de la Unión Europea, Asunto T-192/16, *NF*, ECLI:EU:T:2017:128.

<sup>44</sup> “Communication”, *supra*, nota 39, p. 16. Y que la Unión Europea pretende ampliar valiéndose de todos los medios posibles a su alcance. Véase Presidency discussion paper, “Policies and tools to enhance readmission cooperation”, 8 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.statewatch.org/news/2019/nov/eu-council-readmission-cooperation-13190-19.pdf>.



### a) La ambivalencia del derecho de asilo

El derecho de asilo es un avance civilizatorio fruto del aprendizaje del desastre. Tanto la Convención de Ginebra de 1951, como la afirmación del derecho al refugio en muchas de las constituciones de posguerra, reflejan la voluntad de evitar que se produzcan de nuevo las catástrofes humanitarias del siglo XX, desde el genocidio armenio (1915-1917) al Holocausto.

Sin embargo, el grado efectivo de compromiso con el derecho de asilo ha sido siempre más débil de lo que cabría derivar de su proclamación formal. Solo es ligeramente exagerado afirmar que la práctica del refugio fue hecha posible por la *realpolitik* de la Guerra Fría. Baste pensar en los límites geográficos de la Convención de 1951 (aplicable por defecto solo al territorio europeo), unos límites que contribuyeron a hacer invisibles a los emigrantes forzosos no europeos. Al mismo tiempo, la generosidad de la práctica se vio favorecida por tres décadas de crecimiento económico, en las que se precisaba constantemente nueva mano de obra en Europa Occidental. Todo ello en un contexto en el que el número de los solicitantes se mantenía relativamente bajo. Nada tiene de extraño, por tanto, que una vez que las circunstancias sociales y económicas cambiasen a finales de los años sesenta, también lo hiciese el discurso público. Las crisis económicas de la década sucesiva no solo condujeron a restricciones en la política migratoria general, sino también a una definición crecientemente restrictiva de la condición de refugiado. Ambos procesos se retroalimentaron, pues a medida que se cerraban las puertas a la emigración regular, mayor era la presión para solicitar el asilo como única vía posible de acceso legal al territorio europeo, y mayor el incentivo para hacer más exigentes los requisitos del mismo. Así, la controversia política sobre el derecho de asilo se vio alimentada no solo por el lento pero decisivo aprendizaje moral de los deberes que la comunidad tiene frente a los “extraños”, sino también por las contradicciones internas a las estructuras políticas y sociales europeas; y, quién lo duda, dada la persistencia de las actitudes abiertamente excluyentes, cuando no racistas o xenófobas. En tales circunstancias, el crecimiento exponencial del número de demandas de asilo a partir de 2012 se produjo en un momento en el que una parte considerable de la opinión pública europea conciliaba un compromiso retórico con el derecho de asilo con la sospecha de que la mayoría de los demandantes de asilo eran “falsos” refugiados que “abusaban” de nuestros empeños morales. Algo que no garantizaba la fortaleza del compromiso moral y jurídico con el derecho de asilo, como demostrarían los acontecimientos.

### b) La asimetría de la política de asilo europea

La política europea de migración y asilo es un claro ejemplo de integración asimétrica. La creación del mercado único, y en particular, la concepción de la libertad de movimiento asociada al mismo (que implica la

supresión de los controles fronterizos) europeíza la institución en la que se sustentaban tradicionalmente las políticas nacionales de migración y asilo: las fronteras interiores. Todo ello sucede, sin embargo, sin que se armonicen, siquiera se coordinen, las políticas sustantivas de migración y de asilo. Así, siguen siendo exquisitamente nacionales los criterios de acuerdo con los cuales se permite el acceso al territorio de cada Estado miembro, o los que determinan la concesión del *status* de refugiado.

¿Mediante qué mecanismos se reconcilia la *pluralidad* de políticas nacionales de migración y de asilo en un espacio único? Inicialmente, se recurre de forma prácticamente exclusiva al establecimiento de *normas jurídicas* que distribuyen la competencia y responsabilidad entre los Estados miembros. En particular, todos y cada uno de los demandantes de asilo se asignan a uno, y solo a uno, de los Estados. Así se dispone en el artículo 28 de la Convención de Schengen de 1985 y después en la Convención de Dublín. En el caso más habitual, que sería entrada “alegal” (es decir, sin estar en posesión de un visado o permiso de entrada válido), el demandante de asilo es responsabilidad del Estado a través del cual entre en el territorio de la Unión Europea. Se asume que deslindando drásticamente el ámbito competencial de cada Estado será posible seguir manteniendo políticas de asilo nacionales divergentes. Posteriormente, se establecieron criterios sustantivos mínimos en lo referente al procedimiento de asilo, a la determinación de la condición de refugiado, a las condiciones que han de disfrutar los demandantes de asilo y los refugiados, así como relativas a las capacidades administrativas de los Estados. Pero los avances fueron más nominales que reales, y el sistema siguió sustentándose en la delimitación de competencias mediante los criterios de asignación de responsabilidad.

El mero análisis de este sistema en abstracto es suficiente para observar que es enormemente frágil. En primer lugar, porque se sustenta en un criterio (el país de entrada en el territorio de la Unión Europea) llamado a generar profundos (e injustificados) desequilibrios en el reparto de los demandantes de asilo. En la medida en la que la mayor parte de los demandantes de asilo lleguen por vía terrestre y marítima, y no por vía aérea, se descargan las obligaciones sobre los países que tienen una frontera exterior y se exime a aquellos rodeados de otros Estados europeos (Küçük, 2016). A ello se une que, dado que los flujos migratorios provienen del sur y del este del territorio de la Unión Europea, la regla de Schengen/Dublín da pie a que sean estos y no los del norte y oeste del continente quienes deban asumir la carga colectiva. En segundo lugar, y de forma estrechamente relacionada, se asume que todos los Estados, con independencia de la carga que tengan que soportar, tendrán suficientes capacidades administrativas (y económicas) con las que gestionar los flujos, y de este modo hacer efectivo el derecho de los refugiados a recibir asilo. Pero basta que un país no tenga tales capacidades para que la asignación de responsabilidades sea no solo  *fáctica*, sino también  *jurídicamente imposible*.

Devolver a un solicitante de asilo al país competente según la regla de Dublín, cuando ese país no está en condiciones de protegerlo, es contrario no solo a los derechos constitucionales nacionales, sino al propio derecho de la Unión Europea<sup>45</sup>. De este modo, nos encontramos con la paradoja de que el propio criterio de distribución de competencias genera un reparto que es imposible hacer efectivo *de acuerdo con el derecho europeo*. En tercer lugar, la regla de Dublín es paradójica, porque implica la “renacionalización” de los demandantes de asilo (en el sentido de establecer un vínculo especial y privilegiado con uno y solo con un Estado miembro) como *medio* con el que hacer posible la libre circulación de personas, que precisamente pretende “europeizar” a todos los que se encuentran en el territorio de la Unión Europea. Pero una vez que existe libre circulación de personas (y por definición, se han suprimido los controles en las fronteras), ¿cómo frenar que el demandante de asilo asignado a un país no haga uso de la libre circulación de personas y se establezca en un segundo país, en el que tenga contactos familiares o personales, o donde las perspectivas de encontrar empleo sean mejores? Es más, ¿por qué frenarlo, si esa es la lógica que se dice querer fomentar en el interior del espacio único? La renacionalización de los refugiados revela que la libre circulación de los *muchos* exige restringir la de los *pocos*, en este caso, de los demandantes de asilo; pero de ese modo, se les convierte en *instrumentos* al servicio de la *libre circulación de otros*, en contra de lo que exigen los principios fundamentales en los que se asienta el constitucionalismo democrático.

De hecho, el sistema pudo mantenerse mientras no se hizo necesario que funcionase, en la medida en la que los flujos migratorios se dirigían a Estados que estaban en condiciones de absorber a los nuevos llegados. Tal fue el caso durante los años noventa, durante los cuales los flujos migratorios más fuertes provenían de Europa del Este, y accedían al territorio europeo por Alemania, entonces Estado fronterizo. Y en menor medida en la primera década del siglo XXI, en la que los flujos provenían de África y se fijaban en la periferia “sur” de la eurozona (que experimentaba entonces un fuerte, aunque insostenible, crecimiento económico). Al contrario, el sistema cayó bajo su propio peso una vez que no solo los flujos aumentaron, sino que los países de entrada al territorio de la UE sufrieron una profunda crisis económica.

La crisis migratoria ha puesto seriamente en cuestión el compromiso de la Unión Europea con sus valores fundamentales. Por una parte, la solidaridad entre Estados en el reparto de las cargas derivadas de la protección del derecho de asilo ha brillado por su ausencia, pese a ser exigible no solo moral, sino también jurídicamente. Los países mediterráneos han sido o bien abandonados a su suerte, o bien socorridos mediante medios e instrumentos de dudosa constitucionalidad interna y legalidad internacional (como es el

---

<sup>45</sup> Véase nota 33.

caso de los *hotspots*). Por otra parte, el compromiso de la Unión Europea con la protección del derecho de asilo ha quedado desmentido por una política de externalización del refugio que no solo deja en una posición extremadamente vulnerable a los emigrantes forzosos, sino que condena a la Unión Europea a la dependencia geoestratégica (Greenhill, 2011; Greenhill, 2016).

### 3. La crisis política (1): la involución democrática de Hungría y Polonia

Diversos organismos internacionales, incluida la Comisión de Venecia del Consejo de Europa<sup>46</sup>, la propia Comisión Europea<sup>47</sup> y el Parlamento Europeo<sup>48</sup> han hecho sonar la alarma sobre la involución política que han experimentado en la última década varios países miembros de la Unión Europea. Es el caso bien conocido de Hungría y Polonia, pero también, entre otros, de Rumanía (Blokker, 2014; Von Bogdandy y Sonneveld, 2015: cap. 5 y 6) o Malta (Parlamento Europeo, 2019). Este apartado se centra en los aspectos comunes de la involución en los dos primeros. A través de reformas constitucionales y legislativas, pero también mediante el favorecimiento de cambios en la propiedad de medios de comunicación y otras empresas, los Ejecutivos húngaro y polaco han acaparado poder, y reducido la efectividad de los frenos y contrapesos que hacen posible la separación de poderes (Pap, 2018; Sarduski, 2019; Closa y Kochenov, 2016).

Lo que está sucediendo en Hungría y en Polonia nos interesa por un triple motivo:

- En primer lugar, el deterioro democrático de cualquier Estado miembro incide sobre el conjunto de la Unión de forma inmediata. No se trata solo de que cualquier regresión autoritaria ponga en cuestión una premisa fundamental del derecho y la política de la Unión Europea, a saber, su condición de comunidad de países democráticos<sup>49</sup>, sino también de que el funcionamiento de buena parte de las políticas comunes presupone una confianza mutua que viene necesariamente a menos si hay indicios de una regresión democrática. Piénsese, por ejemplo, en el reconocimiento y ejecución de sentencias civiles, o en las órdenes de arresto europeas

---

<sup>46</sup> Véanse <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all> (Hungría) y <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=23&year=all> (Polonia).

<sup>47</sup> Véanse, por ejemplo, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Further strengthening the Rule of Law within the Union State of play and possible next steps, COM/2019/163 final, 3.4.2019. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163&from=EN>

<sup>48</sup> Véase por ejemplo <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69907/rule-of-law-in-poland-and-hungary-has-worsened>

<sup>49</sup> Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

(popularmente conocidas como euroórdenes)<sup>50</sup>. En lo que concierne a estas últimas, los jueces y magistrados europeos pueden tratar las decisiones de otros Estados como propias en la medida en la que se den las condiciones estructurales para ello; pero no si las mismas brillan por su ausencia, por ejemplo porque no está garantizada la separación de poderes.

- En segundo lugar, la involución es señal no solo de graves problemas internos a esos Estados, sino que revela también problemas estructurales del proceso de integración europea. Como veremos en las próximas líneas, la Unión Europea tiene su parte de responsabilidad en los desarrollos que se han producido en las últimas décadas en Hungría y Polonia. Ello no significa atribuirle la responsabilidad exclusiva, sino simplemente resaltar algo que debería ser banal: a saber, la estrecha relación entre los cambios en el nivel político europeo y en el nacional. Dicho en términos más precisos, aunque no necesariamente más claros, la involución democrática no es completamente exógena al proceso de europeización tal y como ha sido experimentado en Europa Central y del Este en estos últimos treinta años.

- En tercer lugar, la regresión democrática agrava la crisis existencial de la Unión Europea. No solo hace más difícil la resolución de las crisis ya en desarrollo, sino que añade nuevos y gravísimos problemas, al tiempo que disminuye aún más la capacidad de toma de decisiones colectivas.

Este apartado se estructura en dos partes. En la primera se considera en qué consiste la involución democrática en Polonia y en Hungría. En la segunda se analizan las causas de ese retroceso directamente relacionadas con el proceso de integración europea. Se presta especial atención al papel de la Unión Europea en la doble transición política y económica de los países de Europa del Este; y a la falta de atención a las consecuencias sociales y políticas del fortísimo crecimiento de la desigualdad en los últimos años; a lo que se une, de forma más evidente en el caso húngaro, las consecuencias del gobierno de las crisis financiera, económica y fiscal.

### 3.1. *La involución democrática*

La regresión democrática en acto en Hungría y Polonia trae causa inmediata de las victorias electorales claras y netas de dos partidos políticos,

---

<sup>50</sup> El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya ha tenido que pronunciarse sobre el particular, en el asunto C-216/18, *LM*, ECLI:EU:C:2018:586; los jueces de Luxemburgo consideraron que la decisión había de tomarse valorando las circunstancias del caso. Los tribunales irlandeses parecen haber estimado que, pese a las dudas que surgen, debe procederse a la entrega de las personas reclamadas mediante órdenes de arresto emitidas por jueces polacos. Véase “Extradition ordered of Polish man in controversial landmark case”, *The Irish Times*, 12 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.irishtimes.com/news/crime-and-law/courts/supreme-court/extradition-ordered-of-polish-man-in-controversial-landmark-case-1.4080428>.

Fidesz en Hungría (2011) y Ley y Justicia en Polonia (2015), tras las que las citadas formaciones políticas tomaron las riendas de los Gobiernos respectivos apoyados en mayorías absolutas. Valiéndose de este éxito electoral, comenzaron a aplicar un conjunto de medidas mediante las que han convertido en meramente nominales los frenos y contrapesos constitucionalmente previstos a la acción del Ejecutivo. De este modo, se han mantenido las formas exteriores del Estado Democrático de Derecho, al tiempo que se ha vaciado de contenido al mismo. Dicho en otros términos, el derecho constitucional ha dejado de ser la *forma* del poder y se ha convertido en un puro instrumento al servicio del mismo, susceptible de ser portador de cualquier contenido *normativo* (Bánkuti, Halmai y Scheppele, 2012; Bugari , 2019).

Tres han sido las estrategias centrales en este proceso. Veámoslas con un cierto detalle.

- Primero se procedió a la “desactivación” de los tribunales. Operación iniciada con los tribunales constitucionales, pero que se ha extendido después a los ordinarios. Las técnicas seguidas en ambos países han sido muy similares. El papel de los custodios de la Constitución se ha redimensionado mediante un cambio en su composición, que se ha hecho efectivo valiéndose bien de la designación extraordinaria de nuevos magistrados (lo que los anglosajones denominan como *court packing*), bien de la reducción de la edad de jubilación (con el objeto de descabezar cualquier oposición liderada por los magistrados de mayor experiencia, precisamente aquellos que lideraban las instituciones judiciales). Además, se ha hecho tabla rasa del carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional, sea mediante la declaración de que las decisiones anteriores habían perdido vigencia con la aprobación de la nueva Constitución (Hungría), sea con la pretensión de sujetar la efectividad de toda nueva sentencia al control parlamentario (Polonia). Como se señalaba, acto seguido se ha procedido a debilitar a los tribunales ordinarios mediante la extensión a los mismos de la reducción de la edad de jubilación, al tiempo que se ha alterado drásticamente la composición y funciones del órgano equivalente al Consejo General del Poder Judicial (Bugarič, 2019; Pap, 2018; Sadurski, 2019; Closa y Kochenov, 2016; Koncewicz, 2018a).

- En segundo lugar, se ha afianzado la hegemonía social del partido en el poder, con el objetivo de convertir las mayorías transitorias en permanentes, pese a mantener las *formas* y procedimientos de la democracia, incluidas las elecciones, reducidas a mero ritual. A tal efecto no solo se ha alterado el procedimiento electoral con el objeto de facilitar la victoria y aumentar la mayoría parlamentaria que obtendrá el partido en el Gobierno (por ejemplo, introduciendo cambios en el censo y en la geografía de los distritos electorales, modificando el funcionamiento y liderazgo del órgano equivalente a la Junta Electoral) sino que también se amplían o se crean redes clientelares en el ámbito empresarial, de modo que el Gobierno disponga

no solo del poder político, sino también domine el poder económico. Clave en tal sentido es el control de los medios de comunicación, un proceso mucho más avanzado en Hungría que en Polonia (Lendvai, 2017; Dragomir, 2017). De este modo se crean las condiciones en las que es posible lanzar una “ofensiva cultural” que asocia buena parte de los derechos civiles conquistados en las últimas décadas con la imposición de una cultura y valores ajenos a los propios, y que reclama una vuelta a los supuestos modelos sociales “autóctonos”, algo especialmente relevante en lo que concierne a los derechos de las mujeres y de las minorías sexuales (Bugarič, 2019: 603). Al tiempo que fomenta una cultura política excluyente cuando no abiertamente xenófoba, que hace del emigrante forzoso y del demandante de asilo dianas retóricas (en el caso polaco, conviene recordar que el Consejo para la Lucha contra la Discriminación Racial, la Xenofobia y la Intolerancia fue eliminado seis meses después de la llegada al poder de Libertad y Justicia)<sup>51</sup>.

- Y tercero, a ello se une una ofensiva general contra los derechos y libertades cívicos, con leyes que afectan a los derechos de manifestación y asamblea, al tiempo que se restringe el ámbito de actuación de las organizaciones no gubernamentales que reciben fondos desde el extranjero, incluidas las instituciones de enseñanza superior (bien conocido es el caso de la European Central University).

Esta ofensiva autoritaria se ha justificado con tres argumentos fundamentales. El primero sostiene que la doble transición política y económica tras la caída del comunismo, simbólicamente asociada con la Constitución húngara de 1989 y la polaca de 1997 (y con la jurisprudencia constitucional derivada de ellas), benefició solo a las “élites”; se añade en tal sentido que las grandes esperanzas depositadas por los pueblos respectivos fueron traicionadas, algo que quedaría demostrado por la posición perennemente subalterna de los países de Europa Central y del Este en el orden europeo. El segundo, que la causa del fracaso de las “revoluciones” de 1989 hay que buscarla en la sumisión a “modelos extranjeros”. Se crea así el espacio intelectual en el que es posible comparar la relación con la Unión Soviética después de 1945 con el vínculo con la Unión Europea después de 1989. Ambos períodos estarían caracterizados por la subalternidad frente a concepciones y visiones foráneas. Y el tercero, que se precisa urgentemente una genuina *democratización*, o lo que es lo mismo, un *nuevo orden constitucional* en sintonía con los propios valores, con la historia y cultura *nacionales*, en el que la política predomine sobre el “derecho liberal”. En los términos del propio Orbán, lo que se propone es que sople de nuevo el “viento del Este”<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> “Polish PM abolishes anti-discrimination council”, Radio Poland, 4 de mayo de 2016. Disponible en <http://archiwum.thenews.pl/1/9/Artykul/251284,Polish-PM-abolishes-anti-discrimination-council>.

<sup>52</sup> “Orbán and the wind from the east”, *The Economist*, 14 de noviembre de 2011. Disponible en <https://www.economist.com/eastern-approaches/2011/11/14/orban-and-the-wind-from-the-east>.

### 3.2. *El contexto del retroceso democrático*

La involución democrática en Hungría y en Polonia hunde sus raíces en la trayectoria histórica de ambos países, y no en menor medida en la doble transición, política y económica, sucesiva al fin de los regímenes comunistas tras casi medio siglo de dominación soviética. Pero también en los términos de la compleja relación con la Unión Europea y, en particular, con el proceso de europeización exigido por esta última para que los países de Europa Central y del Este accediesen a la condición de Estados miembros. En tal sentido, es importante resaltar los siguientes cuatro factores:

- Primero, como han puesto de relieve politólogos y constitucionalistas, en la transición de Europa Central y del Este brillaron por su ausencia los procesos constituyentes democráticos, al contrario de lo que fue el caso en la Europa de posguerra o en las transiciones de Europa del Sur en los años 70 (Arato, 2016)<sup>53</sup>. La transición fue negociada y pactada con los dirigentes de los partidos comunistas (Judt, 2005: cap XIX, 610 y ss Hungría, 604 y ss Polonia). A resultas de ello, las normas fundamentales del nuevo orden político fueron escritas al margen de la participación política de los ciudadanos en buena parte de los países exsoviéticos, y señaladamente en Hungría y en Polonia, en donde el cambio político vino de la mano de la mera reforma (si bien en profundidad) de las Constituciones comunistas<sup>54</sup>, al margen de todo proceso que sirviera de cauce a la manifestación de la voluntad democrática general. A corto plazo, esta carencia pudo parecer irrelevante, porque la abrumadora mayoría de la población manifestaba (por ejemplo, en las elecciones parlamentarias) su ansia de asimilación plena con los países de Europa Occidental. Pero a medio y largo plazo, la falta de autoría democrática de las Constituciones hacía probable que las mismas fuesen vistas como “cartas otorgadas”, incapaces de servir como fuente de legitimación del sistema político, y susceptibles de terminar en la diana de la crítica. Así, la facilidad con la que Fidesz reformó la Ley Fundamental magiar en 2011 se explica no solo por la mayoría amplísima de que gozaba el partido en el Parlamento, sino también por la debilidad de la Constitución, y por ende, del propio Tribunal Constitucional húngaro –pese a haber sido visto por tantos observadores internacionales como aquel que desarrolló una jurisprudencia más ambiciosa de entre todos los de Europa Central y del Este (Dupré, 2003)–. De igual modo, si Ley y Justicia no ha logrado aún reformar la Constitución polaca no es por la fortaleza de la oposición popular a la reforma, cuanto porque aún no ha logrado una mayoría parlamentaria suficiente para acometer la modificación de la misma.

---

<sup>53</sup> En defensa del modelo pactado de constitucionalismo, véase Arato (2016).

<sup>54</sup> Es cierto que la reforma de 1992 fue seguida de una nueva Constitución de Polonia en 1997. Sin embargo, como señala Bruce Ackerman (2019: 255 y ss), la nueva carta magna careció de una base de legitimación democrática fuerte.



- Segundo, el objetivo último de los procesos de reforma en Europa Central y del Este era la adhesión a la Unión Europea, vista como prueba de la completa normalización, de la recuperación de la senda histórica interrumpida por la Segunda Guerra Mundial y de la posición que les corresponde a estos países en el concierto europeo. Las raíces de este “anhelo” europeo se encuentran, claro está, en el período comunista. Los regímenes autoritarios habían fomentado la comparación con Europa, fijando la “superación” económica y política de la parte occidental del continente como objetivo fundamental (Peteri, 2010)<sup>55</sup>. Caído el muro, las Comunidades Europeas, y luego la Unión Europea, negaron aquello que los “revolucionarios” afirmaban, es decir, que los Estados de Europa Central y del Este fuesen ya Estados europeos inmediatamente homologables a los occidentales. Lejos de ello, las autoridades de Bruselas sostuvieron que se requería una profunda transformación para que países como Polonia o Hungría cumplieren con los estándares políticos y económicos europeos. O, dicho de otro modo, era necesario recorrer un largo y complejo camino antes de la adhesión a la Unión Europea. Se abre de este modo una primera y fundamental herida. Además, el proceso de europeización estuvo marcado por una profunda contradicción entre el fin proclamado (la consolidación de democracias plenas en los países del bloque exsoviético) y el medio arbitrado a tal fin, que no fue otro que la aceptación en bloque de las normas ya existentes, lo que no solo no dejó espacio para la práctica democrática, sino que la obstaculizó de raíz. Dicho en otros términos, el camino hacia la normalidad democrática pasaba por emular a otros países y no, al menos a corto y medio plazo, por la práctica de la democracia misma (en otras palabras, se importaba y no se enraizaba la democracia). Se ha hablado con acierto de un “mandato de imitación” (Krasnev y Holmes, 2019: 77) y de un “constitucionalismo alienante” (Koncewicz, 2016, 2018b), que ha tendido a favorecer la “apariencia” de conformidad más que la convergencia sustantiva, con efectos profundamente negativos (Komárek, 2014).

- Tercero, a ello se une que la transición económica que marcaba el salto del comunismo al capitalismo implicó el paso de sociedades pobres pero igualitarias a sociedades con un mayor nivel agregado de riqueza, pero también con fuertes desigualdades no solo entre personas, sino también entre regiones. A resultas de ello, los años de la europeización, en los que se adoptaron las reformas exigidas y dictadas por la Unión Europea, se asocian en la memoria de húngaros y polacos con los años en los que se decidió *quiénes eran los ricos y quiénes eran los pobres*, todo ello en un lapso de tiempo tan breve que se hacía difícil atribuir las diferencias al mérito personal, y no al enriquecimiento en el proceso de privatización de los bienes públicos. Además, como habían observado ya los autores especializados en procesos de desarrollo económico (Hirschman, 1973), la tolerancia inicial a

---

<sup>55</sup> Documentada ampliamente en Peteri (2010).

la desigualdad en los procesos de transición y crecimiento económicos suele acabar trocándose en un factor de discordia social, máxime en sociedades habituadas durante décadas a la igualdad. O lo que es lo mismo, la desigualdad se acepta en tanto que precio de un mayor bienestar, pero comienza a rechazarse cuando el bienestar de algunos se hace conspicuo frente a las mejoras mucho menos espectaculares de otros.

- Cuarto, consecuencia fundamental de la europeización y la integración en la Unión Europea fue la aceleración de los flujos de población emigrante, constante desde finales de los 90, pero muy acusada entre 2004 y 2008. Especialmente hacia aquellos países que, como el Reino Unido, eliminaron con antelación los límites a la entrada de ciudadanos de los nuevos Estados miembros. Los flujos de salida fueron más fuertes en el caso de Polonia (en el entorno del 5% de la población) que en Hungría (2% de la población). Si bien estos movimientos ayudaron a compensar el déficit exterior, dejaron profundas heridas demográficas, reavivadas durante la crisis de los refugiados.

Estos cuatro factores dan cuenta de los límites de la doble transición política y económica, y nos ponen sobre aviso del insuficiente enraizamiento de los sistemas democráticos en Hungría y en Polonia. Pero fueron la “gran recesión de 2008”, la doble crisis financiera y económica, y la crisis de los refugiados, las que hicieron explotar las tensiones acumuladas, y avivaron el escepticismo político de una parte fundamental de la opinión pública de Europa Central y del Este, creando el contexto político, social y económico en el que Fidesz consolidó su poder, y Ley y Justicia se hizo con el mismo.

Como ya tuvimos ocasión de indicar, la crisis financiera tuvo un fuerte impacto en Hungría. La parálisis en los mercados financieros golpeó duramente a una economía magiar con un fuerte déficit exterior. El Estado tuvo que recurrir a la asistencia financiera internacional para evitar la asfixia fiscal. El Gobierno liderado por los socialdemócratas, forzado ya entre intensos debates políticos a reducir el gasto público y a aumentar los impuestos, se vio obligado a aplicar medidas aún más drásticas. De este modo la vía quedó expedita para un triunfo abrumador de Fidesz en las elecciones de abril de 2010.

Bien distinta fue la trayectoria de Polonia, único país de la Unión Europea cuya economía siguió creciendo incluso en los peores momentos de la crisis económica. De hecho, el PIB per cápita polaco es hoy más de un 40% superior al de 2008. El crecimiento ha venido de la mano, sin embargo, de un rápido aumento de las desigualdades, no solo individuales, sino también regionales. Así, el rápido desarrollo ha sido profundamente dispar. El 1% más rico de los polacos ha sido el destinatario del 24% de la renta adicional generada desde 1989, mientras que el 50% más pobre ha tenido

que conformarse con poco más de la mitad –el 13%– (Bukowski y Novokmet, 2019)<sup>56</sup>. Esta desigualdad ha desempeñado un papel fundamental en la generación del tejido social y político que llevó a un triunfo electoral claro de Ley y Justicia en 2015, y a la renovación del mismo en 2019.

Juzgada en términos puramente formales, la doble transición política y económica de los países de Europa Central y del Este ha sido un gran éxito, en la medida en la que ha dado pie a la adopción generalizada de las formas externas de la democracia representativa. La evolución de Hungría y Polonia en esta última década arroja largas sombras sobre el efectivo enraizamiento de la cultura democrática y constitucional en el tejido social, político y económico. El “*shock*” externo de las crisis financiera y económica ha demostrado la debilidad de la cultura democrática y la profunda desigualdad intrínseca a la vía de desarrollo económico por la que se ha optado. Por su parte, la crisis migratoria ha percutido sobre el nervio descubierto de los desequilibrios demográficos debidos a la forma y manera en que se llevó a cabo la transición económica del comunismo al capitalismo.

#### **4. La crisis política (2): la crisis de articulación territorial**

Una mayoría de ciudadanos británicos votó a favor de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea en junio de 2016. De este modo se manifestaba de forma especialmente aguda la segunda de las crisis políticas europeas, la crisis de articulación territorial. El llamado “Brexit” desafía no solo la supuesta irreversibilidad del proceso de integración, sino que pone de relieve la existencia de poderosas fuerzas centrífugas (parcialmente) generadas y avivadas por la propia europeización, y que inciden sobre la cohesión no solo de la Unión Europea, sino también de los Estados miembros y de sus regiones.

Esta sección se dedica al estudio de los elementos centrales del Brexit, y está dividida en tres partes, consagradas a los antecedentes (apartado 4.1), la negociación de la retirada (apartado 4.2) y las perspectivas sobre el marco futuro de relación (apartado 4.3).

##### **4.1. Antecedentes: hacia el Brexit**

El encaje del Reino Unido en las Comunidades Europeas y en la Unión Europea distó de ser sencillo. Es un lugar común, pero no por ello irrelevante, que la trayectoria política, económica y social del Reino Unido presenta serias diferencias con las características de los seis países fundadores de la

---

<sup>56</sup> La relación entre el crecimiento de la desigualdad y la política de *terapia de choque* aplicada en Polonia la subraya L. Podkaminer (2003).

“pequeña Europa” de las Comunidades Europeas. Una evolución política con menos rupturas que el “continente revolucionario”, la temprana industrialización y, quizás sobre todo, la relación con el “Imperio” generaron una sociedad, una economía y una cultura especialmente idiosincráticas. La posición central del Banco de Inglaterra en el sistema monetario internacional, la apuesta por el libre comercio o el temprano desarrollo del sistema representativo parlamentario forman parte de las particularidades que diferenciaron a Reino Unido de la mayoría de Estados del continente. Tras la Segunda Guerra Mundial, sucesivos Gobiernos británicos rechazaron asumir el liderazgo del proceso de integración europea, y prefirieron permanecer al margen de las Comunidades Europeas (Milward, 2012)<sup>57</sup>. La adhesión fue por ello tardía, motivada no solo por el desguace del imperio, sino también por el (relativamente) débil crecimiento económico británico. El proceso fue complejo, no solo por los sucesivos “vetos” del Presidente francés Charles De Gaulle, sino, sobre todo, por las diferencias entre la estructura socio-económica del Reino Unido y la de sus futuros socios. De ahí la enorme controversia política en torno a la adhesión a las Comunidades Europeas en 1973, solo parcial y temporalmente zanjada con el referéndum de 1975 (Saunders, 2018). Buena parte de los problemas fundamentales fueron sin embargo más pospuestos que resueltos. Así, la peculiar debilidad del sector agrícola británico condujo a que el Reino Unido, pese a ser uno de los socios menos prósperos, contribuyese fuertemente al presupuesto comunitario. De esos barros surgieron los lodos del euroescepticismo británico, encarnados en la icónica imagen de Margaret Thatcher reclamando “que le devolviesen su dinero” (Thatcher, 1993: pp. 61 y ss, 335 y ss, 541 y ss)<sup>58</sup>.

La tensión entre voluntad de pertenencia y tentación de secesión se reflejó de forma constante en excepciones, fórmulas *ad hoc* y toda suerte de protocolos, de los que trajeron causa que Reino Unido quedase fuera de la eurozona o de la zona Schengen, que solo participase de forma “selectiva” en la integración en materias civiles y penales, o que aceptase la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea con profundas reservas.

No deja de ser paradójico, sin embargo, que la salida del Reino Unido haya sido favorecida por grupos políticos (paradigmáticamente, el ala más liberista del Partido Conservador) que al mismo tiempo que hacían bandera de la secesión, reclamaban políticas radicalmente desregulatorias, cuyo encaje en la estructura socioeconómica de la Unión Europea es menos problemática que la de aquellas de carácter intervencionista, no en menor

---

<sup>57</sup> Aunque en clave periodística, el ensayo de Hugo Young, *This Blessed Plot, Britain and Europe from Churchill to Blair* (1998) da cuenta de la atormentada relación desde la perspectiva de los principales actores políticos británicos.

<sup>58</sup> En este sentido, cabe recordar que durante la campaña previa al referéndum de 2016, se hicieron famosos los autobuses de doble piso que recordaban a la población de Londres las cantidades que supuestamente se ahorrarían con la salida de la Unión Europea, y que podrían emplearse en financiar el Sistema Nacional de Salud.

medida por la influencia que sobre el proceso europeo han tenido las posiciones defendidas por el propio Gobierno británico desde la negociación del Acta Única Europea. Ciertamente, no se trata de la única contradicción en la que incurren los participantes en el debate sobre el Brexit (O'Toole, 2019).

Es pertinente añadir, sin embargo, que el paso del euroescepticismo latente a la conversión de la secesión en uno de los ejes del debate político en el Reino Unido se produjo de forma relativamente tardía, en un contexto social, político y económico marcado por los conflictos distributivos desencadenados por las crisis financiera y económica de 2008. Así, el United Kingdom Independence Party (UKIP), cuyo cabeza visible ha sido durante largo tiempo Nigel Farage, nace como secesión del Partido Conservador en 1993, pero hasta las crisis de la primera década del siglo XXI es visto como un grupo que solo logra una visibilidad efímera y limitada durante las elecciones al Parlamento Europeo. Solo comenzadas las crisis financiera y económica las cosas empiezan a cambiar. Con el Partido Laborista en el Gobierno en caída libre desde hace más de una década, el UKIP obtiene el 17% de los votos en las europeas de 2009, y se convierte así en la segunda formación más votada por los británicos. Esa fuerza se diluye sin embargo en las elecciones generales de 2010, de las que surge un Gobierno de coalición conservador-liberal, que aplica, y esto es fundamental, recetas de política socioeconómica muy semejantes a las favorecidas en ese mismo momento en la periferia “sur” de la eurozona, solo que en este caso sin presión exterior alguna para hacerlo. De ello se deriva un fortísimo desgaste del tejido social británico (agudizado por los drásticos recortes en los servicios públicos) y la rápida visibilización de los desequilibrios regionales. El resultado es un mercado vacío político, que se llenará de forma distinta en diversos lugares del Reino Unido, y que llevará a dos referenda sobre la articulación territorial del Reino Unido: la consulta sobre la independencia de Escocia y el plebiscito sobre el Brexit.

En Inglaterra, más allá del sur y de la zona de Londres, los huecos políticos los ocupa inicialmente el UKIP, con un discurso político que culpa a la Unión Europea del estado social del Reino Unido, no en menor medida a causa de la libre circulación de personas, que habría permitido la llegada en masa de emigrantes procedentes muchos de ellos de Europa Central y del Este, primero, y de la periferia sur de la eurozona después (Hughes, 2019). De este modo, el conflicto distributivo interterritorial e interpersonal *interno* se desplaza hacia un conflicto en el que el emigrante europeo (típicamente polaco) se convierte en una amenaza, mayor cuanto menor sea su capacidad económica.

En el proceso, se pretende (y se logra) convertir la salida de la UE en la cuestión central del debate político británico. El alza constante en las encuestas del UKIP influye sobre la línea política del Partido Conservador (cuyos sectores más liberales simpatizan abiertamente con el UKIP), y lleva

a su líder, David Cameron, a prometer en enero de 2013 que, en el caso de que gane las siguientes elecciones, convocará un referéndum sobre la pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea. Promesa que no impedirá que el UKIP se imponga con más de un 27% de los votos las elecciones europeas de 2014. Esa victoria llevará a Cameron a reiterar su compromiso de cara a las elecciones generales de 2015. A corto plazo, los resultados serán positivos para el Primer Ministro, que, pese al 12% del UKIP, ampliará su mayoría en los comicios generales británicos, no en menor medida porque parte del nuevo voto del UKIP procede de las filas de los laboristas.

En Escocia, sin embargo, los huecos políticos los ocupará el Partido Nacionalista Escocés, que canalizará el fuerte rechazo en la sociedad escocesa a las políticas de austeridad en la voluntad de secesión del Reino Unido. Ello llevará a un referéndum consultivo en 2014, con un resultado durante semanas incierto, y del que saldrán derrotados numéricamente, pero reforzados políticamente, los independentistas.

Podemos, pues, observar que el Brexit, si bien hunde sus raíces en la compleja y ambivalente relación entre el Reino Unido y la Unión Europea, deja de ser un proyecto político marginal, y se convierte en una opción con seguimiento mayoritario, a raíz de la crisis financiera y económica y, en particular, en el momento en el que se generalizan políticas de austeridad en 2010. El discurso del UKIP logra, sin embargo, desplazar el foco de atención de las consecuencias sociales y económicas de los recortes del gasto público y aumentos de impuestos regresivos a la presión que sobre las rentas de los trabajadores menos cualificados deriva del flujo de emigrantes procedentes de otros países de la Unión Europea.

#### *4.2. La negociación de la retirada*

De los más de 33 millones de votos válidos, casi un 52% de los mismos (cerca de 17 millones y medio) fueron para la salida de la Unión Europea, mientras que más de un 48% de los votantes se manifestó a favor de la permanencia (ligeramente por encima de los 16 millones de votos).

Antes del voto, Unión Europea y Reino Unido habían negociado un acuerdo, denominado *New Settlement*, en el caso de victoria del voto a favor de la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea (Menéndez, 2016b). Sin embargo, no había indicación alguna sobre lo que sucedería si el resultado fuese el opuesto. Ello explica en buena medida el carácter alambicado y complejo del proceso de retirada, así como la incertidumbre (que se mantiene al cierre de este trabajo) sobre los términos de la futura relación entre el Reino Unido y la Unión Europea.

El artículo 50 del TUE, en el que se regula el proceso de retirada, arroja limitada luz al respecto. En la citada disposición se establecen las

líneas generales del procedimiento que debe seguirse, pero sin prejuzgar el contenido sustantivo de los acuerdos. Sobre la base de esta disposición, se ha procedido en dos tiempos: se han negociado primero los términos de la retirada, y posteriormente, antes de que la misma haya surtido plenos efectos (durante lo que ha dado en denominarse período transitorio o período de implementación, en el que previsiblemente nos encontremos cuando estas líneas salgan de la prensa), se acordará (eventualmente) el marco futuro de relaciones.

Tres aspectos fueron especialmente conflictivos en la negociación del “divorcio” que se inició el 29 de marzo de 2017 y que condujo a la salida efectiva del Reino Unido el 1 de febrero de 2020:

- Primero, los derechos de los residentes británicos en la Unión Europea y de los europeos en el Reino Unido. La solución que se ha acordado finalmente ha sido la de crear una forma peculiar de “ciudadanía europea” *ad hoc*, de la que gozarán indefinidamente (a menos que abandonen su residencia durante un período superior a los cinco años) quienes se hayan establecido antes del fin del citado “período de transición” (que en principio debería terminar en diciembre de 2020) en territorio del Reino Unido o de la Unión Europea (Barnard y Leinarte, 2019). Se garantizan de este modo los derechos adquiridos, y aquellos en vías de adquisición. No hay acuerdo alguno por el momento sobre el estatus personal de quienes establezcan su residencia con posterioridad al final del período transitorio. Solo tenemos las declaraciones de intenciones del Gobierno británico salido de las urnas en diciembre de 2019, que dice que apostará por una política migratoria igualmente restrictiva en lo que atañe a quienes quieran establecerse en las islas procedentes de la Unión Europea o del resto del mundo.

- Segundo, la cuantificación de las obligaciones pendientes del Reino Unido con la Unión Europea, correspondientes a la contribución del Reino Unido durante el período de implementación, y al sistema de pensiones de eurodiputados y funcionarios de la Unión Europea de nacionalidad británica. La cuestión, de gran trascendencia y eco mediáticos, fue resuelta con relativa sencillez. Cuál sea el monto final dependerá de cuánto se prolongue el período transitorio, pero los cálculos actuales lo sitúan en el entorno de los 36.000 millones de euros.

- Tercero, el futuro estatus de Irlanda del Norte. La principal excepción a la división de trabajo entre acuerdo de retirada y futuro marco de relaciones entre Reino Unido y Unión Europea ha sido la regulación de la cuestión –especialmente sensible– norirlandesa. Es bien sabido que la zona ha atravesado fases recientes de enorme inestabilidad, con una cuasi guerra civil en los años setenta y ochenta, a la que solo se puso fin con el acuerdo de paz de 1998 (el llamado Good Friday Agreement). La retirada

del Reino Unido abre la puerta al eventual restablecimiento de una frontera física entre las dos zonas en la isla irlandesa, algo que muchos consideran que podría amenazar la aún inestable paz en la zona. Sin embargo, el no establecimiento de una frontera podría terminar condicionando, cuando no prejuzgando, los términos de la futura relación con la Unión Europea del Reino Unido en su conjunto, o bien del Reino Unido con Irlanda del Norte (en cuyo caso lo que se pone en cuestión es la integridad de Reino Unido, en la medida en la que podría hacerse necesaria una frontera “interior” en el Mar de Irlanda). Ello hacía la cuestión especialmente sensible, máxime a la vista de que el Gobierno conservador británico estaba en minoría parlamentaria desde 2017, y dependía de los votos de los unionistas irlandeses. Durante meses, se negoció en torno a una forma de *garantía última (backstop)* en aplicación de la cual Irlanda del Norte se mantendría en unión aduanera con la República de Irlanda, y por ende, con la Unión Europea en su conjunto. Finalmente, la regulación del estatus de Irlanda del Norte se desgajó en un protocolo anexo al acuerdo de retirada, que garantiza que la parte británica de la isla de Irlanda se mantendrá alineada con la normativa europea (incluida la atinente al IVA)<sup>59</sup> durante un período de al menos cuatro años desde el final del período transitorio, y se deja en manos del Parlamento de Irlanda del Norte la decisión acerca del marco de relaciones último. Los términos del acuerdo fueron presentados por el Primer Ministro Boris Johnson como una rotunda victoria, pero pueden conducir objetivamente a facilitar la reunificación irlandesa, y, por tanto, a la secesión del Ulster del Reino Unido. Es seguro, en cualquier caso, que el procedimiento previsto para que la asamblea de Irlanda del Norte se pronuncie (mayoría simple) no es obviamente coherente con el modelo pactado (*consociativo*) que prevé el citado Good Friday Agreement.

### 4.3. Perspectivas sobre el futuro marco de relación

Más allá de la especulación, impropia en un trabajo de este Informe, poco puede decirse acerca de cuál termine siendo el marco de relaciones entre la Unión Europea y el Reino Unido. Los documentos hechos públicos por ambas partes son extremadamente vagos. El Reino Unido ha fijado como objetivos una “relación económica y comercial caracterizada por una profunda integración”, pero al mismo tiempo ha descartado los modelos de relación ya experimentados, al estilo del Espacio Económico Europeo o de la unión aduanera entre la Unión Europea y Turquía. Por su parte, la Unión Europea ha cedido la iniciativa al Reino Unido acerca del diseño de la futura relación, y se ha limitado a indicar las condiciones que debe cumplir cualquier propuesta británica, a saber, el equilibrio entre

---

<sup>59</sup> Ello implica que se evita la frontera física entre las dos Irlandas, pero se refuerza, *de jure* y *de facto*, la frontera entre el espacio fiscal británico y el norirlandés.



derechos y obligaciones, que excluye la aplicación de soluciones distintas en diversos ámbitos de las relaciones económicas (y que muchos identifican con la indivisibilidad de las cuatro libertades económicas, y en particular, con la libre circulación de personas) y la igualdad de reglas de juego (*level playing field*), que apunta al mantenimiento del marco regulatorio básico vigente en la Unión Europea (en contra de lo sostenido una y otra vez por los partidarios del Brexit).

A medida que transcurre el tiempo sin que se vislumbre un acuerdo, aumentan las posibilidades de que se produzca una salida “plena” del Reino Unido, o lo que es lo mismo, que las relaciones de este con la Unión Europea queden reguladas por el derecho internacional comercial general (en el marco, pues, de la Organización Mundial del Comercio) y no por un acuerdo específico que tenga en cuenta no solo la prolongada pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea, sino la vecindad geográfica.

Sea cual sea la consistencia final del Brexit, que el mismo se haya producido demuestra que el proceso de integración europea, lejos de ser irreversible, es tan contingente como cualquier otra comunidad política. Las consecuencias que de ello se deriven dependerán en buena medida de la capacidad del Reino Unido de trazar un curso político, social, económico y cultural independiente en los próximos meses y años, pero también de la evolución de la Unión Europea y de la eurozona en su conjunto. La potencia de las crisis financiera, económica, fiscal y migratoria, como hemos visto en estas dos últimas secciones, ha contribuido decisivamente al desarrollo de serias crisis políticas, en las que está en juego no solo la extensión territorial de la Unión Europea, sino el enraizamiento de la democracia en suelo europeo. Algo especialmente decisivo en un momento en el que el ciclo de las crisis, lejos de haber llegado a su fin, amenaza con prolongarse indefinidamente, como veremos en la coda a este trabajo.

## **5. Las transformaciones de la Unión Europea y, en particular, de la eurozona**

En los apartados anteriores se ha dado cuenta del largo ciclo de crisis que ha experimentado la Unión Europea en la última docena larga de años. Al hacerlo he puesto de relieve cómo las crisis se han entrelazado y reforzado mutuamente, y cómo el conjunto de las mismas ha transformado profundamente el proyecto de integración europeo, y en particular, a la eurozona. En esta sección se consideran sintéticamente los cambios profundos que se han producido en la estructura institucional y el proceso de toma de decisiones (apartado 5.1), en la estructura socioeconómica (apartado 5.2) y en la estructura política de la Unión Europea (apartado 5.3).

### 5.1. Cambios en la estructura institucional y en el proceso de toma de decisiones

El poder de los Estados europeos se ha debilitado, en particular en lo que concierne al diseño de la política económica, que es *el instrumento de gobierno por excelencia* en los Estados contemporáneos. Europeizada la política monetaria desde la creación del Sistema Monetario Europeo (SME) en 1979, la política fiscal ha ido quedando sujeta desde entonces a diversos vínculos externos. Así, con la prohibición de la financiación monetaria del déficit (implícita en el diseño del SME, “codificada” en el Tratado de Maastricht), la discrecionalidad política solo es plena si las cuentas públicas están en equilibrio o superávit y la deuda pública es relativamente pequeña. De lo contrario, los Estados se ven obligados a ajustar sus políticas a las indicaciones de la Comisión Europea y del Banco Central Europeo y a las preferencias de los principales actores en los mercados financieros, so pena de verse privados de liquidez con la que financiar sus déficits. Además, las reglas fiscales, introducidas en el Tratado de Maastricht y reforzadas en 2011 y 2012, reducen explícitamente las opciones abiertas a los Estados en el manejo de su política fiscal, sujetándola a un pilotaje cuasi automático una vez que se exceden determinados niveles de déficit y de deuda. Finalmente, la “condicionalidad” de la asistencia financiera y monetaria convierte en meramente nominal el autogobierno económico cuando un Estado debe recurrir a solicitar la misma a la eurozona.

Nada de ello implica, sin embargo, que el poder perdido por los Estados haya sido transferido al nivel “central”, es decir, a la Unión Europea en tanto que estructura supranacional de gobierno. Es por ello que Europa dista de ser un *leviatán en ciernes*. Y es que la Unión no ha adquirido un poder positivo, o lo que es lo mismo, la capacidad de diseñar una política económica propia y ponerla en ejecución, cuanto la de *disciplinar* la política de los Estados miembros: un poder, pues, esencialmente *negativo*, que permite prohibir hacer cosas, pero no obligar a hacerlas. Dicho en otros términos, el poder que pierden los Estados no lo gana la Unión (quizás con la única y peculiar excepción del Banco Central Europeo), sino que queda fragmentado, enervado, pulverizado. El resultado es un *déficit de gobierno*, y, por ende, de capacidad de hacer frente a los retos y desafíos sociales y económicos a los que las sociedades europeas se enfrentan (Spinelli, 2014). Nada de extraño hay, pues, en que la Unión sea incapaz de resolver las crisis que afronta, y solo pueda, si tiene éxito, posponerlas. Y es que se ha creado una comunidad *de riesgos* supranacionales, en forma de un mercado único apoyado en una moneda única, pero brillan por su ausencia los mecanismos, resortes y relaciones sociales con los que crear una *comunidad de seguro* supranacional.

A ello se añade que las instituciones supranacionales que salen reforzadas tras este ciclo de crisis son, en su mayoría, aquellas que carecen de una

base de legitimación democrático-representativa, lo que hace muy difícil que puedan asumir otros poderes que los puramente disciplinarios. Así, el poder *negativo* que la Unión Europea adquiere no lo ejerce el Parlamento Europeo, ni siquiera la Comisión Europea en su condición de “cuasi ejecutivo europeo”, sino, fundamentalmente, el Banco Central Europeo y los tribunales, no en menor medida el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La razón de este patrón de evolución hay que buscarlo en la *adaptación funcional* desencadenada por las crisis. La estructura de la Unión se ha modificado para atender a las necesidades funcionales urgentes que iban surgiendo. Pero con ello se corre el riesgo de crear *enormes agujeros democráticos*, y al mismo tiempo, *de gobierno*. El caso del Banco Central Europeo es ejemplar en este sentido. Si el BCE hubiese observado la literalidad y el espíritu de las disposiciones del Tratado, no hubiese podido actuar como comprador de último recurso de la deuda pública de los Estados de la eurozona y como prestamista de último recurso de las instituciones financieras durante las crisis fiscal y financiera. En ese caso, es más que probable que se hubiese producido una ruptura descontrolada de la unión monetaria, con consecuencias imprevisibles. Había pues fortísimas razones *prudenciales* para intervenir. Al mismo tiempo, las medidas “heterodoxas” del BCE generan un formidable vacío democrático, en tanto en cuanto una institución cuyo diseño la aísla del circuito de legitimación democrática adquiere literalmente el poder de vida y muerte sobre los Estados y sobre las instituciones financieras, competencias que deberían estar reservadas en un sistema democrático a las instituciones representativas sujetas a control por parte de los representantes de los ciudadanos. Sería erróneo caracterizar la reciente decisión en el asunto *Weiss* del Tribunal Constitucional Federal alemán como una mera querrela bizantina. Más allá de las formas de los magistrados alemanes, lo que subyace es la imposibilidad de reconciliar principio democrático con asunción de funciones gubernativas positivas por una institución diseñada con la intención de mantenerla al margen del circuito de legitimación democrática del poder.

A resultas de todo ello, la Unión Europea emerge de las crisis con una peculiar combinación de rigidez e informalidad. El *modo ordinario* de funcionamiento de la Unión tiende al bloqueo<sup>60</sup>: la complejidad y barroquismo de las estructuras institucionales y de los procesos de toma de decisión conducen a la inacción, como pudo observarse en las fases iniciales de la crisis financiera, económica y fiscal, pero también en la crisis de los refugiados o en la crisis de involución democrática. La Unión se mueve entre la elusión de los problemas (el aplazamiento continuo de la decisión y la decisión de no decidir) y la toma de decisiones que son posibles de acuerdo con la matemática del proceso europeo pero que son manifiestamente inadecuadas para resolver los desafíos a los que Europa se enfrenta. La inacción y la acción

---

<sup>60</sup> Algo ya apuntado por Fritz Scharpf (2007).

insuficientes provocan que los problemas de calado deriven en crisis agudas, que desencadenan el *modo extraordinario* de funcionamiento de la Unión, caracterizado por la *informalidad de la acción*, que se emancipa del entramado de reglas y normas, y donde las decisiones quedan en buena medida en manos de instituciones con base de legitimación epistocrática o tecnocrática, o bien, alternativamente, en la que los Estados *actúan unilateralmente*, al margen de las instituciones y procesos comunes. Dicho en otros términos, la tendencia estructural al bloqueo genera una propensión (en cierta medida, una adicción) al *gobierno de emergencia*, con todos los riesgos intrínsecos al mismo. Valiéndonos de la metáfora de Jeremy Leaman, gobernar la Unión Europea se ha convertido en el equivalente de pilotar un tanque en las calles estrechas del centro urbano de una ciudad medieval (Leaman, 2014). La imposibilidad manifiesta de lograr el objetivo crea fuertes incentivos para que el piloto abandone el vehículo y busque una motocicleta de gran cilindrada con la que poder ganar el tiempo perdido, momento en el cual tiende a dejar de respetar las reglas del tráfico para compensar el retraso acumulado mientras conducía el tanque. La incapacidad de reaccionar de forma proporcionada a los problemas a los que se enfrenta la Unión Europea explica por qué los retos mutan en crisis, por qué la Unión tiende a ignorar signos claros de dificultades sociales, económicas y políticas, y por qué sus respuestas oscilan entre la inadecuación manifiesta y la emergencia; así como por qué, en último extremo, las crisis se posponen en lugar de resolverse.

## 5.2. Estructura socioeconómica

La evolución de la economía europea en estos últimos treinta años está marcada por tres fenómenos: el crecimiento de las desigualdades, con el hundimiento de la participación de las rentas del trabajo; el crecimiento de la deuda, fundamentalmente de la deuda privada; y la caída de la inversión pública y privada.

Es un hecho que la desigualdad económica *interpersonal* se ha disparado en todos los Estados miembros de la Unión Europea en los últimos cuarenta años, ya la midamos mediante referencia a la renta, o lo hagamos comparando las fortunas acumuladas en el tiempo. Los tiempos y los ritmos varían en cada país, pero en todos ellos ha crecido el foso que separa a los más ricos de los más pobres, si bien hay considerables diferencias en los patrones de evolución en los distintos Estados. El proceso se inició antes y ha sido más radical en el Reino Unido; más tardío y menos acusado en Escandinavia; repentino y brutal, aunque con variaciones, en los países excomunistas durante el proceso de transición a la economía capitalista, como tuvimos ocasión de apuntar en relación con Hungría y Polonia<sup>61</sup>. Es

---

<sup>61</sup> *World Inequality Report 2018* (Alvaredo, Chancel, Piketty, Saez y Zucman, 2017).

relevante añadir que lo que ha variado a lo largo del tiempo ha sido la causa del aumento de la desigualdad. En los años ochenta y noventa se dispararon las diferencias de renta antes de impuestos. Desde entonces, el crecimiento de las disparidades trae causa de la menor capacidad redistributiva del sistema tributario y del gasto social (Causa y Hermansen, 2018).

A ello se añade una segunda dinámica, la del crecimiento de las desigualdades entre territorios, sea entre las regiones de un mismo Estado o entre Estados. Al tiempo que las diferencias regionales se han enquistado –con una clara tendencia a la concentración de población y riqueza en los “centros” nacionales– las divergencias entre Estados se han manifestado con especial virulencia desde el inicio del ciclo de crisis europeas en 2007. En ambos procesos ha desempeñado un papel fundamental el mercado único y la moneda única. Como sucediera ya durante el largo siglo XIX, la liberalización de las fuerzas del mercado carentes de un gobierno político favorece los procesos de centralización de renta, riqueza y población (Delaume y Cayla, 2017). En el caso de la unión monetaria, cancelada de un plumazo la aparente convergencia inicial favorecida por el crecimiento exponencial de los flujos financieros transfronterizos, el resultado efectivo ha sido el crecimiento no solo de las desigualdades, sino el radical empeoramiento de las perspectivas de una mayor cohesión territorial a medio y largo plazo. Algo que, como veremos, pone de relieve de forma brutal la actual crisis del coronavirus.

El crecimiento de las desigualdades tiene serios efectos negativos; entre ellos, genera una fuerza depresiva sobre la actividad económica en su conjunto, dado que aumenta la renta de quienes tienen menos propensión al consumo, y viceversa. Como quedó apuntado en el apartado 1, en las economías avanzadas en general, y en la Unión Europea en particular, ese efecto deflacionista ha quedado compensado por el incremento de los niveles agregados de deuda. Si en los años ochenta aumentó rápidamente el *stock* de deuda pública, en los noventa y en la primera década del siglo XXI lo hizo el de deuda privada (Streeck, 2014). Desde el inicio del ciclo de crisis, han tendido a variar los niveles relativos de ambas, pero a hacerlo en menor medida los niveles de deuda agregada. Así, en los países de la periferia “sur” han descendido netamente los niveles de endeudamiento privado, pero, por el contrario, ha crecido fuertemente la deuda pública. La dependencia de la deuda como “motor” de la actividad económica dista, sin embargo, de haber sido superada.

Al mismo tiempo, los niveles de inversión se han desplomado. Lo ha hecho la inversión pública, primer componente del presupuesto estatal que sufrió los efectos de la generalización del paradigma de la “austeridad expansiva”. Y ha caído también la inversión privada, lastrada no solo por las perspectivas de la prolongación del patrón de crecimiento débil, sino también por

la ausencia de una política industrial europea, y por los enormes obstáculos al desarrollo de políticas nacionales a causa de la forma y manera en que ha venido interpretándose el derecho a la competencia de la Unión Europea.

### 5.3. Estructura política

Los partidos políticos desempeñan una función crucial en el Estado Democrático y Social de Derecho. La forja de la voluntad general democrática solo es posible en las sociedades pluralistas gracias a la función mediadora y esclarecedora de intereses y preferencias de los partidos. Y, sin embargo, no solo no se ha logrado jamás articular grupos políticos a escala europea (pese a los reiterados intentos de favorecer su forja en el Parlamento Europeo), sino que los sistemas nacionales de partidos están en crisis profunda (Maier, 2013). En ello ha desempeñado un papel fundamental la neutralización de la política, que vimos en los apartados anteriores en acción en el contexto tanto de la Unión Económica y Monetaria, como en el de la europeización previa a la adhesión a la Unión Europea. En el primer caso, la multiplicación de reglas fiscales y monetarias ha vaciado de contenido la soberanía económica nacional, al tiempo que ha bloqueado la transferencia de competencias positivas al nivel supranacional. En el segundo supuesto, la imposición “en bloque” de una estructura institucional, un proceso de toma de decisiones y detalladísimos contenidos sustantivos en nombre de la *democratización* confunde el enraizamiento de la práctica democrática con la mera emulación. Señaladas las alternativas como parte del ámbito de lo indecible, la política democrática se neutraliza y los partidos políticos reducen sus diferencias a cuestiones simbólicas o identitarias (Todd, 2020).

Convertidos los partidos en meras facciones, los ciudadanos se ven privados del principal instrumento con el que organizar la diferencia y gobernar los conflictos sociales. Se crea de este modo el espacio político y constitucional en el que la democracia representativa cede su espacio al poder político “neutral”, que se sustenta no en la legitimación democrática, fruto del intercambio y el conflicto, sino en el conocimiento científico, que se pretende imparcial y ecuaníme. Un claro ejemplo de ello lo encontramos en el “contrato incompleto” del que surgió la Unión Económica y Monetaria. En ausencia de un acuerdo político acerca de cómo estructurar el gobierno político de la futura moneda única, se optó por la delegación a un ente pretendidamente neutral, el Banco Central Europeo. Para ello fue necesario, previamente, (re)calificar la política monetaria (en contraste con la política fiscal) como ámbito propio del conocimiento científico (Jachtenfuchs y Genschel, 2014), como sancionaría literalmente el Tribunal Constitucional alemán en su sentencia *Maastricht*, al afirmar que ha sido “científicamente probado” que es preferible dejar la política monetaria en manos de los

expertos<sup>62</sup>. Durante el ciclo de crisis podemos observar el recurso constante a la despolitización como técnica de justificación del desapoderamiento de las instituciones representativas. El endurecimiento de las reglas fiscales es un claro ejemplo en tal sentido. Como ya fuera el caso en otros momentos de la historia europea, el sueño de la política apolítica ha terminado engendrando su imagen especular; hoy etiquetada por sus partidarios como democracia iliberal, pero que en realidad encaja en mayor medida en el molde del liberalismo autoritario (Heller, 2015). Cuando el derecho deja de ser la forma del poder y se convierte en una alternativa a la democracia, se crean las condiciones para que pueda presentarse como logro democrático la transformación del derecho en un mero instrumento de poder. Como tuvimos ocasión de observar en el apartado 3, la involución democrática en marcha en Hungría y en Polonia, y en otros países de la Unión Europea, responde a estas características. De igual forma, la revuelta contra la neutralización de la política desempeñó un papel fundamental en el éxito de la campaña de los partidarios del Brexit (Hay, 2019).

El triunfo del liberalismo autoritario –la realidad que se esconde tras el oxímoron de la democracia iliberal– desata rápidamente la retórica y la práctica de la exclusión, como deberíamos saber los europeos. De ello tenemos ya amplias pruebas en los distintos sistemas políticos europeos. La frustración del ideal normativo del Estado Social facilita el reavivamiento de las visiones excluyentes en las que se considera a las minorías y, sobre todo, al *otro*, causa de los males sociales y económicos. La transformación de la geografía política de varios países europeos se ha visto impulsada por una nostalgia distorsionada del Estado de bienestar, que ha terminado de cuajar gracias a la fallida gestión europea y nacional de la crisis de los refugiados. La ausencia de políticas activas de migración y de asilo, causadas por una asimétrica integración económica, convirtieron en ingobernable un desafío político y social que Europa estaba objetivamente en condiciones sociales y económicas de afrontar. La Unión ha acabado externalizando la crisis de los refugiados en los países de su entorno. De ese modo no solo ha puesto en entredicho uno de sus compromisos normativos fundacionales, sino que se ha colocado a sí misma en una posición de dependencia de Estados y Gobiernos estructuralmente inestables. Al tiempo que ello no ha impedido que la política migratoria se convirtiese en una fruta envenenada en el debate político europeo, facilitando la estrategia involutiva en Hungría y en Polonia, y alterando el mapa político en toda la Unión Europea (e influyendo, no en menor medida, sobre el resultado del referéndum del Brexit).

---

<sup>62</sup> Parágrafo 96 de la Sentencia *Maastricht* del Tribunal Constitucional alemán, BVerfGE 89,155, 2 BvR 2134/92 and 2159/92 (12 de octubre de 1993).

## 6. Coda: la crisis del coronavirus

La COVID-19 ha causado una doble crisis: sanitaria y socioeconómica (apartado 6.1). Debido a la misma, las crisis descritas en los apartados anteriores, pospuestas pero no resueltas, están llamadas a reavivarse en un contexto marcado por la incertidumbre radical. La Unión Europea y sus Estados miembros no vieron venir la emergencia sanitaria, y durante semanas minimizaron los riesgos que la misma estaba llamada a generar tanto para la salud humana como para la estructura socioeconómica (apartado a). Como ya sucediese en el ciclo de crisis previo, Europa, carente de instrumentos con los que hacer frente al desafío en su estructura de gobierno *ordinario*, ha recurrido a soluciones “de emergencia”; en este caso, la suspensión de las principales reglas monetarias y fiscales aplicables en la Unión, y especialmente en la eurozona (apartado b). Se ha creado de este modo el espacio político y jurídico en el que los Estados pueden intervenir de forma individual para “hibernar” y posteriormente “reconstruir” sus economías y sistemas sociales. Sin embargo, con ello se crea una igualdad formal ante el derecho de emergencia que no se corresponde, sin embargo, con una igualdad material. Hay Estados *más iguales que otros*, o lo que es lo mismo, la disparidad de recursos financieros es enorme, por lo que la solución arbitrada puede conducir a un incremento de las desigualdades intraestatales e intrarregionales incompatibles con la supervivencia no solo de la eurozona, sino de la Unión Europea en su conjunto. De ahí la intensidad de la discusión acerca de las medidas suplementarias de redistribución de recursos necesarias (apartado c).

### 6.1. El doble impacto del coronavirus

La propagación del SARS-COV 2 ha desencadenado una doble crisis. En primer lugar, una crisis sanitaria mundial, con millones de personas contagiadas y centenares de miles fallecidas al cierre de este trabajo<sup>63</sup>. En segundo lugar, una crisis social y económica de una envergadura e intensidad sin precedentes en la historia económica reciente, desencadenada por las medidas de confinamiento necesarias para frenar la expansión del virus. Se trata de la primera crisis económica moderna cuyo origen se encuentra en una decisión de frenar bruscamente la actividad económica con el objetivo de reducir al máximo posible la pérdida de vidas humanas. Ello ha generado un descenso simultáneo de la demanda y de la oferta (Tooze, 2020), que se estima provocará una caída anual de la actividad económica del 9% en la eurozona, un descenso que podría llegar a ser superior si se produce una segunda oleada del virus en otoño (OCDE, 2020). En este sentido, el Banco de España estima que la economía de nuestro país podría llegar a contraerse más de un 15% en tal caso. Dista de ser obvio que la trayectoria

---

<sup>63</sup> Véase <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>



de recuperación vaya a ser rápida y vigorosa. En el mejor de los escenarios que se contemplan, el nivel anterior de actividad económica no se recuperará antes de 2022 (Banco de España, 2020).

La complejidad de la crisis se ve acrecentada por su impacto netamente *asimétrico*. Distinto ha sido el grado de repercusión del virus, a causa no solo de la diversa incidencia de los factores que determinan su propagación (como el número y procedencia de los visitantes internacionales) sino también a resultas de la distinta preparación de los sistemas nacionales y regionales de salud. En particular, se ha revelado determinante la capacidad de realizar de forma masiva tests con los que aislar a quienes padecen, asintóticamente o no, la enfermedad, y de este modo frenar los brotes (Costello, 2020). Y de forma no necesariamente conexas con la anterior, dispar ha sido también el impacto económico, no en menor medida en función de la estructura económica de cada país. En todos los casos, sin embargo, la dimensión de la intervención pública necesaria para evitar que la crisis económica tenga efectos duraderos y mute no solo en una crisis social –si no de orden público– es formidable. Incluso en los países menos afectados, se calcula que no será inferior a un 20% del PIB<sup>64</sup>.

Nos encontramos, pues, ante una crisis excepcional. Sin embargo, también es cierto que su impacto viene determinado por el legado de las anteriores; cómo se gobernaron las crisis precedentes y, en particular, cómo se transformó la Unión Europea a resultas de ello, son variables determinantes de la capacidad con la que se cuenta para afrontar los retos actuales. Como veremos a continuación, el entramado de reglas e instituciones creado durante las crisis financieras, económica y fiscal se ha demostrado una rémora para una acción eficaz, y ha sido finalmente dejado sin aplicación efectiva (recurriendo nuevamente de este modo al gobierno de la emergencia). No sin retrasar la acción colectiva. La crisis del coronavirus, de este modo, tiene entidad propia, pero es también una continuación de las precedentes. Tiene sentido, pues, considerarla como parte del largo ciclo de crisis que han golpeado a la Unión Europea, de esa prolongada crisis existencial que sirve de título a este trabajo.

## 6.2. *El gobierno europeo de la crisis del coronavirus*

El peso fundamental de la gestión de la crisis sanitaria desencadenada por la propagación del coronavirus ha recaído sobre los Estados (y

---

<sup>64</sup> Alemania, uno de los países que ha logrado eludir los peores efectos tanto sanitarios como económicos de la crisis ha lanzado dos planes de hibernación y recuperación de la economía que, por sí solos, implican un gasto adicional de casi 300.000 millones de euros, el 11% del PIB. A ello ha de añadirse la caída de ingresos tributarios. Véase Michael Nienaber y Holger Hansen (2020).

sus regiones), dado que son ellos los que tienen los poderes en lo atinente a la protección de la salud pública. Sin embargo, la Unión Europea es competente para complementar la acción de los Estados, en particular en lo que atañe a la prevención de las enfermedades (artículo 168 TFUE). A tal efecto, se creó en 2005 una agencia europea, el Centro Europeo de Prevención y Control de Enfermedades (CEPCE) (Nielsen, 2020). Sin embargo, la acción de la misma durante la crisis de la COVID 19 fue tardía. Solo advirtió del peligro semanas después de la virulenta manifestación del virus en varios países de Asia, y tras la adopción de medidas drásticas por parte del Gobierno italiano a finales de febrero e inicios de marzo. En tales circunstancias, nada tiene de sorprendente que cada Estado haya ejercido sus competencias sin recurrir a la coordinación colectiva de la acción. Pese a ello, la abrumadora mayoría de los Estados recurrió, tarde o temprano, al confinamiento de la población y al cierre de las fronteras. La única excepción a esta regla general la constituye Suecia, si bien es necesario indicar que las recomendaciones no vinculantes de las autoridades surtieron un efecto parecido sobre la incidencia social y económica de la crisis (Milne, 2020a), aunque la mortalidad ha sido muy superior a la experimentada por países de su entorno que aplicaron medidas más restrictivas, como Dinamarca y Noruega (Milne, 2020b).

Desde una perspectiva económica, la Unión Europea tardó en reaccionar. Ello se explica no solo por la compleja arquitectura institucional de la Unión Europea y de la eurozona, que como vimos, se agudizó a resultas de las reformas aplicadas a partir de 2007, sino también por una valoración inicial excesivamente optimista del impacto del coronavirus. Cabe en este sentido distinguir tres fases: la inicial, en la que se asume que el impacto será limitado y la recuperación rápida (apartado a); una segunda, en la que se decide la suspensión de emergencia de las principales reglas monetarias y fiscales de la eurozona, con el objeto de crear el espacio jurídico y político para una intervención masiva de los Estados (apartado b); y la discusión acerca de la necesidad de aplicar medidas que hagan posible redistribuir los costes de la hibernación y el relanzamiento de la economía en un modo compatible con la pervivencia de la eurozona y de la Unión Europea en general (apartado c).

#### a) ¿Una crisis limitada y una recuperación rápida?

Durante los meses de febrero y los primeros días de marzo, el consenso generalizado era que la principal consecuencia de la epidemia de SARS-COV 2 sería una ralentización de la actividad económica en la Unión Europea, derivada fundamentalmente del frenazo en la actividad en China, y de los problemas que ello generaría en las cadenas de producción

europas. La incidencia sería pequeña y la recuperación rápida<sup>65</sup>. A la vista de ello, se concluyó que no era preciso adoptar medidas extraordinarias. Son representativas en este sentido las declaraciones de Christine Lagarde, presidenta del BCE, en la rueda de prensa posterior a la celebración del Consejo de Gobierno del banco el 12 de marzo<sup>66</sup>. O el informe de la Comisión Europea de inicios de ese mismo mes en el que se insiste en que para hacer frente a la crisis, basta con asegurar el normal funcionamiento del mercado interno, manifestación paradigmática de la solidaridad entre los pueblos europeos<sup>67</sup>.

Fue solo a partir de mediados de marzo, cuando se generalizaron los confinamientos en los distintos países europeos, que comenzó a perfilarse una respuesta europea a las consecuencias económicas de la crisis del coronavirus. Cuando menos inicialmente, sin embargo, no se trató de una respuesta colectiva y conjunta, sino de la suspensión de las reglas fiscales y monetarias (apartado b), lo que permitiría que cada uno de los Estados pudiese recurrir al gasto público para compensar los efectos que sobre sus tejidos productivos y sociales tuviese el virus. En sí misma, no obstante, una solución tal es ambivalente; por una parte, era imprescindible para evitar el hundimiento inmediato de la economía europea; por otra, puede fácilmente conducir a la intensificación de las desigualdades entre países, regiones y personas, algo capaz de poner en peligro la supervivencia no solo de la eurozona, sino de la Unión Europea en su conjunto. De ahí la presión ejercida, esencialmente por los países periféricos, para introducir mecanismos adicionales que permitan igualar la capacidad de actuación de los Estados mediante la redistribución de recursos (apartado c).

## b) Frente a la emergencia, la suspensión de las reglas fiscales y monetarias

A partir de mediados de marzo, y en el plazo de pocas semanas, se dejaron en suspenso por un tiempo indefinido las normas “ordinarias” de la constitución económica y monetaria de la Unión Europea, y particularmente

---

<sup>65</sup> Paradigmáticas son las declaraciones del economista jefe del BCE, Philip Lane, a finales de febrero: “ECB’s Coronavirus Base Case Is a V-Shape Economic Impact, Lane Says”, *Bloomberg*, 21 de febrero de 2020. Disponible en <https://www.bloomberg.com/news/videos/2020-02-21/ecb-s-coronavirus-base-case-is-a-v-shape-economic-impact-lane-says-video>.

<sup>66</sup> Christine Lagarde y Luis de Guindos, “Introductory Statement (with Q&A)”. 12 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2020/html/ecb.is200312~f857a21b6c.en.html>.

<sup>67</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the Central Bank, the European Investment Bank and the Eurogroup, Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak, COM/2020/112 final, 13 de marzo de 2020. Disponible en [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:91687006-6524-11e-a-b735-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:91687006-6524-11e-a-b735-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF). Se prosigue así con la peligrosa confusión de las lógicas del mercado y de la redistribución solidaria, especialmente infeliz cuando se debe hacer frente a una crisis múltiple.

de la eurozona. En concreto, se entiende que quedan temporalmente sin efecto (1) las normas de derecho de la competencia, específicamente aquellas que limitan las ayudas de Estado<sup>68</sup>; de este modo se permite a los Estados hacer uso de sus recursos financieros para “remodelar” el tejido económico, incluso mediante nacionalizaciones “temporales” (aconsejadas en aquellos casos en los que exista el riesgo de que se pierda el control europeo de empresas clave en su sector); (2) las normas que fijan techos al déficit en que pueden incurrir los Estados, al considerarse aplicable la “cláusula general de salvaguardia” del Pacto de Estabilidad y Crecimiento<sup>69</sup>; y (3) la regla monetaria que prohíbe que el BCE actúe como comprador de último recurso de la deuda pública, poniéndose en marcha el “Programa de Compras de Emergencia en la Pandemia”, bajo el cual el instituto emisor de Frankfurt adquiere bonos de los Tesoros de la eurozona en cantidades aún mayores que bajo el *quantitative easing*, sin que, además, deba guardar proporción a la participación de cada país en el capital del BCE, sino atendiendo, *de facto*, a las necesidades de financiación de los mismos. Dicho en otros términos, se permiten las compras asimétricas de deuda pública en los mercados secundarios<sup>70</sup>.

Tomadas de forma casi simultánea, estas tres decisiones se orientan a crear el marco jurídico en el que sea posible que cada Estado utilice sus propios recursos para colocar en estado de “hibernación” su economía durante el período que haya de durar el confinamiento para paliar los efectos del coronavirus. Y es que no solo se habilita a los Estados para actuar como compradores e inversores de último recurso, sino que se crean las condiciones en las que los consiguientes desembolsos extraordinarios puedan financiarse (al menos, por el momento) mediante la emisión de deuda pública en cantidades ilimitadas. Ello es así porque, conviene insistir sobre ello, la colocación de la deuda pública, a tipos de interés muy bajos, queda casi completamente garantizada por el BCE, que se compromete a inyectar liquidez en cantidades masivas en los mercados donde se negocia la deuda pública de los Estados de la eurozona.

---

<sup>68</sup> Amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, 8 abril de 2020. Disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0404\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0404(01)&from=EN) ; Amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, 8 de mayo de 2020. Disponible en [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/sa\\_covid19\\_2nd\\_amendment\\_temporary\\_framework\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_2nd_amendment_temporary_framework_en.pdf).

<sup>69</sup> Propuesta de la Comisión: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2\\_en\\_act\\_part1\\_v3-adopted\\_text.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf); Declaración del Consejo: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

<sup>70</sup> Decisión (UE) 2020/440 del Banco Central Europeo de 24 de marzo de 2020 sobre un programa temporal de compras de emergencia en caso de pandemia (BCE/2020/17) DOUE L 91, 25.3.2020, pp. 1–4; el total de las compras se fijó el 4 de junio en 1.350.000 millones de euros. Véase “Monetary Decisions”, 4 de junio de 2020. Disponible en <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp200604~a307d3429c.en.html>.

Sin embargo, es conveniente tener presente que no solo se trata de medidas de carácter temporal, sino que la expectativa es que, una vez termine la emergencia, se vuelva a la constitución económica y monetaria “ordinaria” de la eurozona. La cual, conviene no olvidarlo, seguirá incluyendo normas que exigen reducir los niveles de deuda “excesivos” (incluidas las trayectorias de reducción de déficit y de deuda), pese a que ahora se permite, cuando no se incita, a los Estados a ignorar tales límites (Draghi, 2020). O lo que es lo mismo, se crean las condiciones en las que los Estados pueden gastar “como si el mañana no importase”, pero no solo el mañana importa, sino que se parecerá como una gota de agua al “ayer”. Hay pues una profunda ambivalencia en la suspensión de las normas fundamentales de la constitución monetaria y fiscal. Por una parte, es absolutamente necesaria para evitar la implosión social y económica, que amenazaría no solo la supervivencia de la eurozona, sino de los propios Estados miembros. Por otra parte, la propia suspensión pone en riesgo la integridad de la eurozona, dado que algunos Estados son *más iguales* que otros, en tanto que pueden hacer uso del margen de maniobra así creado de manera mucho más amplia y extensa, al estar en condiciones de aumentar sus niveles de deuda sin condenarse a ser considerados como infractores de las normas en el futuro próximo, y verse consecuentemente obligados a repetir el ciclo de austeridad y devaluaciones internas a emergencia terminada. De ahí la más que previsible diferente proclividad a hacer uso de la “licencia para gastar”. Algo que podría condenar a la eurozona no solo al acrecentamiento de las diferencias socioeconómicas, sino también a la quiebra de cualquier apariencia de igualdad en la posición de los actores económicos en el interior del “mercado único”. Si se permite a los Estados intervenir para evitar el colapso de la economía, incluso si ello contraviene las normas del derecho a la competencia, pero no todos los Estados, sino solo algunos, intervienen, la suerte de las empresas pasará a depender no de su capacidad para producir bienes y servicios, sino de la robustez de la intervención del Estado en el que se encuentran establecidas. Se corre pues un grave riesgo de avivar las fuerzas desintegradoras.

### c) ¿Hacia la redistribución de recursos en el interior de la eurozona?

Las consecuencias profundamente desiguales de la mera suspensión de reglas fundamentales de la constitución económica y monetaria no han pasado desapercibidas. De ahí que se haya abierto un conflicto entre distintos grupos de países acerca de la necesidad y conveniencia de adoptar medidas adicionales. A ese conflicto subyace un conflicto distributivo tanto intranacional como transnacional, relativo a la asignación de las cargas derivadas de la hibernación y reconstrucción de la economía.

En un primer momento, la presión de los países de la periferia “sur”, a los que se unió Francia, condujo meramente a ampliar los mecanismos de asistencia financiera de la eurozona. Así, en abril se decidió ampliar el uso

del MEDE, incrementar los recursos del Banco Europeo de Inversiones y crear y dotar un nuevo fondo, el Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE), con el que apoyar los sistemas nacionales de seguro de desempleo<sup>71</sup>. En particular:

- Se fuerza la mecánica del MEDE de modo que uno de los instrumentos típicos del mismo, las líneas cautelares de crédito, puedan solicitarse para sufragar el gasto sanitario directo e indirecto. Cada Estado podrá solicitar un volumen de asistencia equivalente al 2% de su PIB. En virtud del acuerdo político alcanzado (que no parece que vaya a traducirse en una reforma legislativa) la condicionalidad pareja al uso de los fondos del MEDE se limitará al control de que los recursos se emplean para la finalidad indicada.
- Se prevén nuevas garantías nacionales que permitan al Banco Europeo de Inversiones conceder créditos por valor de 200.000 millones a las empresas de la Unión Europea, especialmente a las pequeñas y medianas empresas.
- Se crea un nuevo mecanismo *ad hoc*, el SURE, capaz de conceder créditos a los Estados con el objeto de facilitar la financiación de los mecanismos de sostenimiento del empleo (siguiendo el modelo del *kurzarbeit* alemán, en el que se inspira el ERTE español) por un valor máximo de 100.000 millones de euros. Se establece como límite a la asignación de fondos que los tres Estados que se vean beneficiados en mayor medida no puedan obtener en total más del 60% de los fondos.

Tres son las características fundamentales de estos mecanismos. Primera, la asistencia financiera se concede en forma de préstamos reembolsables, lo que implica que los Estados que reciben los mismos ven incrementarse su *stock* de deuda pública. Segunda, la mecánica de funcionamiento de estos programas presupone que todos los Estados extienden garantías, sobre la base de las cuales el MEDE, el SURE o el BEI toman prestado en los mercados financieros, y a su vez distribuyen crédito a los Estados que finalmente se benefician de los programas (en el caso del MEDE, los Estados ya habían contribuido con anterioridad al capital del fondo). Por tanto, para poder llegar a ser beneficiario de estos programas, con anterioridad es necesario soportar el coste de prestar las garantías; es por ello que al beneficio de unos eventuales tipos de interés más reducidos debe descontársele el coste de extender las citadas garantías. Tercera, en ninguno de los casos se elimina por completo la lógica de la condicionalidad. Amén de las dudas acerca de la medida en la que los préstamos del MEDE “sanitario” hayan sido purgados

---

<sup>71</sup> Conclusiones del Eurogrupo de 7-9 de abril de 2020. Disponibles en <https://www.consilium.europa.eu/media/43373/20200407-eg-inclusive-summing-up-letter.pdf>; Conclusiones del Eurogrupo, 15 de mayo de 2020. Disponibles en <https://www.consilium.europa.eu/media/44109/2020-05-15-eurogroup-inclusive-summing-up-letter.pdf>.

de toda condicionalidad (Dani y Menéndez, 2020), es un hecho que todos los préstamos acrecientan el volumen de la deuda pública, y al hacerlo, aumentan la probabilidad de que en el futuro el Estado quede sujeto a formas reforzadas de vigilancia en el marco del proceso presupuestario europeo.

Es por ello que pese a la espectacularidad con la que los fondos fueron anunciados, su capacidad de igualar las condiciones de los Estados para “hibernar” las economías y relanzarlas posteriormente es muy limitado.

Los tres programas, como se indicó, no son sino formas de organizar préstamos reembolsables, que acrecentarán el peso de la deuda pública en los años futuros. Razón que explica que el conflicto entre Estados persistiese y se propusieran medidas ulteriores con las que “nivelar” las capacidades de intervención de los distintos Estados. De la propuesta “política” hecha por Alemania y Francia el 18 de mayo<sup>72</sup> se pasó a la iniciativa de la Comisión Europea nueve días después<sup>73</sup>, que condujo a un complejo acuerdo en el Consejo Europeo que se prolongó del 17 al 21 de julio<sup>74</sup>.

Si bien quedan aún por elaborarse todas las normas de implementación, a partir del acuerdo del Consejo Europeo cabe establecer los tres rasgos fundamentales que guiarán la intervención de la Unión Europea.

- En primer lugar, se decide aumentar el nivel de gasto de la Unión Europea con el objeto de compensar las distintas fuerzas financieras de que disponen los Estados para relanzar la economía en los próximos años. Por una parte, se añaden 750.000 millones de euros a los recursos presupuestarios a través de un “paraguas” de instrumentos financieros *ad hoc* (Unión Europea Próxima Generación, o en inglés, *European Union Next Generation*) destinados a emplearse en los tres primeros años del próximo ciclo (2021-2023)<sup>75</sup>. De esa cantidad, 390.000 millones corresponderán a gasto directo de la Unión Europea (por tanto, a ayudas y subsidios no reembolsables) y 360.000 millones a préstamos (que deberán ser devueltos por los países que los reciban). Por otra, se reduce el monto del “presupuestario ordinario” de la Unión Europea<sup>76</sup>. Si en las rondas previas de negociación ya se preveía un recorte de unos 60.000 millones respecto al marco presupuestario anterior,

<sup>72</sup> “A French-German Initiative for the European Recovery from the coronavirus crisis”. Disponible en <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1753772/414a4b5a-1ca91d4f7146eeb2b39ee72b/2020-05-18-deutsch-franzoesischer-erklaerung-eng-data.pdf?download=1>

<sup>73</sup> De entre los varios documentos (todos ellos disponibles en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940)) es fundamental “Identifying Europe’s recovery needs”, Commission Staff Working Document, 27 de mayo de 2020, SWD(2020) 98 final. Disponible en [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment\\_of\\_economic\\_and\\_investment\\_needs.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf).

<sup>74</sup> A este respecto, son fundamentales las conclusiones de la Presidencia, disponibles en <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

<sup>75</sup> Véanse los puntos A4 y A15 de las conclusiones, *supra*, nota 74.

<sup>76</sup> Véase el punto A23 de las conclusiones, *supra*, nota 74.

finalmente el monto se reduce en casi 100.000 millones, con importantes disminuciones no solo en la política agrícola común, sino también, entre otras, en el ámbito de la investigación. El efecto total es un aumento del peso del gasto europeo sobre la renta de la Unión Europea en el próximo trienio, que, sin embargo, vendrá seguido de un ligero descenso a partir del cuarto año, que podría convertirse en una tendencia a largo plazo. Que ello sea así o no dependerá fundamentalmente de la medida en la que se mantenga la *excepcionalidad* de lo ahora decidido, afirmada de forma reiterada tanto en las conclusiones como en otros documentos y declaraciones públicas.

- En segundo lugar, este gasto adicional se financia, fundamentalmente, a través de la emisión de deuda a largo plazo: la amortización completa se prevé para 2058, es decir, dentro de casi treinta años. La única (y modesta) figura tributaria cuya creación se acuerda de forma concreta es un impuesto sobre los residuos plásticos no reciclados, de 80 céntimos de euro por kilo, que deberá ser aplicable desde el 1 de enero de 2021. Menos detallada es la referencia a dos tasas que deberán estar en vigor en 2023, una aplicable al ámbito digital, la otra en forma de un mecanismo de ajuste en frontera del impuesto sobre el carbono. A ello hay que añadir planes imprecisos para introducir una tasa sobre las transacciones financieras a partir de 2028<sup>77</sup>. Aunque no se dan cifras concretas, cabe colegir que se espera una escasa contribución de estas medidas al pago del gasto extraordinario en el que incurrirá la Unión en la medida en que lo que se ingrese se destinará al reembolso anticipado de la misma, y no formará parte, por tanto, de los recursos ordinarios que movilizará la Unión. Lo que aumentarán serán fundamentalmente las contribuciones directas de los Estados miembros en atención a su ingreso nacional bruto, con las que se hará frente en los próximos veintiocho años al pago de la deuda contraída (junto, claro está, con los pagos de los Estados miembros que reciban préstamos, al vencimiento de los mismos). A tal respecto, es importante destacar el incremento de las “bonificaciones” (*rebates*) de que disfrutaban Dinamarca, Alemania, Holanda, Austria y Suecia<sup>78</sup>, y que reducen considerablemente el efecto redistributivo del presupuesto europeo en general, y en particular del gasto adicional ahora decidido.

- En tercer lugar, la “asistencia” europea al proceso de relanzamiento de la economía de los países más afectados por las consecuencias económicas de la crisis del coronavirus se concentrará en ayudas y préstamos para la inversión, fundamentalmente en el proceso de digitalización y conversión ecológica de la estructura socioeconómica. El criterio fundamental para la distribución de los fondos en 2021 y 2022 (70% del total) será la incidencia sobre el empleo de la crisis del coronavirus. En la asignación de 2022 (30% del total) se atenderá, sin embargo, a la merma del producto interior bruto

---

<sup>77</sup> Véase el punto A29 y los puntos 140 y siguientes de las conclusiones, *supra*, nota 74.

<sup>78</sup> Véanse los puntos A30 y 152 de las conclusiones, *supra*, nota 74.



en 2020 y 2021<sup>79</sup>. La elaboración de las pautas concretas de distribución de recursos corresponde a la Comisión Europea. Todos los Estados deberán elaborar planes de “recuperación y resiliencia”<sup>80</sup>, en los que el gasto propuesto deberá ser consistente con las recomendaciones específicas para cada país realizadas anualmente por la Comisión, y, en cualquier caso, contribuir a incrementar el potencial de crecimiento, la creación de trabajo y la “resiliencia” económica y social. A ello debe añadirse, claro está, la finalidad misma del gasto, las citadas transiciones ecológica y digital. Los pagos periódicos estarán condicionados a la aprobación de los mismos por la Comisión y el Consejo de Ministros. Este último actúa a propuesta de la primera y por mayoría cualificada. Sin embargo, se ha previsto que cualquier Estado pueda plantear objeciones, en cuyo caso la cuestión se sometería a la decisión última del Consejo Europeo.

Desde una perspectiva *interna* a las instituciones europeas, lo decidido supone una radical novedad, en la medida en la que se decide por primera vez un plan de inversiones conjunto de importantes dimensiones. Sin embargo, es quizás poco iluminador atenerse exclusivamente al monto total de lo decidido, máxime si se mide mediante referencia al PIB anual de la EU un gasto inversor que se producirá en un trienio. Así, es cierto que 750.000 millones de euros representan más del 5% del PIB de la Unión Europea, pero también lo es que el gasto se producirá en tres años y, por lo tanto, el efecto macroeconómico se limitará a poco más de un 1,6% del PIB de media. Aún más importante es notar que el plan, si bien ambicioso en términos de sus propios objetivos, se queda muy corto respecto a las necesidades delineadas por la propia Comisión Europea en su informe de mayo. Así, una mayor inversión en digitalización en España solo compensará parcial e indirectamente la enorme diferencia de recursos financieros entre los Estados; los desequilibrios entre sistemas productivos son inevitables, si Alemania puede destinar recursos por valor del 29% de su PIB a ayudas públicas, pero España apenas supera el 2%. En este sentido, el nuevo marco presupuestario poco o nada va a contribuir a equilibrar la capacidad de los Estados de proteger el tejido productivo, para lo que la Comisión estimaba serían necesarios entre 720.000 millones y 1,2 billones de euros solo en 2020; o el gasto adicional de 192.000 millones de euros anuales en políticas sociales<sup>81</sup>. A ello se une que el efecto redistributivo de lo acordado se reduce dados los mecanismos de financiación previstos. Un cálculo realista de los beneficios que países como Italia, España o Portugal pueden derivar exige detraer de las subvenciones las contribuciones adicionales que deberán realizar al presupuesto común, máxime a la vista de las mencionadas concesiones hechas a una parte de los países con mayores niveles de renta, incluida la propia Alemania. A todo ello se añade que la Unión Europea solo dispone de medios con los

<sup>79</sup> Véase el punto A16 de las conclusiones, *supra*, nota 74.

<sup>80</sup> Véase el punto A18 de las conclusiones, *supra*, nota 74.

<sup>81</sup> Véanse las páginas 8 y 21 del *staff working document* citado *supra*, nota 73.

que incidir sobre la renta disponible a nivel agregado, no individual, y hay buenas razones para intuir que el impacto a medio y largo plazo sobre la distribución de la renta y de la riqueza de la crisis del coronavirus va a ser muy importante, hasta el punto de que podría contribuir al desequilibrio político en los países más afectados.

## Conclusiones

El futuro de la Unión Europea sigue siendo incierto. Si las crisis financiera, económica y fiscal pusieron de relieve los límites de la unión monetaria asimétrica diseñada en el Tratado de Maastricht y completada con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la crisis del coronavirus ha hecho saltar por los aires las modificaciones introducidas desde 2007. Y pese a ello, no se vislumbra una nueva constitución monetaria y fiscal, menos aún una nueva constitución política, sino que el único horizonte es el del retorno a la configuración política, social y económica anterior a las crisis. En la brillante metáfora de Claus Offe (2016), la Unión Europea parece estar atrapada entre un pasado imposible y un futuro inimaginable. Prueba de ello la encontramos en las sagas judiciales en las que se han enfrentado el Tribunal Constitucional Federal alemán y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los últimos siete años, las sagas *Gauweiler* y *Weiss* (Menéndez, 2019)<sup>82</sup>. Los comentaristas, fuesen juristas o no, han subrayado las diferencias de opinión entre los magistrados de Karlsruhe y de Luxemburgo. Siendo estas importantes, lo son aún más los puntos en los que ambos tribunales están de acuerdo. Unos y otros parten de la premisa de que los pilares fundamentales de la Unión Económica y Monetaria se mantienen sin cambios desde 2007. Las profundísimas alteraciones en la forma en la que la unión monetaria opera –y que, como vimos, traen causa de fallos estructurales en el diseño del euro (por ejemplo, la transformación del Banco Central Europeo en comprador de último recurso de la deuda pública de los Estados de la eurozona, apartado 1.3)– se pretende que son bien simples transgresiones de las normas jurídicas, susceptibles de ser fácilmente evitadas (Tribunal Constitucional alemán), bien la exquisita aplicación de las normas originales (Tribunal de Justicia de la Unión Europea). De este modo, no solo los tribunales exceden su marco competencial, desencadenando un peligroso proceso de judicialización de la política, sino que contribuyen a ofuscar las alternativas a las que se enfrenta la Unión Europea. En tales condiciones, dista de ser evidente que sea posible mantener la estabilidad de la eurozona –y, por extensión, del proyecto europeo de integración– con los medios e instrumentos existentes.

---

<sup>82</sup> Sobre la saga *Weiss*, véase Omar Chessa, “Il principio di attribuzione e le corti costituzionali nazionali. Sulla pronuncia del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020. Disponibile in Il principio di attribuzione e le corti costituzionali nazionali. Sulla pronuncia del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020”. Disponible en <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/announcement/view/186>.

Para hacer frente a una multitud de crisis pospuestas pero no resueltas son necesarios *cambios estructurales* (Bugarič, 2020).

Como queda apuntado, la respuesta inicial dada por la eurozona a la crisis del coronavirus ha evitado la parálisis a la que la condenaba la constitución económica y monetaria europea surgida de las crisis del 2007. Sin embargo, la mera suspensión de las reglas genera sus propias patologías, al hacer inevitable un acrecentamiento de las desigualdades entre regiones y entre personas, que a su vez pone en cuestión la supervivencia tanto del mercado interior como de la unión monetaria. A la fecha de cierre de este trabajo, el único instrumento que ha dispuesto la Unión Europea ha sido la deuda, sea de forma directa (BCE, MEDE, SURE, BEI) o indirecta (la concesión de ayudas a través del presupuesto de la Unión Europea, que, como se ha mostrado, será financiada no con impuestos, sino con la emisión de deuda supranacional en los mercados financieros). De esta manera, sin embargo, se refuerza aún más la condición de la Unión Europea como *comunidad de deuda*, y al hacerlo, indirectamente se acelera la espiral de financiarización de la actividad económica. Convertir a la Unión Europea en una *comunidad de crédito* requiere imaginar no solo las posibles figuras tributarias europeas, sino los procesos de formación de una voluntad democrática europea que cierren los “agujeros negros democráticos” y de gobierno a los que, con razón, apunta el Tribunal Constitucional alemán en su jurisprudencia. Además, es urgente que la eurozona afronte con realismo la montaña de deuda pública que *de facto*, aunque no *de jure*, los bancos centrales nacionales ya han monetizado a través de los programas de *quantitative easing* y ahora de compras de emergencia.

Una unión económica y monetaria no es una mera transacción económica puntual, sino una opción de dimensiones y trascendencia constitucionales, cuya supervivencia exige la puesta en común de riesgos y pérdidas, y por tanto, tejer y retejer lazos de responsabilidad solidaria. O lo que es lo mismo, un *solidum* federal en forma de presupuesto común de suficiente envergadura como para estabilizar el área en su conjunto y para redistribuir recursos dentro de la misma, y de un banco central capaz de actuar como comprador de último recurso de deuda pública. Todo ello no solo por razones normativas, sino puramente prudenciales. Dicho en otros términos, son imprescindibles prácticas e instituciones que garanticen políticas mediante las que se garantice el apoyo mutuo, y es deseable, aunque no imprescindible, la motivación solidaria. Sabemos que hubo un tiempo en el que tal cosa era clara y evidente para los Gobiernos europeos. Los informes Marjolin (1975)<sup>83</sup> y MacDougall (1977)<sup>84</sup> son testimonios de que hubo una época en la que se entendieron las implicaciones estructurales de la europeización de

---

<sup>83</sup> Disponible en [https://www.cvce.eu/obj/the\\_marjolin\\_report\\_brussels\\_march\\_1975-en-93d25b61-6148-453d-9fa7-9e220e874dc5.html](https://www.cvce.eu/obj/the_marjolin_report_brussels_march_1975-en-93d25b61-6148-453d-9fa7-9e220e874dc5.html).

<sup>84</sup> Disponible en <http://aei.pitt.edu/36433/1/Report.study.group.A13.pdf>.

la política económica y monetaria. Es hora de que se supere la desmemoria de estos últimos treinta años.

Con ello, conviene aclararlo, no estoy afirmando que la única forma de superar la crisis sea la creación de unos Estados Unidos de Europa. No tuvo nunca sentido, y menos lo tiene ahora, sustentar que la integración pueda y deba ser un fin en sí misma. Con las constituciones democráticas y sociales de la posguerra en mano, el objetivo debe ser el de recrear el espacio propio de la política democrática. El lema, bastante impreciso, “más Europa” no lo garantiza por sí mismo. De hecho, no tiene sentido que la cuestión sea la cantidad de Europa que se precisa, sino el *tipo* de Europa que es necesario, y el que es posible.

A corto plazo, hay buenas razones prudenciales para concluir que la prioridad debe ser la de evitar un colapso desordenado de las estructuras a través de las que los Estados europeos han organizado su interdependencia. Se ganará de ese modo un tiempo breve pero precioso para poder imaginar formas de compartir riesgos y pérdidas compatibles con la estructura plural y democrática de la comunidad europea de naciones. La unión federal podría ser una vía. Como podría serlo reemplazar la unión monetaria por una estructura más descentralizada (por ejemplo, un sistema monetario europeo corregido y ampliado). Lo que es a todas luces imposible es el *statu quo*. Agarrarse a él cual clavo ardiendo no conducirá a revivir las fortunas del Estado Democrático y Social, sino, con gran probabilidad, a una nueva forma de liberalismo autoritario.

Federal, confederal o descentralizada, Europa necesita más solidaridad. La solidaridad es la materia de la que están hechas las comunidades políticas. Solo poniendo en común riesgos y responsabilidades es posible tejer y retejer el vínculo social. Nuestros sistemas sociales lo prueban. Incluso en sus elementos más individualistas, ¿qué queda de la propiedad privada sin la posibilidad de asegurarse contra la pura mala suerte y las calamidades? Pero toda forma de seguro implica la puesta en común de riesgos, o lo que es lo mismo, formas de solidaridad articuladas a través de mecanismos sociales (las compañías de seguros) o públicos (los complejos sistemas tributario y de gasto público). A eso es a lo que nos referimos cuando hablamos de *comunidad de destino*: a un colectivo que comparte su suerte a través de la ayuda mutua. Está en juego nuestro futuro.

## Bibliografía

- Ackerman, B. (2019): *Revolutionary Constitutions. Charismatic Leadership and the Rule of Law*. Cambridge: Harvard University Press.
- Alesina, A. y Ardagna, S. (1998): "Tales of Fiscal Adjustment". *Economic Policy*, 13, pp. 498-545.
- Alesina, A. y Ardagna, S. (2009): "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending". *National Bureau of Economic Research (NBER)*. Working Paper n. 15.438.
- Alesina, A. (2010): "Fiscal Adjustments: Lessons from Recent History". Paper para la reunión del Ecofin de Madrid, 15 de abril de 2010. Disponible en [https://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/fiscaladjustments\\_lessons-1.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/fiscaladjustments_lessons-1.pdf)
- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. y Zucman, G. (eds.) (2017): *World Inequality Report 2018*. Disponible en <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>
- Arato, A. (2016): *Post Sovereign Constitution-Making*. Oxford: Oxford University Press.
- Arroyo, A. y Giménez, I. (2013): "La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia". *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98, pp. 149-88.
- Aslund, A. (2010): *The Last Shall be the First. The East European Financial Crisis 2008-2010*. Washington DC: Peterson Institute for International Economics.
- Bagnai, A. (2012): *Il Tramonto dell'euro*. Reggio-Emilia: Imprimatur.
- Balaguer Callejón, F. (2013): "Crisis económica y crisis constitucional en Europa". *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98, pp. 91-107.
- Banco Central Europeo (2012): "Technical features of Outright Monetary Transactions". Disponible en [https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906\\_1.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html)
- Banco de España (2020): "Proyecciones macroeconómicas de la economía española (2020-2022): contribución del Banco de España al ejercicio conjunto de Proyecciones del Eurosistema de junio de 2020". Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/AnálisisEconomico/AnálisisEconomico/ProyeccionesMacroeconomicas/ficheros/be08062020-proy.pdf>
- Bánkuti, M., Halmai, G. y Scheppele, K. L. (2012): "Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution". *Journal of Democracy*, n. 23, pp. 138-46.
- Barber, T. (2010): "Saving the euro: Tall ambition, flawed foundations". *Financial Times*, 11 de octubre de 2010.
- Barnard, C. y Leinarte, E. (2019): "Brexit and Citizens' Rights". DCU Brexit Institute, Working Paper 10. Disponible en [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3471839](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3471839)
- Blokker, P. (2014): *New Democracies in Crisis? A comparative constitutional study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*. Londres: Routledge.
- Bugarič, B. (2019): "Central Europe's descent into autocracy: a constitutional analysis of authoritarian populism". *International Journal of Constitutional Law*, n. 17, pp. 597-616.

- Bugarič, B. (2020): "The Populist Backlash against Europe. Why Only Alternative Economic and Social Policies Can Stop the Rise of Populism in Europe", en Francesca Bignami (ed.): *EU Law in Populist Times: Crises and Prospects*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 477-504.
- Bukowski, P. y Novokmet, F. (2019): "Between Communism and Capitalism: Long-Term Inequality in Poland, 1892-2015". CEP Discussion Paper, n. 1.628.
- Causa, O. y Hermansen, M. (2018): "Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries", *VOX*, 23 de marzo de 2018. Disponible en <https://voxeu.org/article/income-redistribution-through-taxes-and-transfers>
- Cavusoglu, M. (2020): "EU inaction on Syrian refugees is a stain on human conscience". *Financial Times*, 22 de marzo de 2020.
- Closa, C. y Kochenov, D. (eds.) (2016): *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Constâncio, V. (2013): "The European Crisis and the role of the financial system", 23 de mayo de 2013. Disponible en [http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130523\\_1.en.html](http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130523_1.en.html).
- Costamagna, F. (2018): "National social spaces as adjustment variables in the EMU: A critical legal appraisal". *European Law Journal*, n. 24, pp. 163-90.
- Costello, A. (2020): "Mass testing is the only way to stop the virus - it's long overdue". *The Guardian*, 25 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/25/mass-covid-19-testing-is-vital-but-the-data-must-be-localised>
- Crouch, C. (2011): *The Strange Non-Death of Neo-Liberalism*. Londres: Polity.
- Dani, M. y Menéndez, A. J. (2020): "Soft-conditionality through soft-law: le insidie nascoste del Pandemic Crisis Support", *LaCostituzione.Info*, 11 de mayo de 2020. Disponible en <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/05/10/soft-conditionality-through-soft-law-le-insidie-nascoste-del-pandemic-crisis-support/>
- Delaume, C. y Cayla, D. (2017): *La fin de l'Union européenne*. París: Michalon.
- Den Heijer, M. (2012) : *Europe and Extraterritorial Asylum*. Oxford: Hart.
- Derban, E. (2011): *Models Behaving Badly*. Londres: Wiley and Sons.
- Draghi, M. (2020): "Draghi: we face a war against coronavirus and must mobilise accordingly". *Financial Times*, 25 de marzo de 2020.
- Dragomir, M. (2017): "The state of Hungarian media: Endgame". Blog, 29 de agosto de 2017. Disponible en <https://blogs.lse.ac.uk/medialse/2017/08/29/the-state-of-hungarian-media-endgame/>.
- Dunbar, N. (2011): *The Devil's Derivatives*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Dupré, C. (2003): *Importing the law in post-communist transitions*. Oxford: Hart.
- Durand, C. (2014): *Le capital fictif: comment la finance s'approprie notre avenir*. París: Prairies ordinaires Editions.
- Eurostat (2020): *Asylum Statistics*. Disponible en [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics)
- Galbraith, J. K. (1993): *A Short History of Financial Euphoria*. Nueva York: Whittle Books.

- Gardner, D. (2020): "War of attrition in Syria is spiralling out of control". *Financial Times*, 3 de marzo de 2020.
- Geithner, T. (2014): *Stress Test, Reflections on Financial Crises*. Nueva York: Random House.
- Greenhill, K. M. (2011): *Weapons of Mass Migration*. Ithaca: Cornell University Press.
- Greenhill, K. M. (2016): "Open Arms Behind Barred Doors: Fear, Hypocrisy and Policy Schizophrenia in the European Migration Crisis". *European Law Journal*, n. 22, pp. 317-332.
- Grossman, E. y Woll, C. (2014): "Saving the Banks: The Political Economy of Bailouts". *Comparative Political Studies*, n. 47, pp. 574-600.
- Hale, G. y Obstfeld, M. (2016): "The Euro and the Geography of International Debt Flows". *The Journal of the European Economic Association*, n. 14, pp. 115-144.
- Hay, C. (2019): "Brexit Angst and the Paradoxes of Populism: On the Contingency, Predictability and Intelligibility of Seismic Shifts". *Political Studies*, n. 68, pp. 187-206.
- Heller, H. (2015): "Authoritarian Liberalism". *European Law Journal*, n. 21, pp. 295-301.
- Hirschman, A. (1973): "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development". *The Quarterly Journal of Economics*, n. 87, pp. 544-566.
- Hope, K., Pitel, L. y Khan, M. (2020): 'Greek guards fire tear gas as migrants mass on Turkish border'. *Financial Times*, 2 de marzo de 2020.
- Hugues, C. (2019): "It's the EU immigrants, stupid! UKIP's core-issue and populist rhetoric on the road to Brexit". *European Journal of Communication*, n. 34, pp. 248-266.
- Husson, M. (2020): "L'économie mondiale en plein chaos". *A l'encontre*, 17 de mayo de 2020. Disponible en <http://alencontre.org/laune/leconomie-mondiale-en-plein-chaos.html>
- Jachtenfuchs, M. y Genschel, P. (eds.) (2014): *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*. Oxford: Oxford University Press.
- Judt, T. (2005): *Postwar*. Nueva York: Penguin.
- Keen, S. (2017): *Can we avoid another financial crisis?* Oxford: Polity.
- Kindleberger, C. P. (1978): *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises*. Nueva York: Basic Books.
- Komárek, J. (2014): "Waiting for the existential revolution in Europe". *ICON*, n. 12, pp. 190-212.
- Konieczyc, T. (2016): "'2004 EU Accession' as a Founding Moment? Of lost opportunities, alienating constitutionalism and vigilant courts". *Verfassungsblog*, 28 de enero de 2016. Disponible en <https://verfassungsblog.de/2004-eu-accession-as-a-founding-moment-of-lost-opportunities-alienating-constitutionalism-and-vigilant-courts/>
- Konieczyc, T. (2018a): "How to capture a constitutional court in Europe? A new authoritarians' manual". Disponible en <https://clb.ac.il/wp-content/uploads/2018/12/KONCEWICZ-How-to-capture-a-constitutional-court.pdf>

- Konieczny, T. (2018b): "The Capture of the Polish Constitutional Tribunal and Beyond: Of Institution(s), Fidelities and the Rule of Law in Flux". *Review of Central and East European Law*, n. 43, 116-173.
- Krasnev, I. y Holmes, S. (2019): *The Light that Failed*. Londres: Allen Lane.
- Küçük, E. (2016): "The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window-Dressing?". *European Law Journal*, n. 22, pp. 448-69.
- Lapavistas, C. (2013): *Profiting without producing. How Finance exploits us all*. Londres: Verso.
- Leaman, J. (2014): "Reversing the neoliberal deformation of Europe", en John Erik Fossum y Agustín José Menéndez, *The European Union in Crises or the European Union as crisis? ARENA Report 2/14*. Oslo: Universidad de Oslo, pp. 43-91.
- Lendvai, P. (2017): *Orbán: Hungary's Strongman*. Oxford: Oxford University Press.
- Lewis, M. (2010): *The Big Short*. Nueva York: Norton.
- Lewis, M. (2011): *Boomerang*. Nueva York: Norton.
- Maccanico, Y., Hayes, B., Kenny, S. y Barat, F. (2018): *The shrinking space for solidarity with migrants and refugees*. Ámsterdam: Transnational Institute.
- Magnifico, G. (1973): *European Monetary Unification*. Basingstoke: MacMillan.
- Maier, P. (2013): *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. Londres: Verso.
- Mangia, A. (ed.) (2020): *Mes: L'Europa e il Trattato impossibile*. Brescia: Scholè.
- McGauran, K. (2005): *EU migration management and imperialism. A critique of the "comprehensive" approach to migration*. Tesis doctoral. Disponible en <https://eprints.soas.ac.uk/28807/1/10672975.pdf>
- Mellor, M. (2010): *The Future of Money*. Londres: Pluto Press.
- Menéndez, A. J. (2008): "Lifelines". *The Economist*, 11 de octubre de 2008.
- Menéndez, A. J. (2012): *De la crisis económica a la crisis constitucional de la Unión Europea*. León: Eolas.
- Menéndez, A. J. (2016a): "The Refugee Crisis: Between Human Tragedy and Symptom of the Structural Crisis of European Integration". *European Law Journal*, n. 22, pp. 388-416.
- Menéndez, A. J. (2016b): "Can Brexit be turned into a democratic shock: Five points". ARENA, Working Paper 4/2016.
- Menéndez, A. J. (2019): "¿Qué clase de unión es esta? A vueltas con la saga 'Gauweiler'". *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 116, pp. 269-299.
- Menéndez, A. J. y Losada, F. (eds.) (2014): *Key Legal Texts of the European Crises*. Oslo: ARENA. Disponible en <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/publications-2014/menendez-losada-legal-texts-v01-120614.pdf>
- Milne, R. (2020a): "Sweden unlikely to feel economic benefit of no-lockdown approach". *Financial Times*, 10 de mayo de 2020.
- Milne, R. (2020b): "Sweden's death toll unnerves its Nordic neighbours". *Financial Times*, 20 de mayo de 2020.
- Milward, A. (2012): *The Rise and Fall of a National Strategy*. Abingdon: Routledge.
- Minsky, H. (1986): *Stabilizing an unstable economy*. New Haven: Yale University Press.



- Minsky, H. (1992): "The Financial Instability Hypothesis", The Jerome Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper 74/1992. Disponible en <http://www.levy.org/pubs/wp74.pdf>
- Nielsen, N. (2020): "How the EU's virus-alert agency failed". *EU Observer*, 10 de abril de 2020. Disponible en <https://euobserver.com/coronavirus/148039>
- Nienaber, M. y Hansen, H. (2020): "German coalition parties agree 130 billion euro stimulus package". *Reuters*, 3 de junio de 2020. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-germany-stimulus/german-coalition-parties-agree-130-billion-stimulus-package-idUSKBN23A26W>
- OCDE (2020): "La economía mundial en la cuerda floja". Disponible en <http://www.oecd.org/perspectivas-economicas/junio-2020/>
- Offe, C. (2016): *Europe entrapped*. Londres: Polity.
- Oltermann, P. y Kingsley, P. (2016): "'It took on a life of its own': how one rogue tweet led Syrians to Germany". *The Guardian*, 25 de agosto de 2016. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/25/it-took-on-a-life-of-its-own-how-rogue-tweet-led-syrians-to-germany>
- O'Toole, F. (2019): *Heroic Failure: Brexit and the Politics of Pain*. Londres: Head of Zeus.
- Palley, T. (2008): "Financialization: What it is and Why it Matters". Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Working Paper, n. 4. Disponible en <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-20080818136>
- Pap, A. L. (2018): *Democratic Decline in Hungary: Law and Society in an Illiberal Democracy*. Abingdon: Routledge.
- Parlamento Europeo (2019): "Rule of Law in Malta and the assassination of Daphne Caruana Galizia". Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/news/en/agenda/briefing/2019-12-16/4/rule-of-law-in-malta-and-the-assassination-of-daphne-caruana-galizia>
- Patterson, S. (2010): *The Quants: How a Small Band of math wizards took over Wall Street and nearly destroyed it*. Nueva York: Crown.
- Peteri, G. (ed.) (2010): *Imagining the West in Eastern Europe and the Soviet Union*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Pigeaud, F. y Sylla, N. S. (2018): *L'arme invisible de la Françafrique. Une histoire du franc CFA*. París: La Decouverte.
- Pitel, L., Foy, H. y Cornish, C. (2020): "Erdogan says Europe must back Turkey in Syria to end refugee crisis". *Financial Times*, 4 de marzo de 2020.
- Podkaminer, L. (2003): "A note on the evolution of inequality in Poland, 1992-99". *Cambridge Journal of Economics*, n. 27, pp. 755-768.
- Pradella, L. y Rad, S. T. (2017): "Libya and Europe: imperialism, crisis and migration". *Third World Quarterly*, n. 38, pp. 2.411-2.427.
- Rankin, J. (2019): "EU declares migration crisis over as it hits out at 'fake news'". *The Guardian*, 6 marzo de 2019.
- Ryan, B. y Mitsilegas, V. (eds.) (2010): *Extraterritorial Immigration Control*. Leiden: Martinus Nijhoff.

- Sadurski, W. (2019): *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press.
- Sandbu, M. (2015): *Europe's Orphan: The Future of the Euro and the Politics of Debt*. Princeton: Princeton University Press.
- Saunders, R. (2018): *Yes to Europe!: the 1975 referendum and seventies Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schachar, A. (2020): *The Shifting Border*. Manchester: Manchester University Press.
- Scharpf, F. (2007): "The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration". *Public Administration*, n. 66, pp. 239-278.
- Spagnolo, C. (2017): *Il voto apolitico: il sogno tedesco della rappresentanza moderna (1815-1918)*. Bologna: Il Mulino.
- Spinelli, A. (1972): *The European Adventure: Tasks for the enlarged community*. Londres: C. Knight.
- Spinelli, B. (2014): *La Sovranità Assente*. Turín: Einaudi.
- Streeck, W. (2014): *Buying Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. Londres: Verso.
- Taschini, L. (2019): *I diritti sociali al tempo della condizionalità*. Turín: Giappicheli.
- Tett, G. (2009): *Fool's Gold: How the Bold Dream of a Small Tribe at J.P. Morgan Was Corrupted by Wall Street Greed and Unleashed Catastrophe*. Nueva York: Free Press.
- Thatcher, M. (1993): *The Downing Street Years*. Londres: Harper Collins.
- Ther, P. (2016): *Europe since 1989: A History*. Princeton: Princeton University Press.
- Thomas, A., Bradley, M. y Geiger, F. (2015): "Obscure German Tweet Helped Spur Migrant March From Hungary". *Wall Street Journal*, 10 septiembre de 2015. Disponible en <http://www.wsj.com/articles/obscure-german-tweet-help-spur-migrant-march-from-hungary-1441901563>
- Todd, E. (2020): *La Lutte des Classes en France au XXI siècle*. París: Gallimard.
- Tooze, A. (2018): *Crashed: How a decade of financial crises changed the world*. Londres: Penguin.
- Tooze, A. (2020): "Shockwave : The World Goes Bust". *London Review of Books*, 16 de abril de 2020.
- Tuori, K. (2016): "Has Euro Area Monetary Policy Become Redistribution by Monetary Means? 'Unconventional' Monetary Policy as a Hidden Transfer Mechanism". *European Law Journal*, n. 22, pp. 838-868.
- Vague, R. (2019): *A Brief History of Doom. Two Hundred Years of Financial Crises*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Von Bogdandy, A. y Sonnevend, P. (eds.) (2015): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*. Oxford: Hart, Beck and Nomos.
- Young, H. (1998): *This Blessed Plot, Britain and Europe from Churchill to Blair*. Londres: MacMillan.
- Zhukov, Y. M. (2016): "NATO's Mediterranean Mission". *Foreign Affairs*, n. 21. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-02-21/natos-mediterranean-mission>

**Parte Segunda**  
**LA SOLEDAD DEL SIGLO XXI**

---

Fernando Vidal y Amaia Halty  
*Cátedra Amoris Laetitia*  
*Universidad Pontificia Comillas*

## 1. Introducción<sup>1</sup>

El confinamiento de la mitad de la humanidad –con diferentes grados de prohibición para salir del hogar o la residencia– es un hecho sin precedentes en la historia de la humanidad y sus consecuencias son en gran parte impredecibles. Una de las grandes preocupaciones que la pandemia COVID-19 ha generalizado en la conciencia colectiva de todo el planeta es la soledad.

La pandemia es un vórtice que ha hecho girar alrededor de él todas las capacidades y contradicciones de nuestra época, una disrupción con la potencia para marcar una solución de continuidad en el flujo de la historia. Nuestra Modernidad vivía una última etapa en la que se había desplazado hasta el límite su eje. En los fenómenos centrales del sistema social ha aparecido una incertidumbre sobre la cuestión del ser; que ha ido comprometiendo la sostenibilidad de las propias estructuras. La soledad no deseada ha sido una de esas contradicciones: en una sociedad de alta densidad social, hiperconectada y con una incesante actividad social, hay un fenómeno de aislamiento que hace sufrir a un porcentaje creciente de nuestras sociedades. Países como Reino Unido tienen profunda conciencia de la extensión de este problema, pero la pandemia ha hecho que sea contemplado por toda la sociedad.

Incluso en sociedades que todavía no padecían esa tendencia al aislamiento, las comunidades y Administraciones se han movilizado para poder atender a las personas mayores o dependientes que viven solas para reducir su soledad, hacer sus actividades en el exterior –comprar alimentos, tirar la basura, pasear mascotas, etc.– o suplir aquellas atenciones para las que tenían asistencia doméstica y ahora se ha interrumpido. Dicha preocupación ha hecho que también las redes de amigos y familiares hayan estado más atentas a quienes viven solos.

Paradójicamente, junto con el agudizamiento de la soledad, otra de esas claves profundas que ha movido la pandemia es la conciencia de que la humanidad forma una única comunidad ligada por relaciones mucho más

---

<sup>1</sup> Agradecemos la colaboración de José Antonio López Ruiz para la explotación estadística de los resultados de la encuesta realizada por la Cátedra Amoris Laetitia.

inmediatas e interdependientes de lo que ya la globalización nos había hecho saber. Los seres humanos tienen más ligazones y más próximas que nunca, a la vez que padecen una epidemia de soledad. La extensión del fenómeno no es bien conocida, pero tiene ya dimensiones alarmantes en el mundo anglosajón y en el sur de Europa la sentimos como un profundo problema.

La Cátedra Amoris Laetitia realizó en colaboración con la Fundación Casa de la Familia una encuesta para el *Informe España* en enero de 2020 sobre soledad<sup>2</sup>, y, en el ámbito de la Comunidad de Madrid –precisamente la zona más castigada posteriormente por la pandemia–, *el 90,5% de los encuestados afirmaba que la soledad y el aislamiento social están aumentando en la sociedad*. Esa abrumadora mayoría de personas preocupadas es índice del grado de conciencia que existe sobre un cambio sistémico en el modo de estar en soledad y posiblemente, tras la experiencia del confinamiento por la COVID-19, incluso haya aumentado. Prevenir y solucionar este problema ya está en lo alto de las prioridades sociales.

## 2. La soledad del ser

En 2019, dimos el título de “La gran desvinculación” al capítulo primero del 8º *Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España* y destacábamos así que la estructura de desarrollo e inclusión pivota sobre la capacidad de una sociedad para crear un cuerpo social solidario. No basta con una solidaridad abstracta –similar a la solidaridad que Émile Durkheim llama *orgánica*–, sino que la confianza, la inteligencia colectiva, la cocreación, la cohesión y el capital moral mejoran cualitativamente cuando creamos el tipo de capital social que genera la solidaridad comunitaria. La solidaridad comunitaria genera un capital moral en la sociedad que la hace progresivamente capaz de metas más altas. El capital moral es el conjunto de virtudes que están mayoritaria y suficientemente interiorizadas por los miembros e instituciones de una sociedad.

Dicha solidaridad nace del amor social, que no solo se siente hacia los conocidos, sino hacia cualquier ser humano y nos lleva a reconocer, empatizar, vincularnos y establecer sentimientos primarios. Eso lleva a que una sociedad sea fraternal, hospitalaria, albergue sentimientos de comunión que llevan a la sociedad a la sublime expresión de lo humano. Afronta a los miles de millones de personas de las que cada vez interdependemos más como

---

<sup>2</sup> La encuesta, realizada en la Comunidad de Madrid entre diciembre de 2019 y enero 2020, obtuvo una muestra de 1.006 entrevistas telefónicas a población de 15 años y más, estratificadas por tamaño de hábitat con cuotas de sexo y edad (trabajo de campo realizado por Simple Lógica Investigación S.A.). El margen de error es de  $\pm 3,15$  para datos globales, con un nivel de confianza del 95,5% y para la probabilidad más desfavorable ( $p/q=50$ ).

un alguien singular, no como números, lugares vacíos o papeles sociales. Las redes, la movilidad, las comunicaciones y la sociedad civil global hacen cada vez más posible que las personas desarrollen una amplia experiencia de comunión universal.

Si bien la solidaridad comunitaria se presenta como un camino opcional que hace posible el progreso de una sociedad y la felicidad de sus ciudadanos, la solidaridad mutualista –es la *solidaridad orgánica* de Durkheim– más bien parece imprescindible para su sostenibilidad. El reto parece ser cómo crear solidaridad comunitaria en la escala multitudinaria y hasta global. La sociabilidad primaria y la proximidad necesarias para esa solidaridad comunitaria puede que estén formándose gracias a la progresiva interdependencia entre sujetos de los cuatro puntos cardinales, la formación de un imaginario común, una esfera comunicacional más compartida y la interacción en las redes sociales digitales. Explicar brevemente el problema de fondo que está dando forma al fenómeno de la soledad requiere abordar tres pasos: la soledad industrial, la soledad neoliberal y la soledad en el siglo XXI.

## 2.1. *La soledad industrial*

La soledad tiene su historia y nos remonta al segundo tercio del siglo XIX, con la industrialización de la vida humana, el hábitat, todo el sistema social y las familias. En esa época asistimos al surgimiento de la soledad como problema social que conduce a la anomia. La sociología surge en parte como respuesta a ese malestar por la angustia de carecer de solidaridad comunitaria en máquinas sociales cada vez más grandes y complejas como las metrópolis, las masas, las fábricas, los ejércitos, los mercados, las Administraciones, etcétera. Poco a poco, la sociedad civil creó nuevas comunidades vecinales, las ciudades adquirieron identidades, las viejas instituciones como las religiones o las familias se adaptaron y surgió una nueva fraternidad con el desconocido, la amistad ciudadana.

No obstante, la Modernidad, que dio forma al siglo XIX y primera mitad del XX, maquinizó y masificó hasta tal punto la sociedad que el individuo perdió su escala y apareció una soledad marcada por la impotencia. Es la soledad kafkiana, caracterizada por la insectización del sujeto, insignificante e impotente, la ilegibilidad del entorno, el absoluto aislamiento y su impotencia. No es posible la voluntad del poder porque está atrapado en un proceso, un castillo y una habitación en la que ninguna acción tiene efecto y las reglas son incognoscibles e imprevisibles. El hombre de Auschwitz es la consumación de la soledad kafkiana, pero en los campos de concentración también encontramos algunos de los mayores actos de solidaridad y amor de la historia de la humanidad.

Todo el movimiento humanista del primer modernismo representado por los derechos humanos fue una reacción al hombre de Auschwitz o del Gulag, con la garantía y reconocimiento de la persona como ser libre inalienable, la vida humana como bien superior absoluto y la solidaridad comunitaria como el proyecto civilizatorio. Lamentablemente, el proyecto operaba sobre dinámicas muy poderosas que continuaban su inercia: la Guerra Fría continuó por otros medios la vieja modernidad de los grandes imperios, y la urgencia por la reconstrucción postbélica favoreció las corporaciones y Administraciones más grandes de toda la historia. A finales de la década de 1950, volvió a aparecer la preocupación por la soledad del individuo en esas grandes corporaciones. Junto con rasgos comunes con la soledad kafkiana como la estandarización (especialmente marcada por la ideología de las clases medias) y la insignificancia, sobre todo esa soledad estaba acelerada por la voluntad de individualismo y la competitividad. El individuo era concebido como un corredor solitario que competía con los demás.

## 2.2. *La soledad neoliberal*

Tras la II Guerra Mundial, la revisión postmodernista cuestionó el modelo de universalización moderna que había conducido a los autoritarismos y a la insignificancia y animalización de los individuos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, la constitución de un nuevo y amplio tejido de gobernanza mundial a través del sistema de Naciones Unidas, las profundas transformaciones como el Concilio Vaticano II y los movimientos sociales, llevaron a que la solidaridad comunitaria mundial fuera un imperativo moral.

El colapso cultural, económico y político de la década de 1970 llevó a un giro. La crisis del 73 señaló que la hiperregulación de la sociedad industrial, las grandes corporaciones y la gran Administración desarrolladas tras la II Guerra Mundial impedían la suficiente flexibilidad para reaccionar ante las recesiones y ciclos de reconversión. A la vez, los intentos de transformación habían encontrado una resistencia violenta en los regímenes y movimientos comunistas y en los intereses de las gigantescas corporaciones capitalistas y las tradiciones nacionales en las que basaban su orden. Frente a ello, se extendió una ola de escepticismo, nihilismo y relativismo, que provocó una gran crisis en el capital moral de la civilización.

Como resultado, se expandió un neoliberalismo cimentado sobre tres supuestos: primero, la solidaridad comunitaria, el amor, las virtudes y los cuerpos intermedios entre individuo y sociedad son constructos sentimentales subjetivos y opcionales; segundo, la fuente de riqueza surge del grado de maximización de beneficios que puede lograr cada sujeto individual y corporativo, lo cual permite, según una teoría del desbordamiento, que el

sujeto intercambie más bienes y beneficie al conjunto; tercero, las regulaciones que no sean acuerdos libres entre las partes productivas impiden la producción global de riqueza.

A su vez, frente a las dinámicas disolutivas del postmodernismo de los 70, hubo una reacción institucionalista que buscó priorizar la cohesión sobre los principios liberales, lo cual condujo a una pérdida del espíritu que conecta lo personal y corporativo, a una participación más formal en las instituciones y a mayor autoritarismo.

La reacción comunitarista frente al neoliberalismo y el institucionalismo reivindicó la necesidad de la solidaridad comunitaria y la virtud individual. Los movimientos altermundialistas iniciados en el año 2000 configuraron un modelo alternativo que incluía una comunidad mundial sustentada en el amor como principio performativo de todas las dimensiones de la sociedad humana, pero también impulsaron la necesidad no solo de capital moral, sino de una nueva espiritualidad que conectara todo el ecosistema humano en el planeta. El institucionalismo no solo no logró modelar el neoliberalismo, sino que lo aceleró y causó un gran vaciamiento de significado, la pérdida de alma.

### *2.3. La soledad existencial del siglo XXI*

El siglo XXI nos ha traído una nueva preocupación por la soledad, que tiene sus propias características. La soledad que sienten las personas en el siglo XXI tiene rasgos que continúan siendo un problema irresuelto y se añaden nuevos problemas.

La gente se ha acostumbrado a vivir en la muchedumbre, se ha interiorizado una movilidad que se plasma en movilidad psicológica –capacidad de adaptarse a cambios extremos de escala social desde el pequeño grupo a la multitud–, movilidad identitaria –capacidad para interactuar y cocrear con personas y grupos de identidades muy diversas, así como interiorizar y combinar elementos de distintas tradiciones– o movilidad comunicacional –la capacidad de mantener conversaciones con personas y grupos cambiantes sin perder el sentido de pertenencia–. El postmodernismo enseñó al sujeto a disfrutar de la diversidad y a buscar de un modo tolerante y plural sus diferentes tribus.

La cultura reticular del siglo XXI ha roto los esquemas mentales duales o concéntricos en los que los sujetos clasificaban la realidad de modo polarizado y establecían pertenencias sucesivas concéntricas y excluyentes. Las geometrías sociales son variables, la gente puede combinar diferentes pertenencias de modo cruzado, incluyente, no incompatible e incluso se ha logrado disfrutar de las multitudes sin perder singularidad y es un placer



conocer gente muy distinta con la que se establecen contactos puntuales. Nuestra civilización ha aprendido y disfruta una nueva sociabilidad reticular muy variable formada por contactos múltiples, cordiales y efímeros caracterizados por una alta diversidad. A su vez, eso es compatible con comunidades permanentes de relaciones primarias. Junto con esa sociabilidad primaria –integral, personal y permanente que forma cuerpos sociales con una subjetividad compartida– y las relaciones secundarias –las que se establecen por los papeles sociales estables–, aparece una sociabilidad terciaria de carácter reticular, global, móvil y principalmente virtual. Especialmente las generaciones jóvenes se mueven con naturalidad y paz en ella, aunque no está desprovista de riesgos y contradicciones. El aumento de la escala global ha traído nuevos problemas, pero también soluciones.

Las nuevas estructuras de la Modernidad tardía –como son las redes, la globalización, la movilidad, la flexibilidad o la reflexividad– han hecho posible desde su surgimiento en la década de los 80 un proyecto civilizatorio nuevo, pero están tan cargadas de ambigüedad que han intensificado el individualismo utilitario neoliberal, a la vez que daban herramientas para crear comunidad mundial. Las redes permiten la máxima sociabilidad de la historia en número y distancia, a la vez que no garantizan la mínima comunidad. La globalización permite el establecimiento de la máxima conectividad a la vez que no garantiza la mínima corresponsabilidad. La movilidad maximiza el desplazamiento de ideas, bienes, personas y comunicaciones, a la vez que no puede impedir el desarraigo. La flexibilidad permite la adaptación sin límite, pero no garantiza la unión entre las partes. La reflexividad exige que cada persona discierna el ser de todo su mundo, a la vez que debilita la transmisión del saber compartido. La sociedad de la que tomamos conciencia por Chernóbil nos descubre que el riesgo y la ambigüedad han dado forma al núcleo de nuestra civilización.

Cada vez es más posible la conexión interpersonal y amplios mundos de sociabilidad, pero cada vez es más posible también que alguien se encuentre radicalmente solo. Las fuerzas operan en una dirección o en la otra con igual potencia. En un lado se impulsa hacia comunidades internacionales y diversas, progresivamente intensas, y en el otro se empuja hacia soledades cada vez más aisladas. El extremo contraste con esa ampliación exponencial de la sociabilidad global hace también que la soledad no deseada esté más patéticamente marcada.

La red móvil global, la sostenibilidad ecológica, la reflexividad, el informacionalismo y la emergente sociedad de los cuidados son elementos que, a la vez y ambivalentemente, proporcionan progresivas capacidades para crear esa solidaridad comunitaria con toda la humanidad y con el planeta. Nuestras experiencias de diversidad, relaciones con gente de lugares muy diferentes del mundo, de movilidad y trabajo colaborativo participado

por mucha gente –como la Wikipedia, por ejemplo–, va dando concreción y mayor cuerpo a esa vinculación con el conjunto de la humanidad.

Esas estructuras requieren la activación personal. Sin esa actividad, el sujeto no es incluido. Si no reflexiona, no recibe ya una tradición. Si no se compromete y trabaja las relaciones continuamente, es probable que caiga en la soledad. Las comunidades ya no se pueden dar por supuesto, sino que requieren un continuo trabajo de mantenimiento y actualización.

Este proceso es el que explica el nuevo paradigma de soledad que se ha extendido tanto que se ha convertido en una gran preocupación generalizada. La “solitarización” del individuo moderno lleva no solo a su aislamiento físico, sino que es un desarraigo espiritual y existencial que conduce a que su participación en las instituciones esté vaciada de sentido. Las empresas han señalado la desimplicación o *desengagement* como uno de sus principales problemas respecto a los recursos humanos y la formación de ecosistemas con otras compañías y los clientes. Los médicos se ven obligados a practicar una medicina cada vez más defensiva y también los profesores se encuentran con que la vinculación con los estudiantes se ha debilitado. La soledad de esta última Modernidad no es aislamiento físico, sino una profunda desconexión existencial con los demás que no solo afecta al estar sino al ser. No es un mero problema de logística social o que pueda ser solucionado con medidas de reconexión, sino que su causa es más profunda: arraiga en qué significa el otro para nosotros y en el ser de las comunidades familiares, amicales, laborales o vecinales. No es un problema del orden del estar –estar o no estar aislado–, sino del ser –no ser para nadie–. La soledad del siglo XXI no es una soledad del estar, un mero aislamiento físico, sino una profunda soledad del ser. El principal problema histórico actualmente es de orden ontológico: quién es alguien, qué es la condición humana, qué somos juntos, con quién podemos ser.

### **3. Las dimensiones de la soledad en nuestra sociedad**

Los países anglosajones comenzaron el siglo XXI con una gran preocupación por la cuestión del aislamiento social de las personas. Es un problema de tal profundidad y extensión que en Reino Unido ha llevado incluso a establecer lo que llamaron el Ministerio de la Soledad: una acción masiva y permanente para luchar contra este problema que ha merecido la calificación de epidemia. En nuestro país ya hemos tomado conciencia de la cuestión, especialmente en el ámbito de los mayores, pero todavía está comenzando la medición y la articulación de respuestas públicas desde la Administración y la sociedad civil.

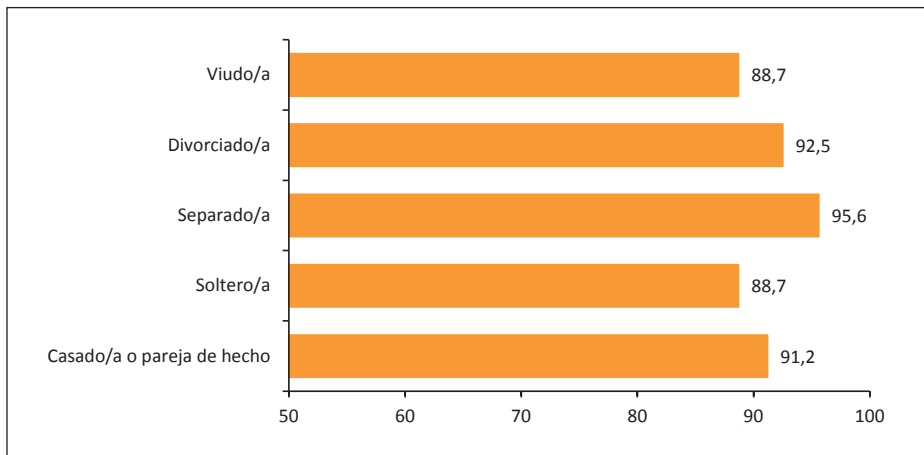
### 3.1. ¿Crece la soledad?

Comenzábamos este capítulo revelando que el 90,5% de la población encuestada de Madrid cree que tanto la soledad como el aislamiento están aumentando en la sociedad. El análisis por edad muestra que cuanto mayor es el encuestado lo piensa en mayor medida. Sostiene que existe ese incremento el 92,3% de los mayores de 60 años, el 91,3% de quienes tienen entre 45 y 59 años, el 89,8% de los que tienen entre 30 y 44 años y el 87,5% de los menores de 30 años. Efectivamente, aun teniendo en cuenta que cerca de nueve de cada diez jóvenes afirma que en la sociedad hay más soledad y aislamiento, *cuanto más joven se es, menos de acuerdo se está con que esa es la tendencia de la sociedad*. Varones y mujeres lo piensan en una proporción similar (90% y 91%, respectivamente).

Como se observa en el gráfico 1, los separados y divorciados creen en mayor medida que la soledad está aumentando en nuestra sociedad (95,6% y 92,5%, respectivamente). El 91,2% de los casados o parejas de hecho también lo piensa. Con un porcentaje del 88,7%, tanto solteros como viudos coinciden con la misma opinión. *Entre divorciados y separados se agudiza la percepción de que en la sociedad aumentan la soledad y el aislamiento*. Quienes tienen hijos acentúan más su sensación de que aumenta la soledad.

Los que están desempleados también piensan en mayor medida –el 95%– que la soledad y el aislamiento son cada vez mayores en nuestra sociedad. El 94% de quienes están dedicados a actividades no remuneradas como las labores domésticas también sostienen esa percepción en un porcentaje alto. Los jubilados lo creen en el 93% de los casos. En conclusión, *19 de cada*

Gráfico 1 – Personas que creen que la soledad y el aislamiento social están aumentando en la sociedad. En porcentaje



Fuente: Cátedra Amoris Laetitia, Universidad Pontificia Comillas (2020), *Estudio sobre la soledad en la Comunidad de Madrid*.

20 desempleados, jubilados o personas que se dedican a las labores domésticas o de cuidado creen que en el mundo crece la soledad. En menor medida lo sostiene la masa laboral que está trabajando (89%) y los estudiantes (87%). Los que solo tienen estudios primarios lo piensan más (92%) que el resto (90%).

*Quienes tienen problemas económicos creen que la soledad aumenta mucho más.* Entre quienes en enero de 2020 se estaban endeudando o tenían que recurrir a sus ahorros, un 96% piensa que soledad y aislamiento son cada vez mayores en nuestra sociedad. Entre quienes en esas fechas estaban ahorrando mucho desciende al 88% y quienes ahorraban un poco está en el 92%. Los inmigrantes de otros países tienen una percepción menor del aumento de la soledad y el aislamiento: el 88% de ellos en comparación con el 91% de los nacidos en España.

En las ciudades de más de cien mil habitantes se tiende a creer en mayor medida que la soledad no deseada aumenta (91,3%) en comparación con las localidades de diez mil a cien mil (88,5%) y las de menos de diez mil (87%). Es decir, que *cuanto menor es el tamaño de la localidad, se piensa en menor medida que aumenta la soledad en la sociedad.*

### 3.2. ¿Nos preocupamos suficientemente por los demás?

El 86,1% piensa que normalmente en la sociedad actual la gente no se preocupa suficientemente por los demás. Es decir, la opinión general sobre la soledad y el aislamiento es extremadamente negativa: el 90,5% cree que aumenta y el 86,1% que no nos preocupamos por los demás. *Nueve de cada diez personas tienen una mirada muy crítica sobre la soledad y el individualismo de nuestra sociedad.* Así como al opinar sobre la soledad no hay diferencias por sexo, en el posicionamiento respecto a la preocupación por los otros sí la hay: las mujeres piensan en mayor medida (88%) que no nos preocupamos suficientemente por los demás (84%, los hombres). Los menores de 30 años se diferencian por tener una visión más positiva: hay más jóvenes que piensen que en la sociedad hay una positiva preocupación por los demás –19% de jóvenes y 12-13% del resto–. *Divorciados y separados tienen una visión mucho más negativa que el resto respecto a la preocupación altruista en la sociedad.* El 6% de los divorciados y el 9% de los separados creen que sí existe preocupación suficiente por los demás. Lo piensan también el 13% de viudos, el 14% de casados (esta categoría siempre incluye a las parejas de hecho) y el 17% de solteros. Quienes tienen hijos son más críticos respecto al grado de preocupación que hay en la sociedad respecto a los demás. Cree que es suficiente preocupación el 16,3% de quienes no son padres y el 12,8% de quienes sí lo son.

Parados y dedicados a sus labores tienen una visión más negativa de la preocupación por los otros: el 90% de ellos piensa que no. Piensan que no el 87% de quienes trabajan, el 85% de los jubilados o pensionistas y el

76% de los estudiantes. De nuevo se repite el patrón de la cuestión anterior: desempleados y dedicados a sus labores, así como divorciados y separados, tienen un juicio más negativo sobre la socialidad de nuestro entorno, mientras que jóvenes y estudiantes tienen una mirada más positiva. Quienes tienen estudios superiores son menos críticos respecto a la preocupación por los demás (el 15% afirma que sí es suficiente) y también son más positivos quienes viven en localidades de menos de diez mil habitantes (17%). Conjugando todas las variables, quienes más creen que la preocupación por los demás es suficiente en la sociedad son varones jóvenes estudiantes solteros de localidades pequeñas. Por el contrario, *las mujeres que ya no son jóvenes y no son universitarias, desempleadas o dedicadas a sus labores, divorciadas o separadas, de ciudades grandes, son las más críticas respecto a la despreocupación* que reina en la sociedad respecto a los demás. Los no nacidos en España creen en mayor medida que no hay una preocupación suficiente: el 16% respecto al 13% de quienes sí han nacido en España.

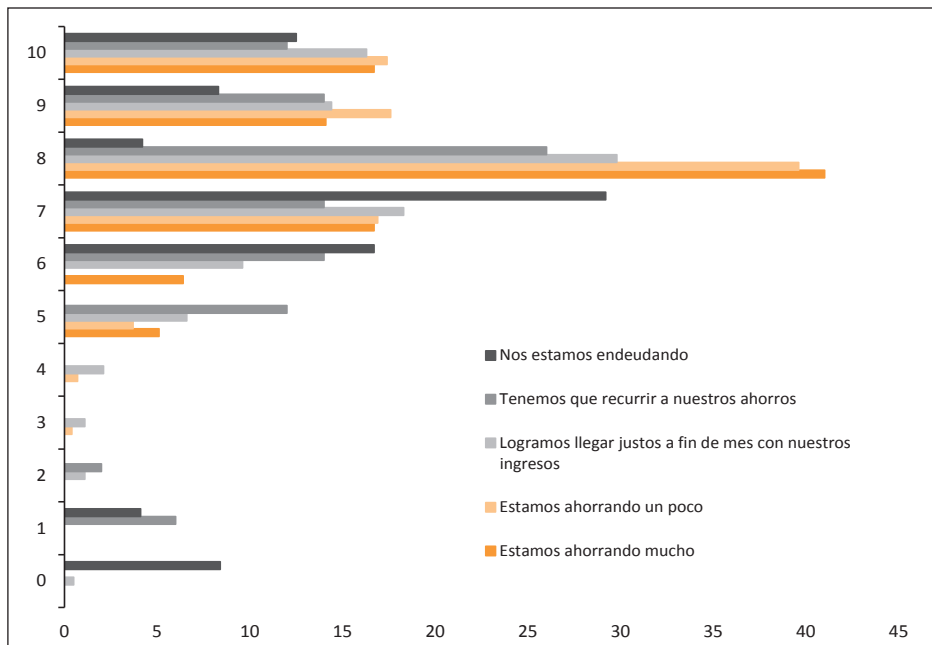
### 3.3. Satisfacción con la vida

*El 2,4% no está satisfecho con su vida y el 70% está muy satisfecho* (puntuía en una escala de 0 a 10 en los máximos de 8, 9 y 10 de satisfacción). Los jóvenes muestran menos satisfacción en general con su vida. *Si en su conjunto la población que está muy satisfecha es del 70%, entre los jóvenes baja al 54,6%, sustancialmente menos.* Los más satisfechos son los mayores de sesenta años, que alcanzan un 73% en los máximos rangos. Los casados son los que tienen más altos porcentajes de máxima satisfacción con su vida: el 76%. Los viudos también se encuentran en esas valoraciones tan altas: el 69,3%. En cambio, esa máxima satisfacción baja al 57% entre separados, 56% en solteros y 54% en divorciados.

Al considerar la satisfacción general con la vida por la actividad, resaltan diferencias. Los desempleados señalan mucho menos los altos rangos de satisfacción (41,6% comparado con el 70% del conjunto). *Entre desempleados hay un 16,9% que no está satisfecho con su vida, siete veces más que el conjunto de la población.* Entre los estudiantes también son menos los que señalan esos valores altos (57%). Pensionistas (73,5%), dedicados a trabajos no remunerados (71,4%) y trabajadores (69%) son quienes más manifiestan esa máxima satisfacción.

*La insatisfacción con la vida se multiplica exponencialmente conforme descendemos en clase social a los estratos más pobres* (gráfico 2). No hay ningún caso de insatisfacción entre quienes ahorran mucho, el 4,1% de quienes ahorran poco, el 4,8% entre los que llegan justos, el 8% de quienes no llegan a final de mes si no tiran de sus ahorros y el 12,5% de los que se están endeudando para llegar a final de mes. La insatisfacción con la vida es mayor entre los que no han nacido en España: 2,7% y 4,2%.

Gráfico 2 – ¿En qué medida se siente satisfecho con su vida en general? (10 = completamente satisfecho / 0 = completamente insatisfecho)



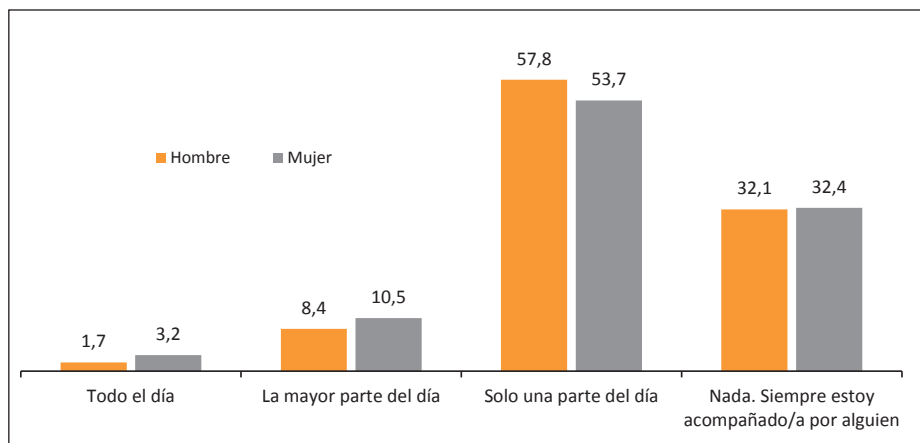
Fuente: Cátedra Amoris Laetitia, Universidad Pontificia Comillas (2020), *Estudio sobre la soledad en la Comunidad de Madrid*.

### 3.4. Soledad física: pasar solo todo o casi todo el día

El 12% de la población pasa solo todo el día o casi todo el día laboral y el 32,3% nunca está solo, siempre está acompañado por alguien. El restante 55,7% está solo durante alguna parte del día. El fin de semana se activa más la sociabilidad. El 8% pasa solo todo el fin de semana o casi todo. El 61% está todo el fin de semana con compañía y el 31% pasa parte del fin de semana solo.

Pasar solo el día depende del género (gráfico 3). Es similar el porcentaje de los hombres y mujeres que siempre están acompañados por alguien a lo largo de cualquier día laborable: 32,1% y 32,4%, respectivamente. Sin embargo, un 1,7% de varones está solo todo el día y entre mujeres se dobla al 3,2%. Los que pasan solos la mayor parte del día son el 8,4% de los varones y el 10,5% de las mujeres. *Un total del 13,7% de mujeres en nuestra sociedad pasan solas todo o casi todo el día laborable. El aislamiento físico durante los días laborables es acentuadamente femenino.*

Gráfico 3 – ¿Cuánto tiempo pasa usted solo/a un día normal (lunes-viernes)?



Fuente: Cátedra Amoris Laetitia, Universidad Pontificia Comillas (2020), *Estudio sobre la soledad en la Comunidad de Madrid*.

Por edad, los jóvenes menores de 30 años son los que pasan menos tiempo acompañados permanentemente. El porcentaje de los que están todo el día junto a alguien disminuye hasta el 17,3%. En cambio, los mayores de sesenta son los que tienen compañía permanente con mayor frecuencia: 3 de cada cinco mayores de sesenta años están continuamente acompañados por alguien.

Desde el punto de vista del estado civil, el 43,6% de los viudos pasa el día laborable solo todo el día o la mayor parte de cada día laborable. Los separados y divorciados también muestran un alto grado de soledad física durante los días laborables: el 26,2% de los separados y el 23,9% de los divorciados pasan solos todo o casi todo el día laborable. Uno de cada cuatro separados o divorciados pasa solo todos o casi todos los días laborables. Al otro extremo, el 4,1% de los casados pasa cada día laborable totalmente solo o casi solo. Quienes tienen hijos casi doblan a los que no son padres cuando dicen que pasan todo el día acompañados por alguien: 38,2% y 19,7%.

La soledad física diaria se hace extrema también entre las personas desempleadas: el 31,1% de los parados pasa solo totalmente o casi totalmente cada día laborable. A estas alturas del estudio, ya podemos percibir que la soledad es un problema muy grave para las personas en desempleo. Los estudiantes y quienes están dedicados a labores no remuneradas (mantenimiento doméstico, cuidados, etc.) tienen un grado similar de soledad física: el 16,4% de estudiantes pasan solos la mayor parte de la jornada y entre los trabajadores no remunerados hay un 8,2% que está solo todo el día y un 14,3% que pasa casi todo el día solo: un total del 22,5%.

*Según el nivel económico, quienes están peor triplican sobradamente el grado de soledad física de quienes están mejor.* Entre quienes están ahorrando mucho hay un 10,3% que pasa el día absolutamente solo o la mayor parte del día. Ese mismo porcentaje es del 8,4% entre los que ahorran poco, el 4,6% de quienes llegan justo, el 34% de los que están gastando sus ahorros para llegar a final de mes y el 33,2% de los que se están endeudando. Entre quienes no nacieron en España hay mucha más soledad física: 16,5% y 10,8%.

Cuanto menor nivel de estudios tiene la persona, mayor soledad física hay durante los días laborables: está totalmente o casi totalmente solo durante los días laborables el 17% de quienes tienen solo estudios primarios, el 13% de los de secundaria y el 9,2% de quienes tienen estudios superiores. Por hábitat, *la soledad física aumenta cuando la ciudad tiene más de un millón de habitantes o la localidad es de menos de diez mil* (14,1% y 14,8%, respectivamente). Las localidades donde la gente pasa menos tiempo solo son las medianas (entre el 8,7% y el 10% está físicamente solo o casi solo todo el día), donde es más probable que la gente tenga distancias más cortas para comer en su casa cada día laboral o visitar a familiares.

### 3.5. *El sentimiento de soledad*

Una pregunta clave es si se han tenido sentimientos de soledad en la última semana antes de hacer la encuesta, que fue realizada en enero de 2020 en la Comunidad de Madrid. *El 20% ha tenido sentimientos de soledad la última semana.*

El sentimiento de soledad es mayor entre mujeres (21%) que entre hombres (18,5%) y aumenta conforme se es más joven: se han sentido solos el 14,7% de los mayores de 60 años, el 18% de quienes tienen entre 30 y 60 años y el 31% de los jóvenes menores de 30 años. *Casi 1 de cada 3 jóvenes ha sentido soledad en la última semana*, dos meses antes de estallar la pandemia.

Quienes más han padecido soledad la última semana antes de la encuesta son los separados: tuvo ese sentimiento el 35%. *Más de 1 de cada 3 personas separadas se sintieron solas la última semana.* Los divorciados tienen un porcentaje menor, el 22,4%. Solteros y viudos son los siguientes que tienen porcentajes más altos de soledad: 32% y 31%, respectivamente. Los que menos soledad sienten son los casados: 10,3%. Quienes tienen hijos se sienten mucho menos solos en la última semana: se sintieron solos el 17% de los padres y el 25% de quienes no lo son.



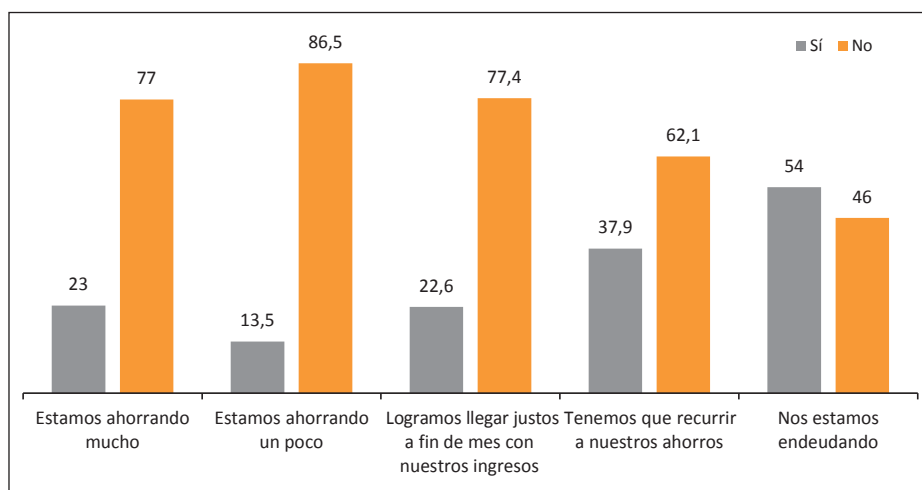
Entre los desempleados el sentimiento de soledad es aplastante: *más de la mitad de los parados (51%) se han sentido solos la última semana*. La actividad no es un factor de protección tampoco: se sintieron solos el 14% de jubilados, el 14,4% de los activos no remunerados (sus labores), el 17,6% de quienes trabajan y el 25,4% de los estudiantes. Uno de cada cuatro estudiantes ha sentido soledad en la última semana.

*La soledad se dobla con la desigualdad social* (gráfico 4). Entre los que están ahorrando mucho hay un 23% de soledad la última semana. Ese porcentaje es del 14% entre los que ahorran poco, 23% entre quienes llegan justo a final de mes, 38% entre los que están gastando sus ahorros y el 54% entre quienes se están endeudando. Ser inmigrante dobla sobradamente la soledad: sintieron soledad la última semana el 15% de los nacidos en España y el 36% de los que nacieron en el extranjero.

Quienes tienen estudios superiores sienten menor grado de soledad (17%) y, por hábitat, la soledad aumenta mucho cuando el encuestado vive en una ciudad de más de cien mil habitantes: el 24,5%. *Uno de cada cuatro personas que viven en ciudades de más un millón de habitantes ha sentido soledad la última semana*. Sin embargo, no es en las pequeñas localidades donde menos se padece. En las ciudades entre cien mil y un millón de habitantes desciende al 13,5%.

Soledad y aislamiento son fenómenos estigmatizados, así que hemos buscado diversos modos de averiguar su presencia en la población. En otra pregunta ya no le preguntamos si ha sentido soledad en la última semana, sino la frecuencia con la que se siente solo. *La cantidad de soledad*

Gráfico 4 – ¿Ha tenido sentimientos de soledad en la última semana?



Fuente: Cátedra Amoris Laetitia, Universidad Pontificia Comillas (2020), *Estudio sobre la soledad en la Comunidad de Madrid*.

aumenta a dos quintos. El 42% se siente solo al menos algunas veces. El 2,2% con frecuencia, el 1,3% casi siempre y el 1,7% siempre se siente solo. Estas tres categorías formarían lo que llamamos *soledad intensa* (5,2%), frente a la leve (37%). Entre las mujeres el porcentaje es mayor. La soledad intensa es del 6,4% entre mujeres y del 4% entre los hombres. Los jóvenes menores de 30 años son los que más sufren esa soledad intensa (7%) junto con los mayores de sesenta años (6,6%), en comparación con las edades medias de 30 a 44 (3,5%) y de 45 a 59 años (4,1%). El estado civil influye determinantemente en la soledad. El 13,1% de las personas separadas siente soledad intensa y además se concentra en los grados más extremos, los que la sienten casi siempre (8,7%) o siempre (4,4%). En cambio, entre quienes se han divorciado desciende al 6%. El 12,8% de los viudos sufren también soledad intensa: el 6,4% casi siempre y el 4,8% siempre. Entre los solteros hay un porcentaje moderado de soledad intensa: el 7%. En el lado opuesto, solo el 2,8% de las personas casadas padecen soledad intensa. La soledad leve es mayor entre quienes no son padres (33% entre los padres y 45,5% de los no padres), mientras que la soledad severa es similar si se tienen hijos o no.

*El desempleo dobla sobradamente la soledad intensa al 11,7%.* Más de una de cada diez personas en desempleo padece soledad intensa. Los estudiantes (7,5%) y jubilados (6,9%) también sufren soledad intensa por encima de la media. Quienes están en trabajos no remunerados (como el cuidado doméstico) o trabajando son quienes tienen menores niveles de presión por la soledad intensa: 4% y 3,5%, respectivamente.

La soledad es del 51,2% entre quienes pueden ahorrar mucho. Se acerca más a la pauta que siguen quienes tienen que gastar sus ahorros (54%) que a la de quienes ahorran poco (39,8%) o llegan justos (40,4%). *Entre quienes se tienen que endeudar la soledad aumenta a niveles máximos:* la padece en algún grado el 77%. *La soledad severa se cuadruplica cuando se vive endeudado.* Quienes ahorran mucho la sufren en un 5,2% de los casos, los que ahorran poco son los que menos la sufren (3,1%), sube al 5,9% entre quienes llegan justos a final de mes, se triplica al 14% entre quienes tienen que gastar sus ahorros y se cuadruplica al 21% entre los que viven endeudados.

### 3.6. Aislamiento y exclusión relacional

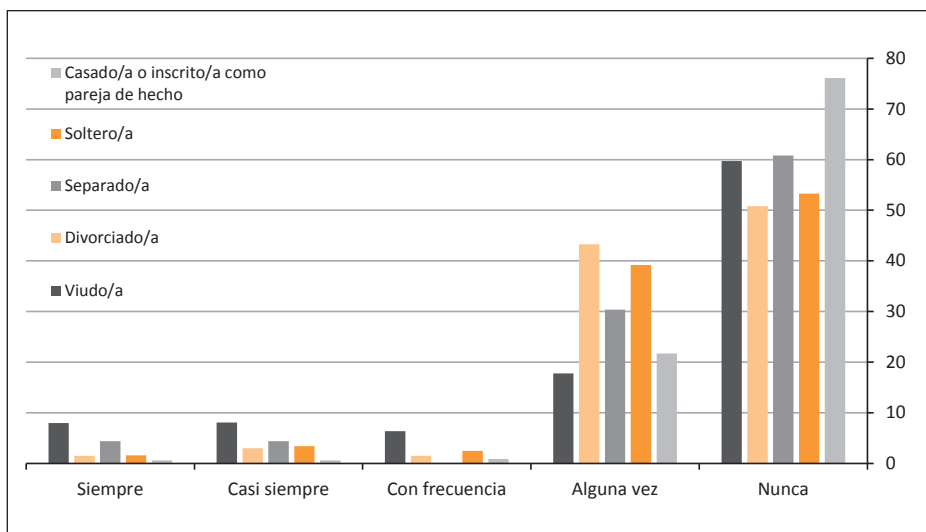
Diferentes indicadores de soledad intensa van arrojando porcentajes similares. Al 28,6% le falta compañía algunas veces y al 5,5% intensamente (con frecuencia, casi siempre y siempre). En suma, un 34% de la gente echa de menos más compañía. Por sexo, los varones dicen con algo de mayor frecuencia que les falta compañía (5,9%) en comparación con las mujeres (5,1%). *A más edad, más se padece la absoluta falta de compañía:* dicen que siempre sienten que les falta compañía el 3,3% de los mayores de 60, el 1,5% de quienes tienen

45-59 años, el 0,7% de los que tienen entre 30 y 44 años y no hay ningún menor de 30 años que lo afirme en la encuesta. El 8% de los mayores de 60 años siente carencia intensa de compañía y entre los jóvenes llega al 5,4%. Uno de cada veinte jóvenes siente falta intensa de compañía. Entre los casados, hay un 2,1% que sienten intensa falta de compañía. *Ese sentimiento intenso de falta de compañía lo tiene el 22% de los viudos* (gráfico 5). Entre los separados lo tiene el 9%. Al 70,5% de los padres no les falta nunca compañía, porcentaje que desciende al 56% entre quienes no tienen hijos. La falta de compañía afecta al 29,5% de los padres y al 44% de quienes no lo son. La falta de compañía severa es del 5% entre padres y del 6,5% entre quienes no lo son.

*El 17% de los desempleados siente esa aguda falta de compañía.* De nuevo esa falta de compañía se eleva cuando se vive en una ciudad de más de un millón de habitantes: el 7,4% de sus pobladores se siente sin compañía en comparación con el 2% en ciudades que tienen entre diez mil y cien mil habitantes. En las localidades de menos de diez mil habitantes es un 5,6%.

De nuevo nos encontramos un patrón de soledad similar por clase social. Los que menos soledad padecen son los que ahorran poco y son superados por los que ahorran mucho. Sufren falta de compañía el 35,8% de quienes ahorran mucho, el 29,5% de los que ahorran poco, el 37,2% de los que llegan justo, el 52% de quienes gastan ahorros y el 54% de los endeudados. *A más baja clase social, más se sufre carencia de compañía.* La

Gráfico 5 – Frecuencia con la que le falta compañía



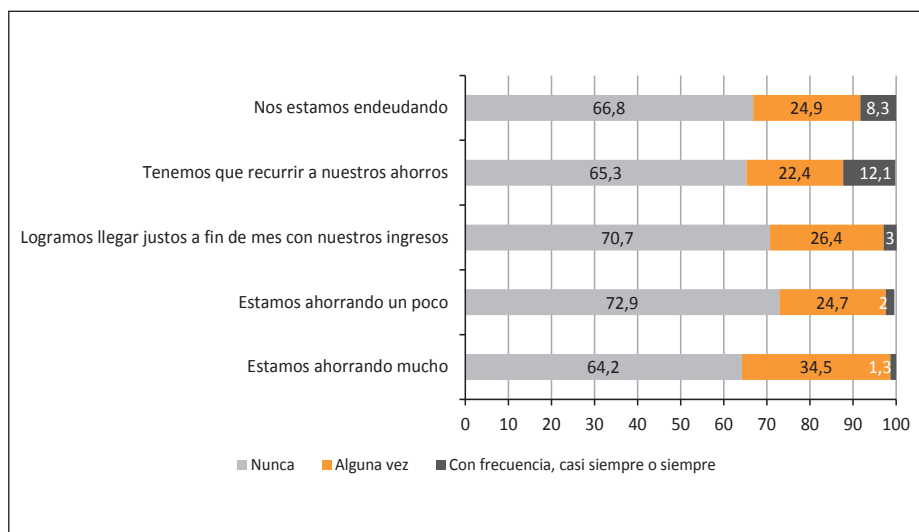
Fuente: Cátedra Amoris Laetitia, Universidad Pontificia Comillas (2020), *Estudio sobre la soledad en la Comunidad de Madrid*.

*falta severa de compañía se multiplica exageradamente entre los que tienen que endeudarse para poder alcanzar a final de mes: es el 33,2% en ese grupo, comparado con el 8% de los que gastan ahorros o llegan justos, y el 2,2% de los que ahorran poco y el 2,8% de quienes ahorran mucho. Entre quienes han nacido en España hay un 42,8% que siente falta de compañía y aumenta bastante entre los inmigrantes, al 49%. La ausencia intensa de compañía es similar (5,4% nacionales y 5,9% inmigrantes).*

El 26% se siente aislado de otros algunas veces y el 3% de modo intenso. *Hasta un 29% de la población siente aislamiento social.* El aislamiento intenso es mayor entre jóvenes (5%), divorciados (4,5%) y viudos (5%), en pueblos (6% en los de menos de diez mil habitantes) y, sobre todo, desempleados (8%). Los padres se sienten menos aislados. Lo está el 37,2% de los que tienen hijos y el 42,6% de los que no. El aislamiento extremo es más similar: del 3,4% entre padres y el 4% entre quienes no lo son.

El aislamiento extremo aumenta según la clase social (gráfico 6). En los niveles de mayor poder adquisitivo, no pasa del 2% y entre quienes no pueden llegar al final de mes sin endeudarse o consumir ahorros se sextuplica hasta el 12%. *La clase social multiplica por seis el aislamiento severo.* La inmigración, en cambio, reduce a la mitad el aislamiento. Se sienten aislados en algún grado el 32,3% de los nacidos en España y el 16,5% de los que han nacido en otro país. En cambio, el aislamiento extremo es ligeramente mayor entre los inmigrantes: 2,8% y 2,1%.

Gráfico 6 – Frecuencia con la que se siente aislado/a de otros

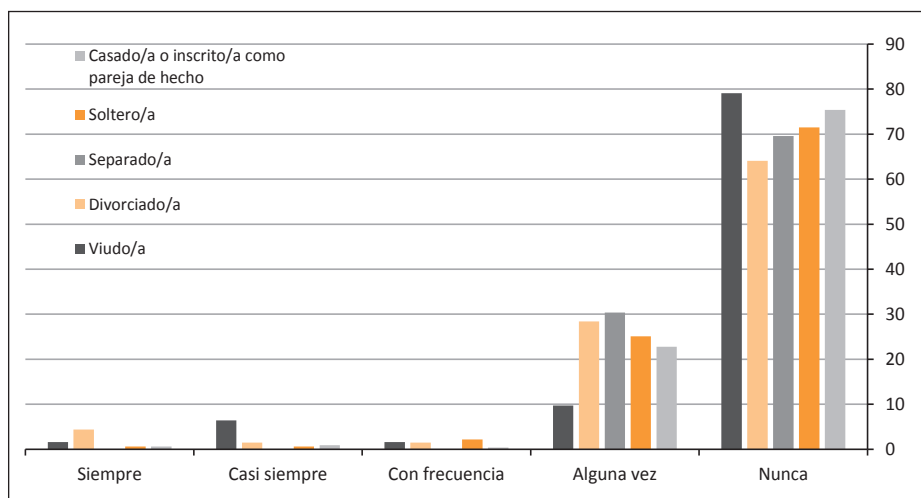


Fuente: Cátedra Amoris Laetitia, Universidad Pontificia Comillas (2020), *Estudio sobre la soledad en la Comunidad de Madrid.*

El 23% se ha sentido excluido de las relaciones sociales algunas veces y el 3,2% persistentemente. Suman un 26,2% las personas que se sienten excluidas. Por sexo apenas varía, pero por edad, los mayores de 45 años se sienten más excluidos con frecuencia o siempre (4,4%) que los adultos de 30-44 años (1,7%) o jóvenes (2,7%). El 9,6% de los viudos se siente intensamente excluido de las relaciones sociales (gráfico 7). También es intenso el sentimiento de exclusión relacional de los divorciados y separados: respectivamente, el 36% y 30% se sienten excluidos relacionalmente en algunas ocasiones. En cambio, el 25% de los casados alberga ese sentimiento de exclusión relacional, lo cual también es llamativo en personas que tienen pareja. Dos de cada tres personas desempleadas se sienten excluidas relacionalmente: el 7,8% de un modo intenso. Las personas dedicadas a trabajos no remunerados son las que menos excluidas se sienten: solo el 16% alberga esa experiencia y solo el 2% lo siente de un modo extremo.

La percepción intensa de exclusión relacional aumenta exponencialmente conforme disminuye el poder económico: nadie la siente entre quienes ahorran mucho, la siente el 2,2% de los que ahorran poco, el 4% de los que llegan justos a final de mes, el 4,2% de los que gastan sus ahorros y se dispara al 12,4% entre los que se ven obligados a endeudarse. En cambio, el sentimiento de exclusión relacional se da mucho menos entre los extranjeros. Nunca se siente excluido el 84% de los inmigrantes y el 71% de los nacidos en España. El sentimiento extremo de exclusión relacional es del 5,7% entre nacionales y del 1,4% entre inmigrantes, casi cuatro veces menos.

Gráfico 7 – Frecuencia con la que se siente excluido/a



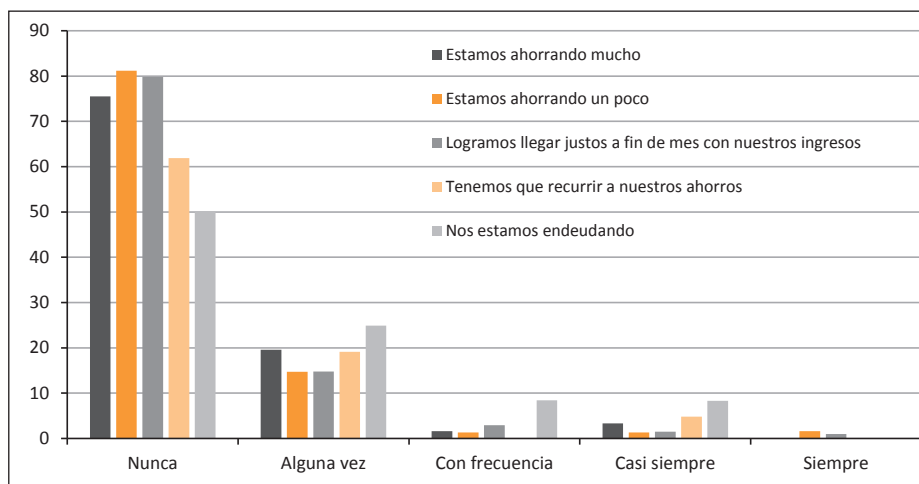
Fuente: Cátedra Amoris Laetitia, Universidad Pontificia Comillas (2020), *Estudio sobre la soledad en la Comunidad de Madrid*.

No se repite el patrón en el hábitat: metrópolis y pueblos es donde la gente se siente menos excluida relacionalmente (25% y 22%, respectivamente), frente a las ciudades medianas (aproximadamente el 30%). En las ciudades medianas es más fácil tener un sentimiento de exclusión relacional algunas veces. En cambio, la exclusión relacional severa se intensifica en los pueblos de menos de diez mil habitantes: el 6% tiene esa experiencia, lo cual casi dobla la media.

La soledad se puede dar en lugares concurridos. *El 21% de la gente tiene sentimientos de soledad en su centro de trabajo o estudios.* El 5,3% se siente intensamente solo en su centro de trabajo o de estudios y el 15,6% alguna vez. En el otro extremo, el 78,8% nunca se siente solo en el trabajo o el centro de estudios. Hombres y mujeres es similar. *La soledad intensa en el trabajo la sufren más los trabajadores jóvenes (8%).*

La soledad severa en el trabajo se triplica y hasta cuadruplica entre quienes están económicamente peor (gráfico 8). La padece en sus diversos grados el 24,5% de quienes ahorran mucho, que es un grado bastante mayor que quienes ahorran poco (18,8%) o llegan justos (20,2%). Entre los que tienen que consumir ahorros para llegar a final de mes sube al 38,1% de soledad en el trabajo y *entre los que tienen que endeudarse, la soledad en el trabajo afecta a la mitad.* La soledad severa en el centro de trabajo o estudios la padece el 4,9% de quienes ahorran mucho, el 4,2% de los que ahorran poco y sube al 5,4% entre quienes llegan justos a fin de mes. *La soledad extrema en el trabajo se triplica al 14,3% entre quienes tienen que consumir ahorros para sobrevivir y casi se cuadruplica entre los que se endeudan: el 16,7%.*

Gráfico 8 – ¿Se siente solo en su puesto de trabajo/centro educativo?



Fuente: Cátedra Amoris Laetitia, Universidad Pontificia Comillas (2020), *Estudio sobre la soledad en la Comunidad de Madrid.*

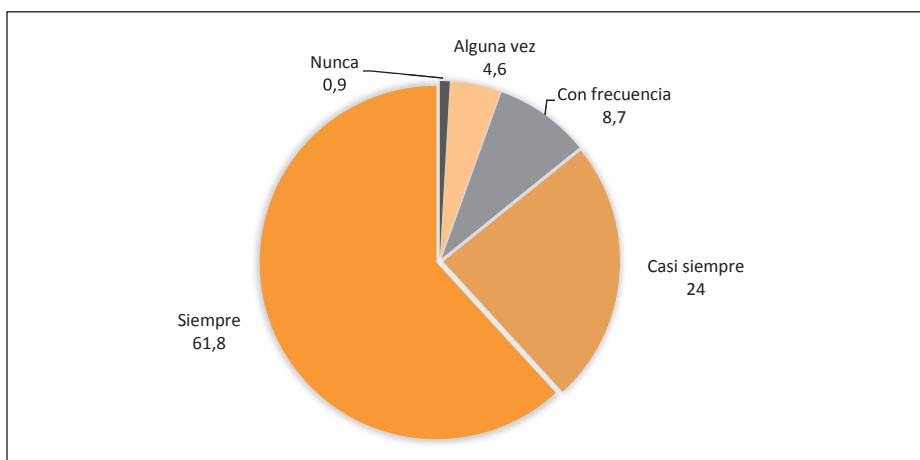
Los inmigrantes sufren menos soledad en sus trabajos o centros de estudio. La sufren el 24,3% de los nacionales y el 12,6% de los inmigrantes. La soledad severa en el trabajo afecta al 5,8% de los nacionales y al 3,6% de los nacidos en un país extranjero.

### 3.7. Sentirse amado y relaciones personales

Hay un 5,5% de personas que no se sienten amadas por nadie nunca o solo alguna vez (gráfico 9). Es similar por sexo, pero no por edad: el 9% de los mayores de 60 nunca o casi nunca se sienten amados. *El desamor se acentúa en divorciados (11%) y separados (13%)*. Sin embargo, parece relevante que el 4,5% de las personas casadas no se sienten amadas nunca o casi nunca. No se sienten tampoco amados el 6,4% de las personas viudas ni el 5,3% de los solteros. *El 12% de las personas desempleadas no se sienten amadas nunca o casi nunca y tampoco el 10,2% de quienes hacen trabajos no remunerados*. En cambio, les ocurre al 4% de quienes trabajan y al 3% de los que estudian. Ese desamor es algo que ocurre más en pueblos (7,4%).

*Conforme empeoran las condiciones económicas, aumenta exageradamente el porcentaje de personas que no se sienten amadas*: el 1,3% de los que ahorran mucho, el 3,9% de los que ahorran poco, el 7,2% de quienes llegan justos a fin de mes, el 8% de los que consumen ahorros y el 21% de los que se ven obligados a endeudarse. Se sienten más amados los inmigrantes que los nacionales: el 6% de los nacidos en España no se sienten amados y ese porcentaje entre inmigrantes baja al 3,7%.

Gráfico 9 – Frecuencia con la que se siente querido/a o amado/a por otras personas



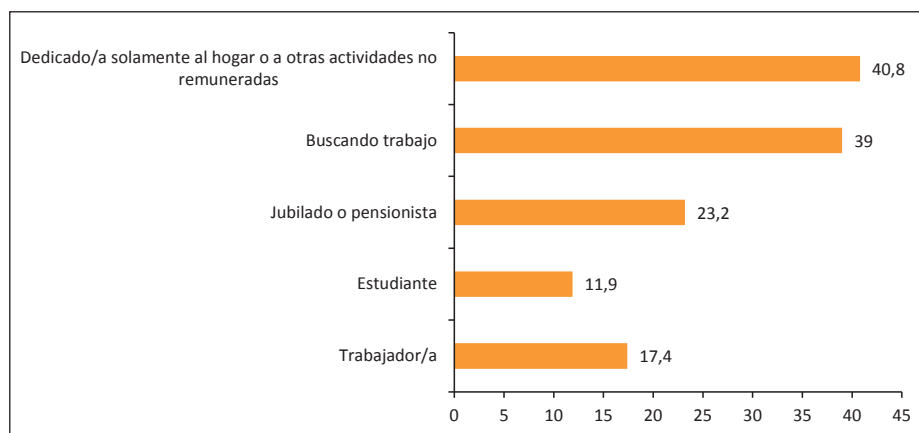
Fuente: Cátedra Amoris Laetitia, Universidad Pontificia Comillas (2020), *Estudio sobre la soledad en la Comunidad de Madrid*.

El 21,1% de la gente carece de un grupo de amigos con los que se vea con frecuencia y el 37,3% carece de un vecino al que pedir un favor importante. Carecen de grupo de amigos el 20% de los hombres y el 22,1% de mujeres. Cuanto mayor se es, en menor medida se tiene dicho grupo. No lo tienen el 12% de jóvenes, el 17% de gente entre 30 y 45 años, el 26% de personas entre 45 y 60 y el 27% de los mayores de 60. Las personas viudas son las que en menos ocasiones tienen grupo de amigos (el 34% no lo tienen), pero con frecuencia tampoco lo tienen los divorciados (28,5%) y separados (26,2%). Quienes son padres carecen en mucha mayor medida de grupos de amigos. No tienen grupo de amigos el 12,9% de quienes no tienen hijos y el 25% de los padres, uno de cada cuatro.

Se dispara cuando se considera la actividad (gráfico 10): el 39% de los parados y el 41% de trabajadores no remunerados carece de grupo de amigos. Entre quienes menos tienen, hay cuatro veces menos personas con grupo de amigos. No lo tienen el 11,6% de los que ahorran mucho, el 18,7% de los que ahorran poco, el 22,4% de los que llegan justos, el 38% de quienes tienen que gastar ahorros y el 50% de los que deben endeudarse. La mitad de las personas que tienen que endeudarse para llegar a final de mes no tiene un grupo estable de amigos. Hay menos inmigrantes con grupo de amigos, pero la diferencia no es grande: 22,6% en comparación con el 20,7% de los nacionales.

A menor nivel de estudio, más se carece de dichos grupos: el 29,1% de los que tienen primaria, el 21% de los de secundaria y el 18% de universitarios carecen de él. En los pueblos (menores de diez mil habitantes) es más improbable no tener grupo de amigos: le ocurre al 16,7%.

Gráfico 10 – ¿Tiene usted un grupo de amigos con el que se vea con frecuencia? Porcentaje de quienes responden NO



Fuente: Cátedra Amoris Laetitia, Universidad Pontificia Comillas (2020), *Estudio sobre la soledad en la Comunidad de Madrid*.



Hay un 12% que no puede decir que esté contento con sus amigos. El 87,2% lo está claramente y un 3,3% expresa taxativamente que no está contento con sus amigos. Divorciados (18%) y separados (22%) están descontentos en mucha mayor medida y todavía es mayor la insatisfacción intensa entre los desempleados (26,1%). Más de una de cada cuatro personas en desempleo están siempre o casi siempre descontentas con sus amigos. También en las localidades más pequeñas (menos de diez mil habitantes) hay una alta insatisfacción: el 18% están descontentos.

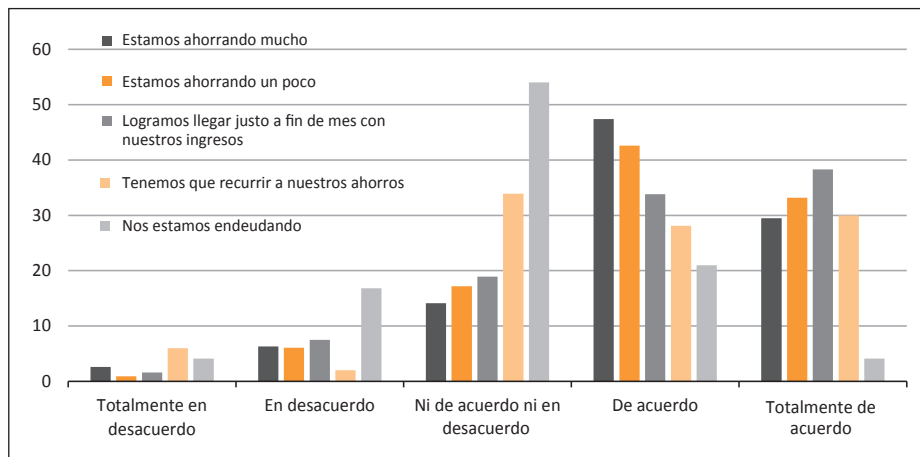
*El descontento con los amigos se multiplica por cuatro entre quienes están económicamente peor.* No pueden afirmar que estén contentos con sus amigos el 12,9% de los que ahorran mucho y el 9,8% de los que ahorran poco, el 14,5% de los que llegan justos a fin de mes, el 16% de quienes tienen que consumir ahorros y el 45,8% de los que se endeudan para llegar a fin de mes. Tienen mayor contento con sus amigos los inmigrantes (no están contentos el 13,2% de nacionales y el 11,5% de inmigrantes).

Para asegurarnos, podemos preguntarlo de otro modo más general –no centrado en sus amistades, sino en el conjunto de relaciones personales– y de ese modo se amplía el sector insatisfecho. El 27,5% de la sociedad no puede decir que sus relaciones personales sean satisfactorias. El 8,3% afirma que no lo son en absoluto. Son más insatisfactorias para las mujeres (29%) que para los varones (26%). Los solteros son quienes manifiestan mayor insatisfacción con sus relaciones interpersonales (33,5%) y los casados los que tienen mayor satisfacción. Los que no son padres tienen mayor insatisfacción con sus relaciones interpersonales (32,7%) que quienes son padres (25% de insatisfacción).

*El 40,3% de las personas en paro están insatisfechas con sus relaciones personales.* En las localidades más pequeñas se eleva al 29,6%. *La insatisfacción con las relaciones interpersonales se triplica conforme empeora la situación económica de las personas:* la sufre el 23% de los que ahorran mucho, el 24,2% de quienes ahorran poco, el 28% de los que llegan justos a fin de mes, el 41,9% de los que tienen que gastar ahorros para hacerlo y el 75% de los que deben endeudarse (gráfico 11). *Tres de cada cuatro personas que tienen que endeudarse para llegar a final de mes no están satisfechas con sus relaciones interpersonales.* Los nacionales tienen mayor insatisfacción con sus relaciones interpersonales: no está satisfecho el 28,4% en comparación con el 23,9% de los inmigrantes.

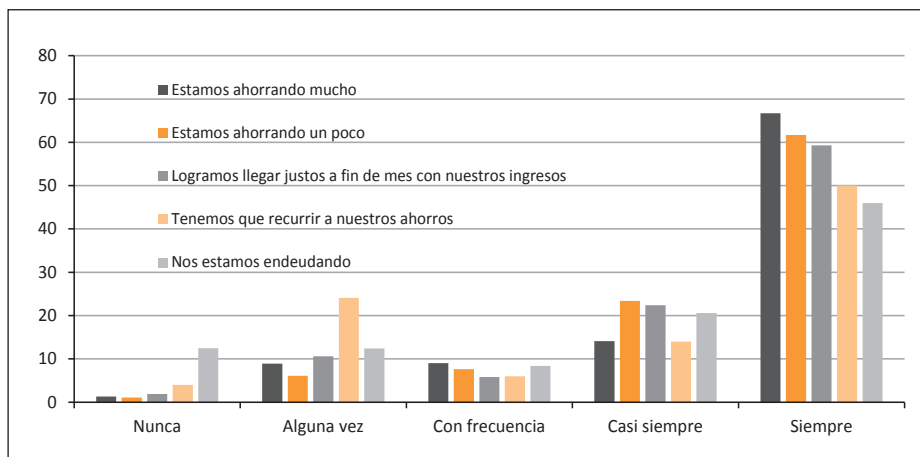
*Hay un 10,8% de personas que no pueden hablar con confianza con nadie o solo alguna vez pueden hacerlo.* El 60,6% puede hacerlo siempre que lo necesita y el 28,7% encuentra casi siempre o con frecuencia a alguien con quien poder hablar con confianza. La diferencia por sexo es exagerada: no puede hacerlo el 2,2% de los varones ni el 11,2% de las mujeres. También se agudiza entre los mayores: el 17%. *No tienen esa confianza el 18% de las personas viudas, el 21% de los divorciados y el 31% de los separados.* No tienen nadie con quien hablar con confianza el 19% de los jubilados y el 26% de los desempleados. *Más de una de cada cuatro personas en paro carecen de personas con las que poder hablar con confianza.*

**Gráfico 11 – Grado de acuerdo con la afirmación “Mis relaciones sociales son tan satisfactorias como yo querría que fueran”**



Fuente: Cátedra Amoris Laetitia, Universidad Pontificia Comillas (2020), *Estudio sobre la soledad en la Comunidad de Madrid*.

**Gráfico 12 – Frecuencia con la que cuando usted tiene una inquietud puede hablar con plena confianza con alguien**



Fuente: Cátedra Amoris Laetitia, Universidad Pontificia Comillas (2020), *Estudio sobre la soledad en la Comunidad de Madrid*.

*Hay una exagerada proporción de personas que no tienen a nadie con quien hablar con plena confianza cuando las condiciones económicas son peores (gráfico 12). No encuentra alguien con plena confianza nunca o casi nunca el 10,2% de los que ahorrán mucho, el 7,2% de los que ahorrán poco, el 12,5% de los que no llegan a fin de mes, el 28,1% de los que consumen sus ahorros y el 25% de los que tienen que recurrir a endeudarse.*

*El 5,4% no habla casi nunca de cuestiones cotidianas con ningún amigo o familiar y el 1,5% lo hace solo una vez al mes aproximadamente. El 17,5% lo hace semanalmente y el 75,7% lo hace diariamente. Vamos a centrarnos en ese 5,4% que no habla nunca o con frecuencias superiores a mensuales. Hay más varones a los que les ocurre eso (7,8%) que mujeres (4,7%). Les ocurre menos a los jóvenes (3,7%). Esa carencia es más frecuente en divorciados (10,4%) y separados (8,8%), así como desempleados (9,1%). Ocurre más en las ciudades de más de cien mil habitantes.*

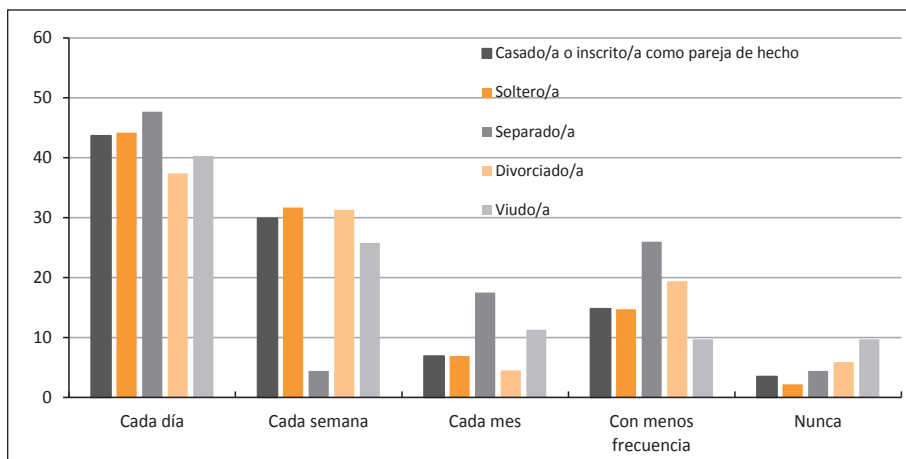
*En los sectores económicamente más vulnerables es muy desproporcionada la ausencia de familiares o amigos con los que hablar sobre cuestiones cotidianas. No tienen esos amigos ni familiares nunca o casi nunca el 1,3% de quienes ahorran mucho, el 4,1% de los que ahorran poco, el 5,8% de los que llegan justos, el 10% de quienes consumen ahorros y el 24,9% de los que se endeudan para llegar a fin de mes, casi 20 veces menos amigos o familiares.*

El 19% no habla nunca o casi nunca sobre sus sentimientos o inquietudes con ningún amigo o familiar y el 7,3% lo hace una vez al mes. En su conjunto, *más de una de cada cuatro personas no hablan nunca o con poca frecuencia sobre sus sentimientos o inquietudes con familiares o amigos.* El 43,8% lo hace diariamente y el 30% cada semana. Si nos enfocamos en los que no hablan nunca o con menor frecuencia que mensual, nos encontramos que las mujeres tienden a comunicar menos dichos sentimientos (20%) que los hombres (17%). Contradice lo que supondríamos y hay distintas explicaciones, como para todas las dimensiones que estamos examinando. Quizás tienen mayor conciencia de que no lo hacen. También es más frecuente que no tengan con quién comunicar sus sentimientos las personas mayores (20%), los separados (30,4%), divorciados (25,6%) y el 30% de las personas que carecen de empleo (gráfico 13). En las pequeñas localidades se deja sentir más esta carencia: le ocurre al 26% de quienes fueron encuestados en ese hábitat.

*La frecuencia con que no se habla sobre sentimientos o inquietudes con amigos o familiares se triplica entre quienes están peor económicamente. No tienen esa comunicación sobre sus sentimientos nunca o casi nunca el 16,6% de quienes ahorran mucho, el 15,5% de los que ahorran poco, el 20,4% de los que llegan justos, el 22% de quienes tienen que consumir ahorros y el 54,1% de los que deben endeudarse. Entre personas inmigrantes hay más carencia de personas con las que compartir sus sentimientos: 25,2%, en comparación con el 16,8% de los nacionales.*

“¿Qué puedo hacer por ti?” es el lema de una amplia campaña que la Iglesia de Madrid lanzó antes de que la pandemia lo cambiara todo y con seguridad adquiere todavía mayor pertinencia en el nuevo contexto. *El 1,2% de las personas sienten que no tienen a nadie que se interese en qué puede hacer por ellas. El 10,8% tienen solo una o dos personas y el 88% tienen varias o muchas. Los que solo tienen una o dos son el 13,2% entre los mayores,*

Gráfico 13 – ¿Con qué frecuencia habla con familiares o amigos cercanos sobre sentimientos o inquietudes?

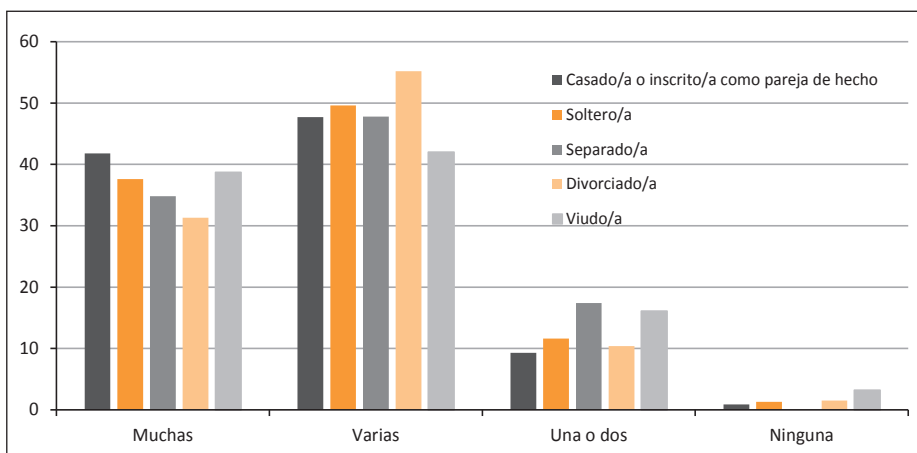


Fuente: Cátedra Amoris Laetitia, Universidad Pontificia Comillas (2020), *Estudio sobre la soledad en la Comunidad de Madrid*.

el 17,4% entre los separados (gráfico 14), el 16,1% entre trabajadores no remunerados (mantenimiento doméstico y cuidadores de personas dependientes, principalmente) y el 18,2% de los desempleados. Quizás una red escasa dado el reto a que se enfrentan en su vida cotidiana.

*El 12,4% de quienes tienen que endeudarse para llegar a final de mes no tienen a nadie que se preocupe de lo que puede hacer por ellos. Ese porcentaje es del 4% entre los que deben consumir ahorros, del 2,5% entre*

Gráfico 14 – ¿Cuántas personas cercanas tiene que se interesen en qué pueden hacer por usted?



Fuente: Cátedra Amoris Laetitia, Universidad Pontificia Comillas (2020), *Estudio sobre la soledad en la Comunidad de Madrid*.

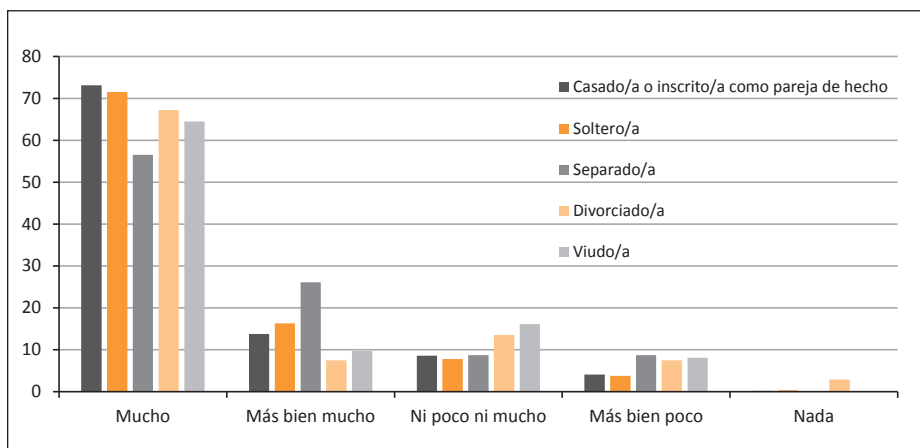
quienes están en mejores condiciones económicas y del 0,6% entre los que están en situaciones intermedias. Entre inmigrantes, hay un 17% de personas que no tienen a nadie o solo a una o dos personas que se interesen de lo que pueden hacer por ellos. Entre nacionales, ese porcentaje es del 10,6%.

*El 14,2% no puede afirmar que sus familiares se preocupen por él. El 5% afirma que sus familiares no se preocupan por él. Por el contrario, el 71,5% afirma que sus familiares se preocupan mucho por él y el 14,3% dice que más bien se preocupan mucho. Ese grupo sin familiares que se preocupen por él se eleva al 19,5% entre los mayores, 21% entre divorciados, 24,2% en personas viudas y 18,2% entre desempleados (gráfico 15).*

*La carencia de familiares que se preocupen por uno se multiplica más de siete veces entre quienes tienen peores condiciones económicas. Tienen esa carencia el 6,4% de los que llegan sobradamente a fin de mes y ahorran mucho y el 46% de los que deben endeudarse para llegar a final de mes.*

*El 17,6% no puede decir que encuentre a nadie con quien se sienta cómodo pidiéndole ayuda. El 6,7% asegura que carece de esas personas a quien pedirles ayuda cómodamente. El 51% dispone siempre de gente a la que pedir ayuda con plena comodidad y otro 31,5% está bastante de acuerdo con que se encuentra cómodo. Las mujeres tienen ligeramente más personas a la que sientan que pueden pedir ayuda: el 16,4% de mujeres no pueden*

Gráfico 15 – ¿En qué medida cree que sus familiares se preocupan por usted?



Fuente: Cátedra Amoris Laetitia, Universidad Pontificia Comillas (2020), *Estudio sobre la soledad en la Comunidad de Madrid*.

decir que tengan alguien a quien pedir ayuda sin sentirse incómodas y entre los varones el porcentaje se eleva levemente al 18,8%. Separados (21,7%) y divorciados (19,4%) carecen en mayor medida de esas personas de apoyo. *El 31,3% de personas desempleadas no tienen quien les pueda ayudar que no les haga sentir incómodos.* En cambio, los trabajadores no remunerados son quienes cuentan en mayor medida (solo el 12,2% carecía de ello) con una red de personas de las que poder tirar con comodidad. También en las pequeñas localidades es más fácil: *solo el 7,4% de personas que viven en pueblos no tienen alguien a quien pedir cómodamente un favor.*

El 37,3% de los encuestados carecen de vecinos a quienes pedir un favor importante. Los varones no los tienen en mayor medida (41%) que las mujeres (34,1%) y por edad, cuanto más joven se es, hay más carencia de ayuda vecinal: el 54% de los menores de 30 años no tienen vecinos a los que poder pedir un favor importante, tampoco el 37,9% de quienes tienen entre 30 y 44 años, el 36% de los que tienen 45-59 años y el 26,9% de los mayores de 60 años. Solteros (47,3%) y divorciados (46,4%) sufren mucho más esa falta de vecinos. Quienes son padres tienen en mayor medida vecinos a los que pedir un favor importante: lo tienen el 67,7%, frente al 52% de quienes no tienen hijos.

Entre los desempleados la carencia de vecinos solidarios afecta al 54,5%. Hay una carencia desproporcionada de vecinos que puedan ayudar cuando se vive en situaciones de vulnerabilidad económica: no los tienen el 58% de quienes tienen que endeudarse o consumir ahorros para llegar a final de mes y está en la misma situación el 31% de quienes llegan y pueden incluso ahorrar mucho (el 35,4% de los que ahorran un poco y el 36,1% de los que llegan justos). *El empeoramiento grave de la supervivencia económica intensifica cualitativamente la carencia de vecinos que puedan ayudar.* Los extranjeros carecen en mucha mayor medida de vecinos a los que poder pedir un favor importante: no los tienen el 50,4%, en comparación con el 33,8% entre nacionales.

Preguntamos a los encuestados en qué medida echan de menos una serie de cosas que eran indicadores de compañía o soledad. Los porcentajes son similares en casi todas las cuestiones.

- *El 13% de la sociedad encuestada echa mucho de menos estar con otra persona, simplemente presentes, de un modo físico.* El 47% lo echa de menos en alguna ocasión o más y el 53% nunca. Las mujeres (13,5%) lo echan más de menos que los varones (7,4%) y los mayores de 60 años más que el resto (18%). Divorciados (22,4%) y personas viudas (19,2%) son los que más sufren la ausencia intensa de simplemente poder estar con alguien. El 25%, uno de cada cuatro trabajadores no remunerados echa extremadamente en falta poder estar con alguien. La pobreza cuadruplica el echar de menos estar con alguien. Cuanto más pobre se es, más se echa de menos

estar simplemente con alguien: le ocurre al 7,7% de los que llegan a final de mes e incluso ahorran mucho, al 10,6% de los que ahorran poco, al 14,4% de los que llegan justos, al 18% de los que tienen que consumir ahorros y al 37,5% de los que deben endeudarse.

- *El 14% de la gente echa mucho de menos poder reírse con otra persona.* El 46% lo echa de menos alguna vez y el 54% nunca. Los divorciados echan mucho más de menos que el resto reírse con otros (22,5%). Las personas desempleadas lo echan en falta en mayor medida (18,2%). Quienes echan de menos poder reírse con otra persona se multiplican por 3,5 en los estratos económicos más bajos: 15,4% entre quienes ahorran mucho y 54% entre los que deben endeudarse (en los estratos intermedios tienen porcentajes muy similares al 15%). En el grupo económico más bajo empeora mucho la situación.

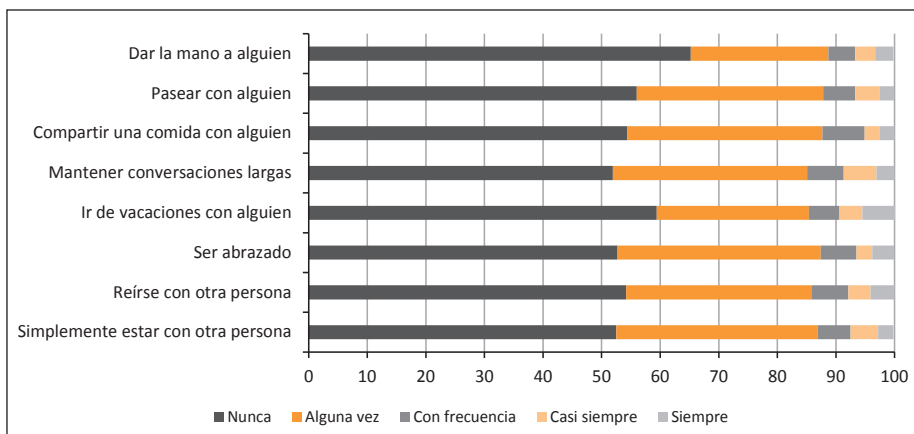
- *El 13% de la población echa de menos ser abrazado en su vida.* El 47% lo añora al menos algunas veces y el 53% nunca. Es similar por sexo, pero por edad los mayores lo añoran más: 16%. Divorciados (25,4%) y viudos (19,3%) son quienes más lo señalan con alta intensidad. También hay más parados en esa situación: 16%. La situación también empeora mucho entre quienes deben endeudarse: el 54,1% echa de menos poder abrazar a alguien. Ese mismo porcentaje es cinco veces menor, el 11,5%, entre quienes pueden ahorrar mucho.

- *El 11% de la gente echa de menos poder dar la mano a alguien.* El 35% lo echa de menos alguna vez y el 65% nunca. Más los hombres (12,2%) que las mujeres (10,1%). De nuevo la pauta sube cuando se sobrepasan los 44 años al 14%. El 16% de las personas viudas lo echa de menos mucho. Al 16% de los parados les falta mucho, pero también a los jubilados (15%).

- *El 15% de la sociedad echa de menos mantener conversaciones largas.* El 48% lo echa de menos alguna vez y el 52% nunca. Algo más las mujeres (16%) que los varones (14%), claramente más los mayores (21%). Las personas viudas son las que más lo echan de menos con gran intensidad (23%), junto con las personas separadas (21,9%) y divorciadas (19,4%). El 25% de parados, el 22% de jubilados y el 20% de trabajadores remunerados lo sufren más. Cuanto menor es la clase social, más se echa de menos poder tener conversaciones largas con alguien, se cuadruplica sobradamente el porcentaje: lo echa de menos el 12,8% de quienes ahorran mucho, el 10,9% de quienes ahorran poco, el 17,5% de los que llegan justo a fin de mes, el 18,1% de los que tienen que consumir ahorros y el 53,9% de los que tienen que endeudarse.

- *El 12% de los encuestados echa de menos pasear con alguien* (gráfico 16). El 44% lo añora alguna vez al menos y el 56% nunca. Algo más las mujeres que los hombres y más los mayores de 45 años (15%). Los divorciados (22,5%) y personas viudas (19%) son a los que más le falta. El 20,4% de trabajadores remunerados echa mucho de menos poder pasear con alguien. Los estratos económicamente más vulnerables añoran más poder pasear con alguien: lo echa de menos el 11,5% de los que ahorran mucho y el 9,4% de los que ahorran

Gráfico 16 – Frecuencia con la que echa de menos en su vida diversas situaciones



Fuente: Cátedra Amoris Laetitia, Universidad Pontificia Comillas (2020), *Estudio sobre la soledad en la Comunidad de Madrid*.

poco, y el 24,9% de quienes tienen que endeudarse para llegar a fin de mes. Cuanto menor sea la clase social, en mayor medida se echa de menos tener alguien con quien dar un paseo.

- *El 12% de la gente echa de menos compartir una comida con alguien.* El 46% lo echa de menos en algún grado y el 54%, nunca. Algo más los varones que las mujeres y en mayor medida los mayores (15,1%). El 28% de las personas viudas echa mucho de menos compartir una comida con alguien. Trabajadores remunerados (16,4%) y jubilados (16,2%) se encuentran más afectados. El 20,8% de quienes están peor echan de menos poder comer con alguien, una cantidad muy lejos de la media.

- *El 10% echa de menos tomarse algo en un bar con alguien.* El 43% lo echa de menos alguna vez y el 57% nunca. En igual medida hombres que mujeres y similar por edades. Sobre todo, las personas divorciadas echan mucho de menos esto, en un 15% de los casos. El 14% de las personas en desempleo echan mucho de menos poder estar en un bar con alguien. Los estratos más empobrecidos llegan al 29%, mientras que en los más elevados está en el 7,7%.

- *El 15% echa de menos ir de vacaciones con alguien.* El 40% lo echa de menos alguna vez y el 60% nunca. Aquí es donde son los jóvenes los que sienten intensamente esa carencia: el 22%. Los separados (26,1%) y divorciados (21%) se ven más afectados. El 26% de desempleados, 24% de estudiantes y 20% de trabajadores no remunerados lo padecen más. Quienes están en el estrato económicamente más bajo echan de menos en mucha mayor medida poder irse de vacaciones con alguien: la mitad de ellos, en comparación con el 15,3% de quienes ahorran mucho o el 10,7% de quienes ahorran poco.

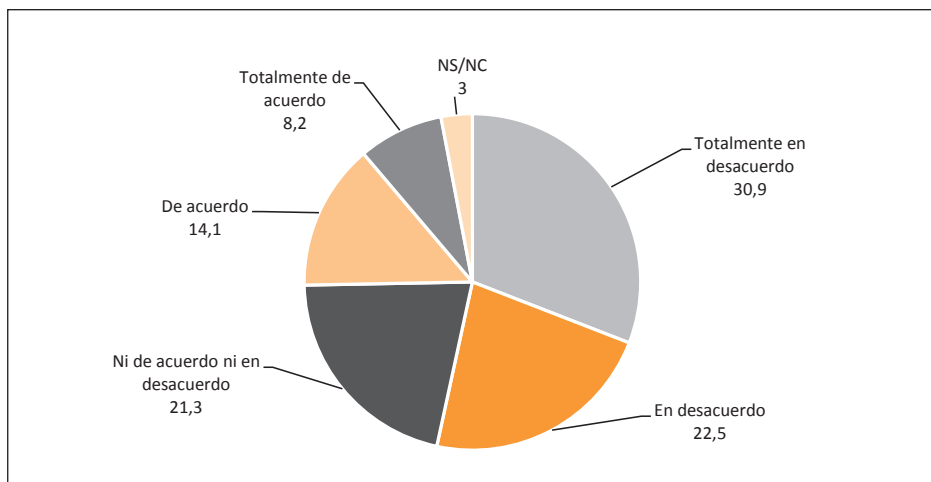


### 3.8. La compañía que hacen redes y televisión

Las últimas preguntas de esta encuesta de la Cátedra Amoris Laetitia se dirigieron al papel de la televisión y las redes sociales para paliar la soledad. Al 46,7% de los encuestados la televisión les hace sentirse acompañados. El 33,1% no siente que la televisión los acompañe de ninguna manera. Un 53,3% no puede afirmar que la televisión les suponga algún tipo de acompañamiento social. La televisión acompaña más a mujeres (50,5%) que a hombres (42,6%). La televisión acompaña también al 63% de los mayores y el 72,6% de las personas viudas. También hace mayor compañía a personas separadas (56,5%). El 52,1% de las personas desempleadas y el 61,2% de los trabajadores no remunerados encuentran en mayor proporción una compañía en la televisión. Cumple un papel más importante como compañía en las localidades más populosas.

Solo para el 23% de los encuestados la participación en redes sociales –Facebook, Instagram, Twitter, Telegram, etc.– supone cierto acompañamiento (gráfico 17). Al 54% de los encuestados las redes sociales no les proporciona ningún tipo de acompañamiento social. El 10,3% de los encuestados no usa ninguna red social digital. El 87% utiliza WhatsApp, el 47% Facebook, el 32% Instagram y el 14,7% Twitter. Una de cada diez personas dedica más de tres horas diarias a las redes digitales y el 25% entre una y tres. En su conjunto, el 35% de los encuestados dedican más de una hora diaria a usar las redes sociales. Las redes sociales suponen una compañía en mayor medida para jóvenes (34,5%), divorciados (30%) y desempleados (40,3%).

Gráfico 17 – Grado de acuerdo con la frase “Con las redes sociales me siento siempre acompañado/a”



Fuente: Cátedra Amoris Laetitia, Universidad Pontificia Comillas (2020), *Estudio sobre la soledad en la Comunidad de Madrid*.

### 3.9. Conclusiones

Internamente, la encuesta de la Cátedra Amoris Laetitia permite sacar algunas conclusiones de fondo que pregunta tras pregunta se han visto confirmadas.

a) La inmensa mayoría opina que vivimos en una sociedad con más soledad y despreocupada por los demás.

- El 90,5% de la población encuestada cree que tanto la soledad como el aislamiento están aumentando en la sociedad.
- El 86,1% piensa que normalmente en la sociedad actual la gente no se preocupa suficientemente por los demás.

b) El 12% de la población pasa solo todo el día o casi todo el día laboral.

c) Hay un 42% de soledad en general, 29% de aislamiento, 20% de soledad en la última semana, 26% de exclusión relacional, 5,5% sin nadie.

- El 42% se siente solo: soledad intensa (5,2%), frente a la leve (37%).
- El 20% ha tenido sentimientos de soledad la última semana.
- Al 28,6% le falta compañía algunas veces y al 5,5% intensamente.
- Hasta un 29% de la población siente aislamiento social: el 26% leve y el 3% de modo intenso.
- El 26,2% ha sentido exclusión relacional: 23% algunas veces y el 3,2% persistentemente.

d) El 21% de la gente tiene sentimientos de soledad en su centro de trabajo o estudios.

e) El 38,5% no se siente amado, 27,5% de insatisfacción relacional, 25% no hablan de sentimientos con nadie, 21,1% sin grupo de amigos, 17,6% no puede pedir ayuda, 14,2% sin familiares solidarios.

- El 38,5% de la población no se siente amado por nadie: el 33% a veces y el 5,5% continuamente.
- El 21,1% de la gente carece de un grupo de amigos.
- El 17,6% no puede decir que encuentre a nadie con quien se sienta cómodo pidiéndole ayuda.
- El 37,5% carece de algún vecino a quien pedir un favor importante.
- El 14,2% no puede afirmar que sus familiares se preocupen por él.
- Hay un 12% que no puede decir que esté contento con sus amigos.
- El 27,5% de la sociedad no puede decir que sus relaciones personales sean satisfactorias.

- Hay un 10,8% de personas que no suelen poder hablar con confianza con nadie.
- El 5,4% no habla casi nunca de cuestiones cotidianas con ningún amigo o familiar.
- Más de una de cada cuatro personas no hablan nunca o con poca frecuencia sobre sus sentimientos o inquietudes con nadie.

f) Al 54% de los encuestados las redes sociales no le proporcionan ningún tipo de acompañamiento social.

g) Entre un 10% y 15% de población echan de menos simplemente estar con otra persona –simplemente presentes, de un modo físico–, poder reírse con otra persona, ser abrazada, poder dar la mano a alguien, mantener conversaciones largas, pasear con alguien, compartir una comida con alguien, tomarse algo en un bar con alguien o ir de vacaciones con alguien.

La encuesta muestra algunos perfiles en los que la soledad es especialmente dura. Mujeres, jóvenes y mayores son los tres grandes perfiles a los que más afecta la soledad.

a) **Las mujeres** están más marcadas por el aislamiento físico en sus hogares. Pesa sobre ellas un aislamiento que tiene dos fuentes principales. Primera, la significativa mayor proporción de viudas en nuestra sociedad, en comparación con los viudos. Segunda, una mayor proporción de mujeres que todavía se encuentran exclusivamente dedicadas a las labores domésticas.

- El sentimiento de soledad es mayor entre mujeres: el 38,7% de los hombres sienten soledad en comparación con el 45,2% de las mujeres. También la soledad intensa es del 6,4% entre mujeres y del 4% entre los hombres.
- El aislamiento físico durante los días laborables es acentuadamente femenino.

b) **Los jóvenes** están más insatisfechos con la vida, más aislados y solos la última semana, especialmente en el trabajo. Para ellos, las redes son una compañía social en mayor medida. La soledad no es una epidemia de mayores, sino que afecta extensamente a los jóvenes y eso conecta el problema estructuralmente con las dimensiones del ser.

- *El sentimiento de soledad se dobla* entre los jóvenes: se han sentido solos el 14,7% de los mayores de 60 años, el 18% de quienes tienen entre 30 y 60 años, y el 31% de los jóvenes menores de 30 años.
- Están menos satisfechos con su vida (54,6% de satisfacción, frente a una media del 70%).
- Tienen más aislamiento social: 5% (media 3%).

- La soledad intensa en el trabajo la sufren más los trabajadores jóvenes (8%, en comparación con el 5,3% de media).
- Cuanto más joven, menos vecinos a los que poder pedir un favor importante (media 37,5% y los jóvenes sin vecinos son el 54%).
- Para el 34,5%, las redes sociales suponen una compañía (media 23%).

c) **Las personas mayores** sienten más la soledad en el mundo, tienen menos familiares solidarios y hay una mayor dependencia de la televisión. Los mayores se confirman como una población que padece estructuralmente la soledad, aunque no son el perfil que más la sufre. La soledad no es cosa exclusiva ni principalmente de mayores.

- A más edad, más se padece la absoluta falta de compañía.
- El 19,5% no puede afirmar que sus familiares se preocupen por él (media 14,2%).
- La televisión acompaña al 63% de los mayores (media 46,7%).

La encuesta de la Cátedra Amoris Laetitia muestra cinco colectivos que padecen especialmente las soledades más intensas.

a) **Las personas divorciadas y separadas** comparten niveles similares de muy intensa soledad y aislamiento social. Aquí no encontramos la primera gran expresión severa de soledad. Esta variable contiene uno de los más altos riesgos de aislamiento social.

- *Casi el triple* (31%) de separados no puede hablar con confianza con nadie o solo alguna vez pueden hacerlo (media 10,8%).
- *Más del doble* (13,1%) de las personas separadas siente soledad intensa y además se concentra en los grados más extremos (media 5,2%).
- *Casi el doble* (25,4%) de divorciados echa de menos ser abrazado en su vida (media 13%).
- *Casi el doble* de divorciados (22,5%) echa más de menos pasear con alguien (media 12%).
- *Casi el doble* (10,4%) de divorciados no habla casi nunca de cuestiones cotidianas con ningún amigo o familiar (media 5,4%).
- Un tercio de las personas separadas se sintieron solas la última semana (media 20%).
- Uno de cada cuatro separados o divorciados (el doble de la media) pasa solo todos o casi todos los días laborables (media 12%).
- El 36% de divorciados se siente excluido relacionalmente (media 26%).

- Los divorciados sufren mayor aislamiento social severo: 4,5% (media 3%).
- No sentirse querido ni amado por nadie se dobla entre separados: 13% (media 5,5%).
- El 26,1% de separados echa de menos ir de vacaciones con alguien (media 15%).
- El 30,4% de separados no habla nunca o casi nunca sobre sus sentimientos o inquietudes con ningún amigo o familiar (media 25%).
- El 21% de divorciados no puede afirmar que sus familiares se preocupen por él (media 14,2%).
- El 46,4% carece de vecinos a los que pedir ayuda (media 37,5%).
- Para el 30% de divorciados las redes sociales suponen una compañía (media 23%).
- Los divorciados y separados agudizan la percepción de que en la sociedad aumentan la soledad y el aislamiento y tienen una visión mucho más negativa que el resto respecto a la preocupación altruista en la sociedad.
- Los divorciados echan de menos mucho más que el resto (22,5%) reírse con otros (media 14%).

b) **Las personas viudas** sufren niveles extremos de soledad, que vienen marcados por datos muy impactantes como los siguientes:

- *Se cuadruplica* (22%) el sentimiento intenso de falta de compañía entre los viudos (media 5,5%).
- *Los viudos multiplican por 3,6* (43,6%) el porcentaje medio (12%) de personas que pasan el día laborable completamente solos o la mayor parte de la jornada.
- *Mucho más del doble* (28%) de personas viudas echan mucho de menos compartir una comida con alguien (media 12%).
- *Más del doble* de viudos (12,8%) sufren soledad intensa (media 5,2%).
- El 24,2% no puede afirmar que sus familiares se preocupen por él (media 14,2%).
- Los viudos sufren más aislamiento social: 5% (media 3%).
- El 19,3% echa de menos ser abrazado en su vida (media 13%).
- Las personas viudas son las que más echan de menos con gran intensidad (23%) conversaciones largas (media 15%).
- El 19% echa de menos pasear con alguien (media 12%).
- El 16% echa de menos poder dar la mano a alguien (media 11%).

- El 18% no pueden hablar con confianza con nadie o solo alguna vez pueden hacerlo (media 10,8%).
- La televisión acompaña también al 72,6% (media 46,7%).

c) **Las personas económicamente vulnerables** se ven afectadas por grados muy desproporcionados de soledad. La pobreza aísla y el aislamiento social multiplica el riesgo de pobreza.

- El 96% de quienes tienen mayores problemas económicos creen que la soledad aumenta mucho más (media 90,5%, clase alta 88%).
- La insatisfacción con la vida se multiplica exponencialmente conforme descendemos en clase social a los estratos más pobres (12,5% en el estrato más bajo, media 3%).
- Según el nivel económico, quienes están peor triplican sobradamente el grado de soledad física de quienes están mejor (34% en los estratos inferiores).
- La soledad se dobla con la desigualdad social: 54% en el estrato inferior, 23% en el superior.
- En el estrato inferior la soledad aumenta a niveles máximos: la padece en algún grado el 77% (media 34,6%) y la soledad severa se cuadruplica al 21% (media 5,2%).
- A menos clase social, más se sufre carencia de compañía. La falta severa de compañía se multiplica exageradamente en el estrato inferior hasta llegar al 33,2% (2,8% en el estrato superior y media de 5,5%).
- La clase social multiplica por seis el aislamiento severo, hasta el 12% (2% en el estrato superior, 3% de media).
- La percepción intensa de exclusión relacional aumenta exponencialmente conforme disminuye el poder económico y en el estrato inferior se dispara al 12,4% (media 3,2%).
- Se triplica la soledad laboral en los estratos inferiores (16,7%) en comparación con el superior (4,9%). La mitad del estrato inferior se siente solo en su centro de trabajo o estudio (media 26,2%).
- Conforme empeoran las condiciones económicas, aumenta exageradamente el porcentaje de personas que no se sienten amadas: 1,3% del estrato superior, 21% del estrato inferior (media 5,5%).
- Entre quienes menos tienen, hay cuatro veces menos personas con grupo de amigos: 11,6% en estrato superior, 50% en el inferior (media 21,1%).
- El descontento con los amigos se multiplica por cuatro entre quienes están económicamente peor: 12,9% en el estrato superior, 45,8% en el inferior.

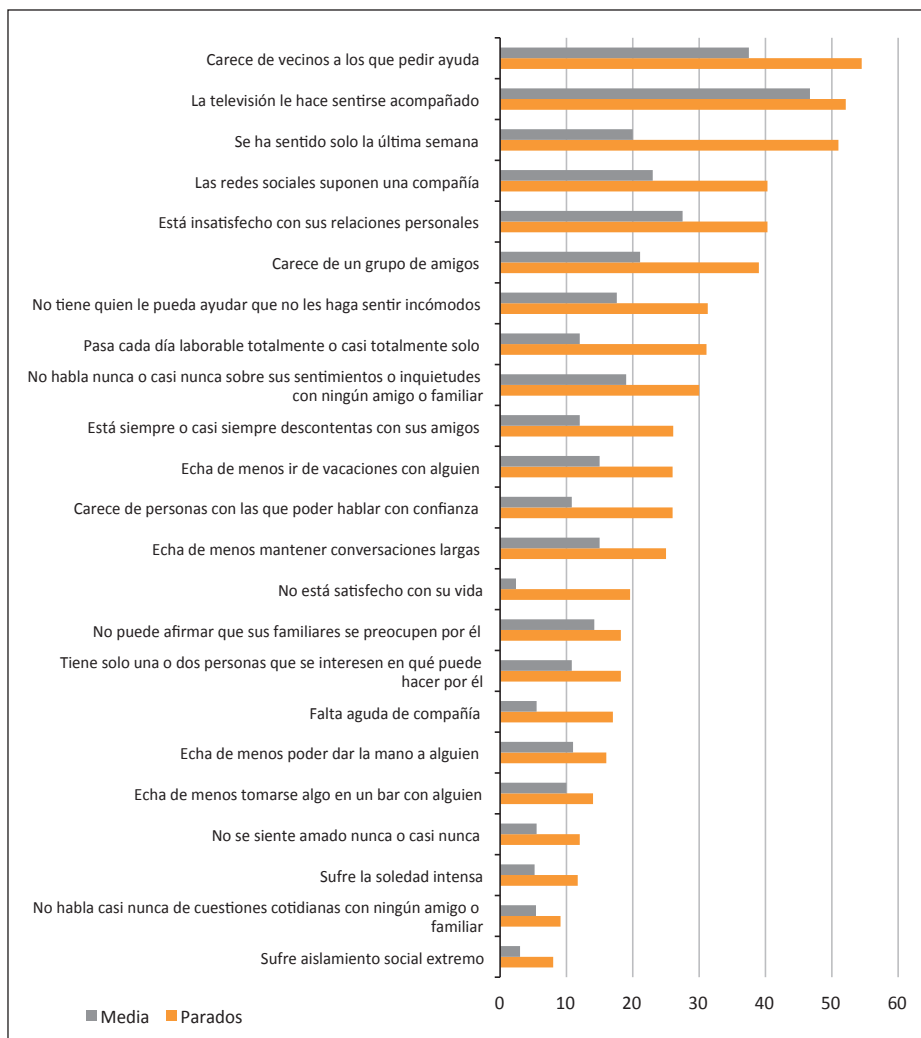
- La insatisfacción con las relaciones interpersonales se triplica conforme empeora la situación económica de las personas: la sufre el 23% del estrato superior y el 75% del inferior.
- Hay una exagerada proporción mayor de personas que no tienen a nadie con quien hablar con plena confianza cuando las condiciones económicas son peores: 10,2% en el estrato superior y llega al 28,1% en los inferiores.
- En los sectores económicamente más vulnerables es muy desproporcionada la ausencia de familiares o amigos con los que hablar sobre cuestiones cotidianas: 1,3% en estratos superiores y 24,9% en el inferior.
- La frecuencia con que no se habla sobre sentimientos o inquietudes con amigos o familiares se triplica entre quienes están peor económicamente: 16,6% en el superior, 54,1% en el inferior.
- El 12,4% de personas en el estrato inferior no tienen a nadie que se preocupe de lo que puede hacer por ellos (media 1,2%).
- La carencia de familiares que se preocupen por uno se multiplica más de siete veces entre quienes tienen peores condiciones económicas: 6,4% en estrato superior, 46% en el inferior.
- El empeoramiento grave de la supervivencia económica empeora cualitativamente la carencia de vecinos que puedan ayudar: 31% del estrato superior, 58% de los estratos inferiores.
- Cuanto más pobre se es, más se echa de menos estar simplemente con alguien: 7,7% en estrato superior, 37,5% en inferior.
- Quienes echan de menos poder reírse con otra persona se multiplican por 3,5 en los estratos económicos más bajos: 15,4% en estrato superior, 54% en el inferior.
- Echa mucho de menos abrazar el 11,5% del estrato superior y el 54,1% del inferior.
- Cuanto menor sea la clase social, más se echa de menos poder tener conversaciones largas con alguien; se cuadruplica sobradamente el porcentaje: 12,8% en el estrato superior, 53,9% en el inferior.
- Cuanto menor sea la clase social, en mayor medida se echa de menos tener alguien con quien dar un paseo: 11,5% del estrato superior, 24,9% del inferior.
- Echan de menos tomarse algo con alguien en un bar el 29% de los estratos más empobrecidos, mientras que en los más elevados está en el 7,7%.
- Quienes están en el estrato económicamente más bajo echan de menos en mucha mayor medida poder irse de vacaciones con alguien: la mitad de ellos, en comparación con el 15,3% del estrato superior.

d) **Las personas en desempleo** muestran algunas de las condiciones más extremas de soledad (gráfico 18). La lucha contra el desempleo debe comenzar por impedir estos altos niveles de desconexión social y sentimientos de abandono. Este aislamiento dificulta cualquier proceso de formación y activación en el que se invierta. La recomunitarización y el acompañamiento social a las personas que sufren desempleo deberían formar el primer pilar de cualquier política de empleo. La lectura agregada de los datos de su situación resulta escalofriante.

- *Se multiplica por siete* el porcentaje de desempleados (16,9%) que no está satisfecho con su vida (media 2,4%).
- *Se triplica* (17%) entre los desempleados la falta aguda de compañía (5,5%).
- *Casi se triplica* (8%) entre desempleados el aislamiento social extremo (media 3%).
- *Mucho más del doble* de los parados (51%) se ha sentido solo la última semana (media 20%).
- *Mucho más del doble* (31,1%) de los parados pasa cada día laborable totalmente o casi totalmente solo (media 12%).
- *Mucho más del doble* (26%) de personas en paro carece de personas con las que poder hablar con confianza (media 10,8%).
- *Más del doble* (11,7%) de parados sufren la soledad intensa (media 5,2%).
- Más del doble (12%) de las personas desempleadas no se sienten amados nunca o casi nunca (media 5,5%).
- Más del doble (26,1%) de personas en desempleo están siempre o casi siempre descontentas con sus amigos (media 12%).
- Cerca del doble (39%) de parados carece de un grupo de amigos (media 21,1%).
- El 26% echa de menos ir de vacaciones con alguien (15%).
- El 25% de parados echa de menos mantener conversaciones largas (media 15%).
- El 16% echa de menos poder dar la mano a alguien (media 11%).
- El 14% echa de menos tomarse algo en un bar con alguien (media 10%).
- El 40,3% de las personas en paro están insatisfechas con sus relaciones personales (media 27,5%).
- El 9,1% de los desempleados no habla casi nunca de cuestiones cotidianas con ningún amigo o familiar (media 5,4%).



Gráfico 18 – Desconexión social y sentimiento de abandono entre las personas desempleadas



Fuente: Cátedra Amoris Laetitia, Universidad Pontificia Comillas (2020), Estudio sobre la soledad en la Comunidad de Madrid.

- El 30% de quienes no tienen empleo no habla nunca o casi nunca sobre sus sentimientos o inquietudes con ningún amigo o familiar (media 19%).
- El 18,2% de los desempleados tienen solo una o dos personas que se interesen en qué pueden hacer por él (media 10,8%).
- El 18,2% de parados no puede afirmar que sus familiares se preocupen por él (media 14,2%).

- El 31,3% de personas desempleadas no tiene quien le pueda ayudar que no les haga sentir incómodos (17,6%).
- El 54,5% carecen de vecinos a los que pedir ayuda (media 37,5%).
- Al 52,1% de desempleados la televisión les hace sentirse acompañados (media 46,7%).
- Para el 40,3% de personas sin empleo las redes sociales suponen una compañía (media 23%).

e) **Los trabajadores no remunerados** (dedicados principalmente a labores domésticas y cuidado a dependientes) tienen mucha mayor conciencia de que en el mundo crece la soledad y afecta totalmente a las mujeres.

- Casi el doble (25%) de trabajadores no remunerados echa extremadamente en falta poder estar con alguien (media 13%).
- Casi el doble (41%) de trabajadores no remunerados carece de grupo de amigos (media 21,1%).
- El 10,2% de quienes hacen trabajos no remunerados se siente amado (media 5,5%).
- El 20,4% de trabajadores no remunerados echa de menos pasear con alguien (media 12%).
- Al 61,2% de trabajadores no remunerados la televisión les hace sentirse acompañados (media 46,7%).

## 4. Comparación internacional

¿En qué posición está nuestro país en comparación con el panorama internacional? La soledad ha sido hasta ahora una gran preocupación en el mundo anglosajón. Recientes encuestas nos permiten hacer una prudente comparación con algunos de los resultados de la encuesta de la Cátedra Amoris Laetitia.

### 4.1. Comparación con la encuesta británica *Censuswide*

Una encuesta de *Censuswide* en 2016, realizada en Reino Unido por encargo de la Campaña para poner Fin a la Soledad, se centró en estudiar el millón de personas que sufren la soledad más crónica. Se les preguntó qué es lo que echan de menos, lo cual es un modo también de conocer de qué hay carencia.

- El 52%, simplemente estar con otra persona: cuadruplica a nuestra encuesta (13%).

- El 51%, reírse con otra persona: 3,6 veces más que nuestra encuesta (14%).
- El 46%, ser abrazado: 3,5 veces más que nuestra encuesta (13%).
- El 44%, ir de vacaciones: casi el triple que nuestra encuesta (15%).
- El 35%, compartir una comida con alguien: casi el triple que nuestra encuesta (12%).
- El 30%, dar la mano a alguien: 2,7 veces más que nuestra encuesta (11%).
- El 32% pasear con alguien por el campo: 2,6 veces más que nuestra encuesta (12%).
- El 17% tomarse algo en un pub con alguien (10%).

#### 4.2. Comparación con la encuesta británica *Relate*

En 2017 David Marjoribanks y Anna Darnell Bradley, investigadores de *Relate* –la mayor agencia de apoyo personal de Reino Unido, que atiende anualmente a dos millones de personas–, publicaron una encuesta nacional a 5.000 personas mayores de 16 años.

El 45% de las personas se ha sentido sola al menos en las dos últimas semanas. En todo caso, la soledad afecta al 42% en nuestra encuesta (20% en la última semana). El 18% dice que tienen esa experiencia todo el tiempo o con frecuencia: *triplica* el porcentaje de nuestra encuesta (5,5%). El 17% de la gente nunca o raramente se siente amada: *triplica nuestra encuesta* (5,5%). *En términos generales, la soledad en Reino Unido triplica la de la Comunidad de Madrid.*

Las mujeres tienden a sentirse más solas (48% de mujeres, 41% de hombres). En nuestra encuesta, al preguntar por la soledad durante la última semana, el sentimiento de soledad es mayor entre mujeres (21%) que entre hombres (18,5%). Al comparar nuestro sentimiento de soledad, la proporción de diferencia entre hombres y mujeres es similar a la de la encuesta de Marjoribanks y Bradley: el 38,7% de los hombres sienten soledad en comparación con el 45,2% de las mujeres. También la soledad intensa es del 6,4% entre mujeres y del 4% entre los hombres.

Las mujeres tienden a tener algo mejores relaciones (80% de los hombres y 86% de las mujeres dicen que la calidad de la relación con sus amigos es buena o muy buena). En cambio, en nuestra encuesta no hay diferencias entre mujeres y varones al valorar su contenido con sus amigos, y respecto a las relaciones interpersonales en general, son más insatisfactorias para las

mujeres (29%) que para los varones (26%). En conclusión, *las diferencias de soledad y satisfacción relacional por sexo existen y son similares.*

La gente joven se siente más aislada; también se confirma en nuestra encuesta: tienen más aislamiento social hasta llegar al 5% (media 3%). Cuanto más joven eres, más solo te sientes. Los más jóvenes se sienten mucho más solos que los más mayores. Se siente solo (todo el tiempo, con frecuencia o parte del tiempo) el 65% de los jóvenes de 16-24 años. El 32% del total siempre o con frecuencia. En los mayores de 65 se siente solo siempre o con frecuencia el 11% y se siente solo –sumando la respuesta “parte del tiempo”–, el 32%. En nuestra encuesta el sentimiento de soledad se dobla entre los jóvenes. También hallamos que los jóvenes menores de 30 años son los que más sufren esa soledad intensa (7%) junto con los mayores de sesenta años (6,6%), en comparación con las edades media de 30 a 44 (3,5%) y de 45 a 59 años (4,1%). En conclusión, *tanto en Reino Unido como en la Comunidad de Madrid, la soledad de los jóvenes es el doble que la de los mayores.*

A mayor edad, mejores relaciones con los amigos (el 90% de los mayores de 65 y el 80% de los menores de 24). En nuestra encuesta no hallamos esas diferencias. El contento con los amigos es del 87,1% entre jóvenes (menores de 30), 86,9% a los 30-44 años, 85,6% a los 45-59 años y 89% entre los mayores de 60. Otro modo que tenemos de aproximarnos a los mayores es al preguntar por los jubilados: el 89,7% de ellos está contento. Si bien es cierto que los mayores tienen dos puntos porcentuales más de contento que los jóvenes, no se puede establecer esa relación lineal que diga que, a mayor edad, mayor satisfacción con los amigos.

Por clase social, sí existe más soledad entre las clases populares: el 41% de las clases medias y superiores y el 50% de las bajas (trabajadores manuales –cualificados o no– y trabajadores precarios, de baja cualificación, desempleados o personas con rentas o pensiones públicas de bajo rango).

La discapacidad dobla la probabilidad de sentirse solo todo el tiempo o con frecuencia. Se siente así el 15% de quienes no tienen discapacidad y el 30%, el doble, de quienes tienen una alta discapacidad.

### **4.3. Comparación con la encuesta estadounidense CIGNA**

La compañía aseguradora CIGNA realizó en 2018 un estudio en Estados Unidos a 20.000 personas (mayores de 18 años) sobre la epidemia de soledad que sufre Estados Unidos.

- El 46% se sienten a veces o siempre solos: 42% en nuestra encuesta.
- El 54% dicen que sienten que no hay nadie que los conozca bien.

- El 27% raramente o nunca sienten que haya personas que les comprendan.
- El 43% sienten siempre o algunas veces que sus relaciones sociales carecen de sentido.
- El 43% sienten siempre o a veces que están aislados de los demás: 29% en nuestra encuesta.
- El 20% nunca o raramente se sienten cercanos a otras personas.
- El 18% nunca o raramente sienten que haya personas con las que puedan hablar: 10,8% en nuestra encuesta.
- Solo el 53% tienen interacciones personales con sentido que permitan una conversación larga o gastar tiempo de calidad con ellos en la vida cotidiana.
- La soledad no se produce por el uso de redes sociales (solo aumentan dos puntos porcentuales) sino por el abuso, porque no usar redes nunca no reduce sustantivamente la soledad.
- La mitad de los que sufren soledad llevan en esa situación al menos 6 años.

En conclusión, *el porcentaje general de soledad es similar (46% en Estados Unidos, 42% en la Comunidad de Madrid), pero el aislamiento es un 50% mayor y hay mucha más gente que no tiene gente con la que poder hablar.*

#### **4.4. Comparación con la encuesta mundial de BBC**

La BBC patrocinó en 2018 la encuesta sobre soledad más extensa del mundo –aunque limitada a aquellos usuarios de la BBC que quisieron responder alrededor del planeta–, con resultados que ponen de relieve más características del problema. Un tercio de la población se siente sola con frecuencia o mucha frecuencia. En la encuesta de la Cátedra Amoris Laetitia es del 5,5%, casi seis veces menos.

Los jóvenes son los que se sienten más aislados. Contra la idea de que la soledad afecta sobre todo a las personas mayores, es entre los jóvenes donde más impacta. Hay que tener en cuenta que la encuesta fue *online* y se cumplimentaba por propia iniciativa, lo cual implica que respondieron muchos más jóvenes. Desconocemos si fueron ponderadas las encuestas por cuotas de edad. Esto se ha comprobado también en nuestra encuesta de la Cátedra Amoris Laetitia. El 27% de los mayores de 75 años se siente solo, porcentaje que entre los jóvenes entre 16-24 años se eleva al 40%. En nuestra encuesta la diferencia es incluso mayor, se dobla.

Las personas que se sienten discriminadas tienen mayor probabilidad de sufrir soledad. La gente está avergonzada de sentir soledad, principalmente las mujeres. La vergüenza decrece con la edad. La encuesta de BBC establece que la gente que sufre soledad tiende a ser más desconfiada respecto a los otros y que las personas que sufren soledad tienen peor salud mental.

En conclusión, *quienes respondieron alrededor del mundo la encuesta a través de la plataforma mediática de BBC, sextuplican el porcentaje de soledad extrema* de la Comunidad de Madrid. Respecto a jóvenes, la diferencia es mayor en nuestra encuesta.

## 5. La epidemia de la soledad

Cada cierto tiempo nos llegan historias que nos dejan conmovidos sobre la gravedad de la soledad y nos hacen darnos cuenta de la penetración de dicho fenómeno en nuestra sociedad. Las más estremecedoras señalan el hecho de morir solo. El Ayuntamiento de Madrid informaba de que, del 11 de marzo al 11 de mayo de 2020, los bomberos tuvieron que realizar 605 entradas forzadas en viviendas y se encontraron a 62 ancianos fallecidos (Agencia EFE, 2020). Quizás una de las historias recientes más sobrecogedoras es la de Isabel Rivera Molina, de 78 años, que vivía en el barrio de Ciudad Lineal, en Madrid. Los vecinos hacía mucho tiempo que no sabían nada de ella y en diferentes ocasiones habían llamado a las autoridades pidiendo que se la buscara porque sospechaban que algo malo ocurría. Cuando llamaban a su casa no respondía nadie y nadie había visto ningún movimiento ni luces. Finalmente, en octubre de 2019, unos familiares se preocuparon por ella y el martes 22 de octubre los bomberos acudieron al lugar. Al estar la llave echada por dentro, entraron por el balcón. Todo estaba ordenado, pero al llegar al baño encontraron el cuerpo momificado de Isabel. Los facultativos establecieron que falleció por causas naturales, pero llevaba muerta al menos desde septiembre de 2004. Desde entonces ningún amigo ni familiar se había determinado a saber qué le pasaba a Isabel. Tampoco la comunidad vecinal ni ningún vecino se había determinado a insistir suficientemente a las autoridades para que averiguaran qué había pasado con Isabel (Durán, 2019). Estos sucesos aparecen cada vez con mayor frecuencia en los medios de comunicación y nos hablan de la extensión de un tipo de soledad que podríamos calificar de epidémica. Una epidemia es un daño o desgracia que afecta a gran parte de una población y que causa un perjuicio grave y en su uso se caracteriza porque se acentúa progresivamente, se extiende internacionalmente e impacta negativamente en la salud o la mera vida de las personas. Por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud ha caracterizado como epidémicos otros fenómenos como la violencia contra las mujeres (WHO, 2013).

Quizás tras la pandemia de COVID-19 sufrida en todo el planeta, seremos más cautos a la hora de calificar algo como una epidemia, pero lo cierto es que la expresión “epidemia de la soledad” ha sido usada por los propios servicios de salud estadounidenses (Haffner, 2016; HRSA, 2019) y muy generalizadamente por múltiples estudios y reflexiones. Lo que sí es cierto es que la soledad ha mostrado su impacto en la salud. Aumenta la mortalidad en un 26%. Tiene un impacto similar a fumar 15 cigarrillos diarios y es peor que la obesidad (Holt-Lunstad *et al.*, 2015). Aumenta el riesgo de enfermedades coronarias y de incremento de la tensión sanguínea. Aumenta el deterioro cognitivo, el riesgo de demencia (un 64%) y la probabilidad de depresión y de suicidio (Holwerda *et al.*, 2012). Además, hay una relación con las discapacidades: según datos del Gobierno británico, el 50% de las personas con discapacidad en Reino Unido sufren soledad<sup>3</sup>.

Esta situación llevó a decir a George Monbiot –activista medioambiental y columnista de *The Guardian*– que “la edad de la soledad nos está matando”. A su parecer, “la guerra de cada hombre contra cada hombre (competencia e individualismo, en otras palabras) es la religión de nuestro tiempo, justificada por una mitología de vigilantes solitarios, comerciantes únicos, emprendedores, hombres y mujeres hechos a sí mismos, yendo solos. Para las criaturas más sociales, que no pueden prosperar sin amor, no existe la sociedad, solo el individualismo heroico. Lo que cuenta es ganar. El resto es daño colateral” (Monbiot, 2014).

Las causas son diversas y tienen que ver con factores como la configuración urbanística, la cultura laboral, la expansión de las relaciones digitales, pero hay un factor que tiene un claro peso: la pérdida de vínculos comunitarios en la cultura social, económica y política. Dos indicadores ayudan a ver esa evolución en el mundo anglosajón. Un informe del Instituto Grattan demuestra que los habitantes de Australia en 2012 tenían menos amigos y vecinos que 20 años antes (Berg, 2012). En Estados Unidos, en 1985 había un 10% de personas que no tenían amigos íntimos a quien contar un problema. En 2004, ese porcentaje ya era del 25%. La soledad y el aislamiento son una epidemia e incluso han llevado a hablar de la Edad de la Soledad. Dan Schawbel (2018) habla de la Edad del Aislamiento y su último libro –previamente había dedicado *bestsellers* a promover la “marca personal”– busca cómo los grandes líderes pueden crear conexión entre la gente. *Back to Human* es el título del libro, en una clara expresión de que se ha producido una desconexión general y es preciso restaurarla.

La soledad se ha relacionado con el aumento de personas que viven solas, pero la relación no está clara. Lo que es cierto es que vivir solo es una tendencia al alza. En Estados Unidos lo hacía el 5% en 1920, en 1950

---

<sup>3</sup> <https://www.campaigntoendloneliness.org/the-facts-on-loneliness/>

el 10% y en la actualidad es el 28%. En grandes ciudades como Seattle, San Francisco, Denver, Philadelphia o Washington, está entre el 35 y el 45% de los hogares. En Manhattan, la mitad de las viviendas son unipersonales. Es Estocolmo la ciudad europea con más personas que viven solas: el 58%.

En el libro de 2012 *Ir solo*, que trata sobre la gente que vive sola, el sociólogo Eric Klinenberg saca algunas conclusiones. Comprueba que mucha gente que vive sola tiene relaciones sociales más ricas que otros adultos que comparten vivienda. Es cierto que hasta la década de 1950 no hubo ninguna sociedad humana en la que tanta gente viviera sola, pero es diferente vivir solo, estar solo, estar aislado y sentir soledad. En su experiencia, las personas que viven solas interactúan más con amigos y vecinos. Vivir solo no es exactamente una experiencia solitaria. Por otra parte, la hiperconexión digital ha acelerado la sostenibilidad de vivir solo, porque crea un gran entorno de relaciones y continua actividad social. Lo que sí es cierto es que la extensión de sistemas de pensiones ha hecho posible que las personas mayores vivan solas y el aumento de la longevidad hace que sea, además, durante mucho tiempo. En su caso, la pérdida de relaciones no está relacionada con el hecho de vivir solo, sino con la configuración cultural que se ha hecho de la ancianidad, del papel otorgado a los mayores en la comunidad y la solidaridad familiar. Nos damos cuenta de que la soledad no es consecuencia de una determinación marcada por la biología, sino que está social y culturalmente programada y va dando forma a fenómenos muy diversos.

### 5.1. La desconexión del sentido

En primer lugar, tiene un papel crucial lo que podríamos denominar *desconexión reflexiva*. La última etapa de la Modernidad que ha recorrido nuestro mundo desde 1980 hasta 2020 ha acentuado el vaciamiento de sentido de las instituciones. Cumplen sus funciones, pero el sujeto ha de hacer un gran trabajo de reflexión para dotar a sus papeles de sentido existencial y conectarlos vitalmente. Esa es la principal fuente del fenómeno de la desimplicación en las empresas, la desconexión de la comunidad política y la ilegibilidad del progreso de la civilización. En la escala individual, hace difícil conferirle sentido a la propia vida. La reflexividad requiere una comunidad de acompañamiento y el individualismo deshilacha ese entorno en el que la persona se puede constituir como sujeto. Las instituciones interiorizan en el sujeto instrucciones funcionales con las que el individuo negocia, pero cada vez tiene más dificultades para transmitir marcos de sentido. Los procesos de destradicionalización y desinstitucionalización que describieron Ulrich Beck y Anthony Giddens disminuyen radicalmente la capacidad de socialización de las organizaciones y del conjunto de la civilización. Existe una apabullante cantidad de información y estímulos, pero hay problemas de profundidad, integración y conexión. Esa incertidumbre y la insuficiencia de los medios de



reflexión convierten situaciones de soledad física en aislamiento, abandono y angustia. Esa soledad existencial explica que dicho sentimiento sea mucho mayor en jóvenes que en mayores, que se dé en centros de trabajo y estudio donde uno está rodeado de oportunidades de sociabilidad, y que sea padecida por personas que están casadas, tienen hijos y viven en hogares familiares. Todas las estructuras sobre las que la Última Modernidad trató de superar el Postmodernismo han conducido al origen de un nuevo gran problema de la civilización: el sentido que tienen las cosas en un momento en el que el ser humano le puede dar forma al clima, la vida en el planeta, su código genético y hasta a la propia realidad mediante los medios de comunicación y la realidad virtual. Los problemas requieren cada vez más profundamente una orientación desde el ser y el agotamiento de la Última Modernidad (Vidal, 2018) deja paso a una nueva edad marcada por lo que se ha denominado Antropoceno, el gran desafío de la responsabilidad humana para dar forma al mundo y reconfigurar a uno mismo y la propia Humanidad.

## 5.2. *Ciudades diseñadas para la soledad*

Otro productor de soledad es la propia ciudad. Existe un urbanismo de la soledad. Las ciudades pueden ayudar a la conexión social o impedirla. Parte de nuestras ciudades ha sido diseñada para la soledad. Las ciudades que a mitad del siglo XX se estructuraron para tener como protagonista al automóvil o ser solo habitadas con la mediación del automóvil privado fueron laminando los espacios comunitarios y creando menores probabilidades de sociabilidad espontánea. El propio mantenimiento de grupos vecinales o amicales tenía que vencer los obstáculos de las ciudades hechas a escala automovilística.

Las ciudades también aceleraron el aislamiento cuando cambiaron de paradigma con el advenimiento del neoliberalismo, que intensificó el individualismo, deshilachó las comunidades, privatizó los bienes comunes y exacerbó la especulación inmobiliaria. No se diseñan ciudades para crear pueblo, sino que incluso desaparece el concepto de plaza mayor que organizaba la ciudad clásica y se sustituye por el centro comercial. En ese paradigma, también las personas que tienen problemas para mantener un modo de vida individualista por su grado de dependencia, su estilo de vida disruptivo o su pobreza, son sacados de la ciudad e internados en residencias de alta concentración, lejos de su mundo de vida, lo cual multiplica exponencialmente el sentimiento de desarraigo, abandono y soledad. Este paradigma urbanístico lo dispersa todo: edificios, urbanizaciones, aceras, relaciones, tiendas, etc., incluso cuando existe extrema proximidad de los pisos en las torres. Ha acelerado la segregación urbana, las desigualdades, la desconfianza y la percepción de inseguridad. Y ha encarecido la ciudad en general, porque la dispersión aumenta la desafección por los bienes comunes, incrementa

la destrucción y el descuido del mobiliario urbano, reduce drásticamente el trabajo voluntario para el cuidado del barrio.

Si vemos el modelo de espacios verdes, gran parte de ellos ya no son accesibles a los caminantes, sino que están privatizados dentro de las urbanizaciones alrededor de sus piscinas. Han desaparecido las medianeras y los jardines intermedios. Ha habido una desaparición programada de los barrios y las plazas. Las grandes avenidas han perdido la escala humana y los desplazamientos de las personas con menor movilidad –que son los que más tiempo pasan en el barrio– requieren automóvil. Eso hace menos probable el encuentro y no crea espacios de convivencia salvo con quienes pueden pagar el mismo tipo de vivienda que tú. Esos barrios dispersos son afines a los modelos laborales que impiden la conciliación familiar: la gente sale temprano tras desayunar y vuelve para cenar tarde; no hay tiempo para pasear, hacer compra de barrio, dedicar tiempo a la creación de espacio social.

Los males derivados del abandono del barrio vecinal como unidad urbana son enormes. Entre ellos, la soledad, que ya afecta al 42% de la población, o ese 37,5% que carece de un solo vecino al que poder pedir un favor importante. Tiene altos costes ecológicos, ha ido haciendo quebrar al pequeño comercio, ha gentrificado a la población nativa y ha facilitado un movimiento ideológico de desactivación de todo el tejido comunitario y relacional –incluidas las familias–. Además, ha llevado a que el asociacionismo vecinal disminuya y sea ideológicamente menos transversal. Esa estrategia de desaparición del barrio se ha aplicado todavía a los últimos desarrollos urbanos previos a la crisis económica de 2008 y sigue siendo en gran parte el modelo programado para la próxima expansión. Faltan lo que Tony Matthews y Joanne Dolley, de la Universidad Griffith, llaman “terceros lugares” (2018), lugares entre lo público y lo privado, propios de las ciudades prosociales o ciudades del cuidado.

El urbanismo y las condiciones residenciales de las viviendas han seguido una lógica individualista que ha acabado produciendo, como una consecuencia no intencionada posiblemente, una producción masiva de soledad. El capítulo de este mismo *Informe España* elaborado por José Manuel López Rodrigo conecta con este punto en que dejamos la cuestión.

### 5.3. Soledad y nuevas tecnologías

La preocupación sobre la soledad también la asocia con mucha frecuencia a la expansión de las nuevas tecnologías y un uso que, pese a ser predominantemente social, desocializa. Melissa Hunt y Jordyn Young (2018), profesoras del Departamento de Psicología de la Universidad de Pensilvania, han estudiado empíricamente el impacto de redes sociales como Facebook, Snapchat e Instagram en los usuarios y el resultado es que influye

negativamente en su bienestar, siendo uno de los aspectos más llamativos que provoca soledad. El experimento reclutó a un grupo de 143 usuarios de redes a los que se dividió en dos grupos tras medir diversos indicadores de bienestar en cada uno de ellos. Al primer grupo se le permitió el libre uso de redes a su voluntad según el modo al que estuvieran acostumbrados. Al segundo grupo se le limitó el uso de redes a 10 minutos diarios por plataforma. El grupo que hizo un uso más restringido de las redes sociales mostró menor tendencia a la soledad y la depresión.

Brian Primack, profesor de la Universidad de Pittsburgh, publicó en 2017 los resultados de una encuesta nacional –a una muestra de 1.787 jóvenes estadounidenses entre 19 y 32 años– en la que se reveló que, si se emplean más de dos horas diarias en redes sociales, se dobla la probabilidad de sentirse socialmente aislado. Aquellos que visitan las redes sociales alrededor de 58 veces por semana tienen tres veces más probabilidades de sentirse solos que aquellos que solamente lo hacen menos de 9 veces por semana. Primack también encabezó un estudio en 2019 –implicó a 1.178 jóvenes entre 18 y 30 años– que ha aportado evidencias de que el uso de redes sociales o las malas experiencias en su uso aumentan los sentimientos de aislamiento social y soledad. El aumento de un 10% de interacciones negativas en las plataformas digitales aumenta un 20% el riesgo de depresión y el 13% el riesgo de soledad. No se detectó que las experiencias positivas redujeran la soledad ni el sentimiento de aislamiento.

La profesora Elizabeth Miller, que ha participado en las investigaciones de Primack, sostiene que es posible que una persona que se sienta aislada recurra a las redes sociales para mitigar su aislamiento, pero es probable que eso le haga alejarse aún más del mundo real de relaciones (Hosie, 2017).

En el contexto de las nuevas tecnologías y, especialmente, las redes sociales existen diversos fenómenos que ilustran los efectos sobre la soledad, pero quizás uno de los que más expresivamente lo muestra es el conocido como *ghosting*. El *ghosting* consiste en cortar una relación por medio del cese de comunicación a través de plataformas digitales: sin aviso, sin dar ninguna explicación, sin responder a ningún mensaje y sin volver a contactar (BBC, 2015). En una encuesta realizada en 2014 en Estados Unidos por la compañía YouGov (Moore, 2014), el 13% de los usuarios de redes sociales dijeron que habían sufrido *ghosting* y el 11% admitieron haberlo hecho a otra persona. En una encuesta en Estados Unidos, Gili Freedman (2018), profesor del Dartmouth College, encontró que un cuarto de los encuestados habían sufrido *ghosting* y un quinto de ellos se lo había hecho a otro.

*La Vanguardia* recogía en 2019 una historia que ilustra el *ghosting*. Eva había quedado ya dos veces con Marc desde que dos meses antes habían comenzado a relacionarse y habían concertado una tercera cita para cenar en un restaurante del centro de Barcelona. Marc no había respondido

al mensaje de Eva que le advertía de que, por el trabajo, iba a retrasarse. Cuando llegó al restaurante, Marc no estaba y media hora después seguía sin llegar. Eva no pudo hablar con él porque el teléfono de Marc estaba apagado. Preocupada, decidió escribirle un mensaje y comprobó que, aunque estaba en línea, no le respondía. A continuación, Marc cortó todos los vínculos que a Eva le permitían comunicarse con él, desapareció de sus contactos, la foto del perfil de Marc se desvaneció y pasó a dejar de existir en redes. No tuvo manera de volver a contactar con él. Se había convertido en un fantasma (Carmona, 2019).

La profesora de Sociología del MIT Sherry Turkle (2015) sostiene que el *ghosting* se extiende porque las redes digitales permiten deshacernos de la gente simplemente no contestando a sus mensajes. En su opinión, esto tiene consecuencias para quienes lo sufren, ya que se trata a las personas ignorando no solamente sus sentimientos sino su propia existencia. Eso excluye la empatía y acentúa la soledad.

#### 5.4. Soledad en el trabajo

La extensión de la soledad por todo el sistema de la sociedad tiene también su expresión en los lugares de trabajo y en la cultura laboral –donde, paradójicamente, partieron las principales formas que han acabado inyectando individualismo, utilitarismo y desconexión en los ámbitos más íntimos de la sociedad y haciendo el sistema insostenible–.

La soledad que sufren los trabajadores –incluso en medios donde conviven estrechamente con compañeros– tiene un claro impacto negativo en el desempeño de las tareas, la eficacia de los roles en los grupos de trabajo y su desarrollo general en la organización, tal como demostraron Hakan Ozcelik y Sigal Barsade en un estudio de 2011. Tiene impactos similares a la depresión.

Hay diversas razones. Primera, la introducción de tecnologías digitales que reemplazan la interacción humana y reducen la conversación en profundidad. La digitalización estaría sustituyendo las relaciones primarias –que implican trato cara a cara, reconocimiento, sentimientos, involucración, empatía, etc.– por relaciones no solamente secundarias –limitadas a la interacción entre papeles sociales– sino terciarias, inyectadas por una gran abstracción, con una alta volatilidad, desconexión con el otro como persona y una extrema facilidad para el no reconocimiento. Otra razón pueden ser las crecientes cargas de trabajo que implican menor tiempo de libertad e interacción. También influyen las dinámicas de competencia, que llegan a practicar el diezmo de las plantillas –como enseñan algunas escuelas de negocios en las que cada semestre se expulsa al 10% con peores calificaciones– y la individualización de la relación con los trabajadores, que lleva a

que cada uno se desconecte del destino de los demás o compita con ellos como gladiadores para conservar el puesto de trabajo.

La tendencia sistémica conduce a que se deshumanice o se descomunitarice el entorno laboral. Una encuesta de Relate (Sherwood, Kneale y Bloomfield, 2014) estudió el estado de las relaciones sociales en su conjunto y también en el trabajo. El trabajo tiene una carga relacional extraordinaria. Nos relacionamos diariamente casi tanto con nuestros colegas (62%) como con nuestros hijos (64%). Y nos relacionamos más diariamente con nuestros jefes (44%) que con nuestras madres (22%) o nuestros amigos (16%). La relación con nuestros compañeros tiene, consecuentemente, un peso extraordinario en nuestras vidas y la calidad de dichos lazos es un factor de enorme importancia para el desempeño y vínculo laboral. Por eso tiene tanta relevancia el dato de que el 42% de los trabajadores no tiene ningún amigo cercano en el trabajo. El 22% de los encuestados decían que entre sus colegas tenía tres o más amigos cercanos (amigos con cierto grado de intimidad, que implica interés personal, confianza, solidaridad y mutuo conocimiento que no sea superficial).

Que no exista intimidad en las relaciones no significa que sean malas. Solamente un 2% dice que sus relaciones con compañeros son malas o muy malas y un 7% valora igual de negativamente las relaciones con su jefe. No obstante, un medio no hostil puede no ser suficiente para afrontar aquellos retos o dificultades que necesiten un grado mayor de compromiso o apoyo personal.

El *think tank* HR Reventure ha investigado<sup>4</sup> sobre la epidemia de soledad en los lugares de trabajo en la sociedad australiana, una preocupación que está en ascenso. El estudio encuentra que el 37% de los trabajadores sufre soledad en el trabajo. El 38% de esos trabajadores que se sienten solos reconocen que cometen errores y el 40% confiesa que esa soledad perjudica su productividad. Sharlyn Lauby (2019), consultora de Recursos Humanos, cree que la soledad en el lugar de trabajo es el nuevo gran reto de los recursos humanos en todo el mundo desarrollado.

La periodista Jo Carnegie (2018) recogió el siguiente testimonio para un artículo en *The Telegraph*. Una joven de 31 años llamada Sarah trabaja en una prestigiosa compañía de publicidad en el centro de Londres. En su experiencia, “a pesar de estar sentada en una planta con centenares de personas, el trabajo puede hacerte sentir auténticamente sola. La compañía es grande pero mi equipo es pequeño y realmente no trabajamos juntos. Yo soy por naturaleza un poco tímida, así que me resulta duro iniciar una conversación con alguien de otro departamento. Con frecuencia me siento fuera de lugar y excluida”.

---

<sup>4</sup> <http://www.afuturethatworks.org.au/reports>

En general, la proletarianización y precarización laboral aumenta el aislamiento y la soledad. Adam Waytz, profesor de psicología en la Kellogg School of Management de Northwestern University, señala que distintos estudios empíricos ponen de manifiesto la relación entre carencia de poder y autonomía en el trabajo y sentimiento de soledad. En su propio estudio de 2015 demuestra que poder y soledad están negativamente correlacionadas. La ausencia de poder para dar orientación al trabajo y a la organización en que uno está empleado reduce la participación, la pertenencia, la vinculación y el sentido de lo que uno hace. Esa soledad está detrás de la creciente probabilidad de que los trabajadores enfermen o abandonen su puesto de trabajo (Waytz *et al.*, 2015; Jacobs, 2017).

### 5.5. Trabajadores remotos

Una primera aproximación sobre este fenómeno nos lleva a pensar en quienes trabajan en su casa o sin un centro u oficina de referencia. Son los trabajadores remotos. Al menos el 20% de los trabajadores que normalmente trabajan remotamente está bajo una constante amenaza de vulnerabilidad social (Ferrer, 2019). Según el Informe 2018 de Buffer sobre el estado del trabajo remoto (Griffis, 2018), el 43% de todo el conjunto de fuerza de trabajo de Estados Unidos ha dedicado el último año un tiempo al trabajo en modalidad remota. Encuestaron a 1.900 trabajadores remotos de todo el mundo (90 países, pero el 48% de las respuestas proceden de Estados Unidos) acerca de su situación. Los cálculos de Buffer predicen que en 2020 casi la mitad de los empleados trabajarán de alguna forma remotamente, lo cual plantea retos de distinto orden. La pandemia de la COVID-19 ha generalizado en prácticamente todo el planeta el teletrabajo y todo este fenómeno varía radicalmente tras esa experiencia que ha obligado rápidamente a la adaptación de plataformas digitales para hacerlo posible y ha requerido un cambio en las disposiciones de los trabajadores y de los clientes. Todo indica que el teletrabajo ha dado un salto cualitativo tras la pandemia de 2020.

Según el Informe 2018 de Buffer, el 70% de los trabajadores hacían remotamente la mayor parte de su tiempo laboral y el 60% querían tener incluso más tiempo de trabajo solos (el 34% encuentran satisfactoria su actual proporción de trabajo remoto).

- El 78% hacen ese trabajo desde su propia casa, el 9% tiene una oficina y el 7% tienen un espacio compartido en régimen de *coworking*. El 5% trabaja desde un café.
- El 90% pretenden continuar con un trabajo remoto y el 94% animan a otros a que adopten esta forma de trabajo.

- El 43% de esos trabajadores buscan esta modalidad por la flexibilidad que proporciona a la agenda y un 15% por las posibilidades que otorga de conciliación con la vida familiar.

- El 21% reconoce que el principal riesgo contra el que luchan es la soledad. Otro 21% dice que el principal problema es mantener la comunicación y colaboración con otros. El 16% se queja de las distracciones que se producen en casa y el 14% cree que es difícil sostener la motivación. El 13% señala las dificultades inherentes a los cambios de zona horaria.

- Sobre las condiciones de trabajo, el 28% cobra menos de 25.000 dólares anuales, el 18% entre 25.000 y 50.000, el 19% entre 50.000 y 75.000, el 14% entre 75.000 y 100.000 y el 21% restante, más de 100.000 dólares al año.

- El 55% suelen tener 15 o menos días de vacaciones al año (el 16% menos de 6 días, el 17% entre 6 y 10 días), el 34% entre 16 y 30 días, y solamente el 11% tienen 30 o más días de vacaciones al año.

En la nueva cultura de teletrabajo post-COVID-19, los deseos de autonomía y flexibilidad se unirán a las exigencias de seguridad, pero probablemente el mayor problema siga siendo el mismo que indican los teletrabajadores: la soledad.

Los casos que ilustran la soledad en los trabajos son múltiples, pero el pasado año sucedió uno que estremeció a la opinión pública británica y que merece la pena examinar por lo que tiene de significativo. *The Guardian* (Morris, 2019) recogió la noticia de que Kevin Ward se suicidó el 25 de julio de 2019 en la caravana donde vivía solo y aislado de todo su entorno social. Era conductor de autobús de los trabajadores de una planta nuclear que se está construyendo en el suroeste de Inglaterra.

Kevin Ward tenía 57 años y su cuerpo sin vida fue encontrado ahorcado en la caravana de la zona de camping donde vivía, cerca de la central. Su familia vivía en Essex –a 4 horas en coche, 6 horas en transporte público–, donde le esperaban 2 hijas y 4 nietos, pero tenía dificultades de tiempo para poder visitarles.

El emplazamiento de la planta provoca que los trabajadores sufran un gran aislamiento, lo cual ha causado una morbilidad que ha alarmado a los sindicatos y los directivos. Especialmente existe una mayor incidencia de intentos de suicidio entre los 4.000 trabajadores implicados. Otros factores relacionados que pueden estar provocando esta epidemia son la precariedad laboral –bajos salarios– y el acoso laboral.

Kevin Ward trabajaba en una compañía que forma parte de la extensa red de servicios secundarios a la construcción de la planta: Somerset

Passenger Solutions (SPS), encargada del transporte de los miles de trabajadores hasta la planta.

Entre sus hijas impera la desolación. Frankie Ward se siente culpable, pues cree que no ha hecho lo suficiente para ayudar a su padre: “Él sentía un montón de estrés y presión laboral y su vida familiar no era buena. Estaba a mucha distancia de su familia y amigos. Nunca logró vernos mucho a la familia porque estábamos en Essex y él estaba en Somerset. Era difícil verle porque todas nosotras trabajamos y principalmente habíamos intentado y nos habíamos esforzado para adaptarnos a las vacaciones de papá”.

Kevin había trabajado durante 20 años como taxista en Essex, pero el declive del negocio del taxi llevó a que se pasara al sector del transporte privado de pasajeros y finalmente comenzó a trabajar en SPS. La distancia hizo que las relaciones familiares sufrieran una abrupta interrupción y que su salud mental se resintiera por ello.

La familia admite que no fue una causa única la que le condujo al suicidio, sino que había distintos factores en juego. No obstante, la pérdida de sus raíces en Essex y la soledad jugaron un papel decisivo.

La última vez que los familiares estuvieron con él fue en Navidad, ocho meses antes. “Fuimos a verle por Navidad –cuenta su hija Frankie Ward–. Él parecía perdido, como un niño pequeño. Me sentí fatal dejándole allí. Sus días de descanso los pasaba alrededor de ese sitio. Estaba en su propia caravana. Solía bromear diciendo que estaban solamente él y las ovejas. Hablé con él la noche antes de que hizo lo que hizo. Parecía sufrir un bajón extremo. Él siempre había sido un hombre divertido, amoroso y espontáneo. Era una persona adorable. La familia lo era todo para él. Solía ser la persona más feliz del mundo. Era muy triste que hubiera caído tan lejos. No tenía interés en nada. Pienso que la compañía le podía haber ayudado más. Debería haber más apoyo para las personas en esa situación”. El cuerpo de Kevin fue encontrado el 25 de julio.

Un portavoz de SPS declaró que era un caso aislado –paradójicamente– y que la red de compañías implicadas en la construcción de la central nuclear –que en 2025 empleará a 8.000 trabajadores– proporcionaba apoyo a la salud mental mediante un servicio médico y un servicio de profesionales que prestaban ayuda a quien lo solicitara y trabajaba por mejorar el entorno laboral.

## *5.6. La soledad de la fortuna*

Sin duda la precariedad acentúa la exclusión relacional y el aislamiento en determinadas condiciones laborales, pero, no obstante, la riqueza tampoco protege de la soledad. Un estudio del Boston College muestra que las



personas adineradas también la sufren. El Centro de Riqueza y Filantropía del Boston College lleva activo desde 1970, dedicado a estudiar cómo los ricos viven y piensan. En un estudio para investigar cómo la riqueza había dado forma a la vida de los superricos y de sus hijos (Wood, 2011), se logró entrevistar en 2011 a 165 multimillonarios con un patrimonio medio de 75 millones de dólares (solo 40 tenían menos de 25 millones y dos de ellos tenían más de mil millones). Los multimillonarios respondían anónimamente por escrito a un cuestionario, lo que permitía un mayor nivel de sinceridad. En el estudio, titulado *The Joys and Dilemmas of Wealth*, el sociólogo de Boston College Paul G. Schervish muestra la insatisfacción que sufren muchos de ellos. Incluso sienten generalmente inseguridad económica: necesitarían aumentar una media de un cuarto más del total de su riqueza.

El estudio muestra que ser multimillonario no da un sentimiento de plenitud mayor que el que sienten los que simplemente viven prósperamente. Los encuestados confiesan que su mundo de relaciones se ha visto afectado y que gran parte de su entorno se relaciona con ellos simplemente en función de su fortuna. Un sentimiento común entre una parte de los multimillonarios es un sentimiento de aislamiento, porque la riqueza puede ser una barrera para conectar sinceramente con personas e imposibilitar compartir tu vida con la gente. Es tal la diferencia de dinero y poder que crea un agudo sentido de soledad y desconexión.

Una de las frases más tristes del estudio es la que dirige un abuelo multimillonario a su nieto: “Cariño, tú nunca vas a tener que trabajar”. Esa frase está configurando la vida de un niño a una vida sin trabajo, que puede fácilmente convertirse en una vida sin sentido y con un agudo extrañamiento del mundo, dice Paul Schervish. Es tal la desigualdad con el mundo humano que crea un vaciamiento de legitimidad social, participación y comunión con la gente. También la vida familiar se encuentra muy desafiada por tales acumulaciones de poder y fortuna. El impacto en sus hijos crea riesgos graves sobre su ética, equilibrio y aislamiento por un entorno social de intereses y falsedad.

## 6. Colectivos vulnerables

Personas y familias con problemas específicos que impactan sobre el mundo relacional convencional sufren fácilmente una dolorosa soledad. La pérdida de la trama de relaciones interpersonales es un factor de primera magnitud en la producción de exclusión social, y la exclusión social, a su vez, empobrece la sociabilidad de los sujetos y todo su entorno comunitario. La soledad se hace especialmente dura para las personas sin hogar, inmigrantes y refugiados que abandonan sus países natales, personas prostituidas y especialmente las víctimas de trata, etc. Allí donde las relaciones sociales

estructurales están más deterioradas por la exclusión, la soledad se multiplica. Por ejemplo, la pobreza urbana aumenta la soledad. Las personas en barrios desfavorecidos se sienten mucho más solas: el porcentaje se dobla del 7% al 16% (Scharf, 2011). Una especial soledad afecta a los jóvenes y niños, que son colectivos vulnerables. Dada la limitada extensión de este informe, queremos referirnos a la infancia.

### 6.1. Niños solos: los niños de la llave

La encuesta de 2017 realizada por la ONG EDUCO sobre los conocidos como “niños de la llave” arrojaba datos de interés sobre la soledad infantil durante el tiempo estival (Giamello y De Castro, 2017).

- No se van de vacaciones al menos una semana el 58,1% de los adultos activos en riesgo de pobreza con hijos de 3 a 16 años y el 27,9% de adultos activos que no están en riesgo de pobreza con hijos de 3 a 16 años.
- El 15% de niños comieron sin compañía de un adulto el último verano.
- 580.000 niños entre 6 y 13 años (14,9%) se quedan solos toda la tarde todos los días del verano.

La ONG EDUCO volvió a hacer otra investigación en 2018 que se titulaba *Los otros niños de la llave*, que fijaba su atención sobre niños que están en sus hogares sin sus padres, pero en compañía de extraños que cohabitan en la vivienda. La crisis obligó a muchas familias a arrendar habitaciones o compartir vivienda. Afecta al 8% de los niños de familias biparentales y al 17% de las monoparentales (Giamello y De Castro, 2018).

### 6.2. Familias con niños gravemente enfermos

La ONG Together for Short Lives está especializada desde 1988 –hasta 2011 bajo las siglas ACT– en apoyar a los niños y jóvenes –y sus familias– que tienen perspectivas de una vida de corta duración en razón de una enfermedad o de unas condiciones físicas muy limitadas. Esa situación afecta a 49.000 bebés en todo Reino Unido. Sus condiciones de vida requieren una atención compleja y completa las 24 horas del día. El 11% de la población dice que esa situación la ha sufrido en persona o algún familiar o amigo a lo largo de su vida. El 35% de la gente dice conocer un caso (ese porcentaje incluye el 11% anterior que conocen casos cercanos o ellos mismos lo han vivido).

Together for Short Lives realizó en 2018 una investigación sobre ese colectivo que obtuvo resultados preocupantes:

- El 84% de las familias que cuidan a niños gravemente enfermos se sienten solas y aisladas desde que se produjo el diagnóstico de su hijo.
- El 90% de esas familias admiten que su vida social, sus relaciones e interacciones sociales con amigos se han visto perjudicadas desde que comenzó el problema.
  - El 74% revela que la relación con su pareja se ha visto dañada.
  - El 87% reconoce que también ha tenido un impacto negativo en la relación con los familiares más inmediatos.
  - El 80% dice que se relacionan mucho menos fuera del hogar.
  - El 58% apunta que sale una o ninguna vez al mes fuera del hogar a alguna actividad de carácter relacional.

La encuesta exploró las actitudes de la población general respecto a estas familias. El 26% no comprendía lo que significaba el cuidado paliativo de niños. El 38% no se sentía cómodo hablando con un amigo cuyo hijo tuviera una corta esperanza de vida.

Además de la encuesta, Together for Short Lives (2018) realizó también trabajo de campo cualitativo que nos acerca a las duras experiencias de soledad. Carly Hadman es madre de Effie, una niña que enfermó gravemente a los 3 años y finalmente falleció a los 6 años, en febrero de 2017. Según Carly, “el aislamiento puede ocurrir gradualmente, conforme dejamos de ser capaces de salir y de hacer las cosas que solíamos hacer. Con frecuencia tenemos que cancelar planes en los que íbamos a encontrarnos con nuestros amigos. El número de citas a las que tenemos que atender con numerosos profesionales de la salud tanto en casa como fuera, nos dejan muy poco tiempo para nosotros. Nadie puede hacerse idea de aquello por lo que estamos pasando. El aislamiento llega a ser un mecanismo de protección. Estar en el mundo exterior nos hace enfrentarnos a la realidad de lo diferentes que somos. En casa, nadie está con la mirada fija en cómo usamos el tubo de alimentación o resucitamos a nuestra princesa. Con frecuencia no quiero salir porque conseguir apoyo exige un enorme esfuerzo y no tengo la energía para vestirme e ir a donde sea. A veces me siento una miserable si salgo, así que trato de encontrar excusas para no asistir a eventos sociales”.

Otra persona entrevistada reconocía que “mis amigos dejaron de invitarme a eventos porque casi siempre tenía que cancelar mi presencia en el último momento debido a la enfermedad de mi hija o mi agotamiento”. Otro testimonio cuenta: “Mi relación con mi marido necesitó un montón de esfuerzo para hacer que las cosas siguieran adelante... Hay resentimiento por ambas partes porque yo tenía que permanecer en casa con mi hijo, pero sentía envidia de la vida de trabajo de mi marido y la escapada que suponía. Él se siente triste porque no tiene tiempo para nuestro hijo”. Una tercera voz

nos acerca la experiencia de soledad: “Sentía que solamente podía compartir mis verdaderos pensamientos y sentimientos con padres que tuvieran un hijo en similares condiciones”.

### 6.3. *Hikikomori, fobia social y agorafobia*

Los *hikikomori* –concepto acuñado en Japón pero que se ha extendido a Europa y España– son personas que abandonan la vida social incluso en el hogar buscando grados extremos de aislamiento y confinamientos prolongados en sus dormitorios. Sin ningún amigo, duermen por el día o están enganchados a las pantallas. Incluso se llega a la absoluta inactividad. Se interrumpen los estudios y todos los procesos de la vida convencional –como es la consulta médica, por ejemplo–. Es un proceso gradual, que pasa por una pérdida de la motivación, habilidades y vínculos prosociales, por el que suelen degradar su entorno con basura, ropa sucia, desorden, etc.

En Japón hay aproximadamente 500.000 *hikikomoris*: el 0,5% de la población japonesa lo padece y un 1,2% de japoneses entre 20 y 49 años ha tenido episodios de al menos 6 meses de *hikikomori* a lo largo de su vida. Es muy difícil de poder dimensionar, pues existe un gran ocultamiento familiar. Hay datos que lo elevan incluso a 1,5 millones en 2011 y el problema está en ascenso. Un indicador de su aumento es que en los últimos años han aparecido 700 centros especializados.

Existen ya casos en Europa y en España. El Instituto de Neuropsiquiatría y Adicciones del Hospital del Mar realizó un estudio (Malagón-Amor, Á. *et al.*, 2014) con 164 casos. El 73,8% eran varones. La edad media del conjunto era de 36 años, pero las mujeres tenían una edad media muy superior: 51 años. La mitad de los casos tenían estudios superiores y vivían con la familia. El período medio de confinamiento fue 39,3 meses (3,25 años). Los que estuvieron más de 4 años desarrollaron trastorno psicótico: el 74,5% tenían trastornos afectivos, el 34,7% trastornos psicóticos y el 22% ansiedad.

El *hikikomori* primario –es decir, no asociado a una patología– existe, pero es mucho menos frecuente. Un 60% tenía casos con historial psiquiátrico de *hikikomori* en la familia, un 44% con parientes en primer grado. Por otro lado, el 39,3% ya había tenido un ingreso hospitalario psiquiátrico.

Según Víctor Pérez-Sola, responsable del estudio, “se ha observado una dinámica familiar perturbada en muchas de las familias estudiadas. La falta de habilidades en la resolución de problemas, las relaciones inapropiadas con la persona con *hikikomori* y una incapacidad para promover el cambio en la relación por miedo a la exacerbación de los síntomas o la violencia, son elementos que dificultan las dinámicas familiares y favorecen el aislamiento del individuo. La patología psiquiátrica también está presente en las familias de los *hikikomori*, predominando la ansiedad y el trastorno afectivo en el caso

de las madres y los trastornos psicóticos y el consumo de drogas en el caso de los padres”.

Dos casos en España nos ayudan a comprender la expansión del fenómeno (Peláez, 2014). El doctor Javier García-Campayo –Hospital Miguel Servet de Zaragoza– documentó en 2007 el primer caso de *hikikomori* en España. Se trataba de un varón de 18 años, soltero, estudiante, hijo único. Tras año y medio de confinamiento en su habitación, su madre le obligó a ser atendido en el hospital. Apenas salía una vez al mes de su habitación, siempre de noche y para comprar componentes informáticos o chocolatinas en tiendas abiertas 24 horas. Perdió el contacto con todos los amigos, abandonó la universidad y se dedicaba a ver la televisión o Internet. Finalmente, le cortaron Internet e intervinieron. Progresivamente ha ido recuperando su vida normal, amigos y ha retomado la universidad.

El Dr. Santiago –psiquiatra del Hospital Universitario de la Fundación Jiménez Díaz– documentó un segundo caso en 2013. Era otro varón, pero de 25 años. Dejó las clases a los 16 años, comenzó a trabajar a los 18, pero también abandonó el empleo. Influyeron sus problemas odontológicos, que comenzaron precisamente a los 18 años y le llevaron a perder veinte piezas dentales. Se confinó y solo salía para comprar dosis de hachís por la noche y artículos tecnológicos. Cuando la familia entró en contacto con el hospital, llevaba 4 años aislado y, tras varios meses de tratamiento, comenzó a romper el aislamiento (Ovejero *et al.*, 2014).

## 7. La epidemia de la soledad durante la pandemia del coronavirus

Sin duda, la pandemia supone una inflexión en la posición de la soledad en las preocupaciones públicas. La soledad ha sido, efectivamente, uno de los temas candentes a lo largo de toda la pandemia y ha sido así tanto en países occidentales que ya percibían el problema, como en países con menor desarrollo donde la cuestión todavía no tenía el estatus de preocupación pública. Al verse dificultadas por el confinamiento la gran mayoría de relaciones que no fueran de carácter telemático, el problema de la soledad ha adquirido mayor expresión como problema público. No solo es un problema derivado del confinamiento o la enfermedad, sino que sufrir aislamiento aumenta las probabilidades de resultar contagiado y afrontar en peores condiciones su superación, dadas las conexiones que existen entre aislamiento, estrés y salud. La soledad no procede solamente de la carencia de relaciones interpersonales, sino que los males alrededor de la pandemia intensifican la angustia, la necesidad de compartir con otros y procesar interpersonalmente las incertidumbres. Distintos testimonios recogidos en prensa muestran también cómo incluso quienes comparten el hogar con otros durante las cuarentenas puede que no encuentren en ellos el interlocutor para poder compartir y reflexionar

esas preocupaciones y eso agudice la soledad, sobre todo en el caso de los jóvenes (Kalia, 2020).

### 7.1. Impacto de la COVID-19 en la soledad e interior de los individuos

El confinamiento impactó en los sentimientos de soledad y aislamiento de la población. Dicho sentimiento apareció al menos a veces para el 45% de la población española. El 11% de los españoles sufrió soledad de un modo intenso (Ausín *et al.*, 2020). Otras encuestas en el ámbito internacional constatan también dicha influencia. IPSOS realizó una encuesta en Canadá<sup>5</sup> que mostró que el 54% de los canadienses reconocieron que la distancia física los había llevado a sentirse solos o aislados: el 37% levemente y el 17% de un modo intenso. Aun así, el 93% de dichos encuestados en Canadá decían sentirse cerca de familiares y amigos gracias a las tecnologías telemáticas (al 42% les ayudó levemente y al 51% fuertemente). *En Canadá, los jóvenes son los que más han padecido esa soledad.* Tuvieron esos sentimientos de soledad en Canadá el 68% de los jóvenes (18-34 años), comparado con los adultos de 35-54 años (58% de soledad) y el 40% de los mayores de 55 años. El 65% de los canadienses pensaba que, tras la cuarentena, todas las cosas volverían a ser como antes (17% lo pensaba firmemente y el 48% se inclinaba más bien a pensar que así sería), mientras que el 35% pensaba (6% fuertemente, 29% con menor seguridad) que en aspectos como el trabajo o la vida social las cosas cambiarían y no se regresaría al mundo de antes (IPSOS, 2020).

Al explorar los sentimientos, la salud mental y los problemas que ha causado en el interior de las personas ayuda una encuesta publicada a finales de abril de 2020 en Estados Unidos (Price, 2020). La demoscópica Vale Penguin realizó una encuesta *online* a 1.184 estadounidenses del 14 al 16 de abril de 2020 con las condiciones para ser una muestra representativa de todo el país. *El 47% de los estadounidenses reconocía que se sentía más solo de lo habitual por la pandemia y la cuarentena, y el 55% afirmaba que su salud mental estaba sufriendo por todo el mal alrededor de la pandemia.* Los jóvenes se veían más afectados en esa salud mental: lo decía el 63% de los menores de 35 años.

Solo la mitad de los encuestados daban cuenta de que hablaran diariamente con alguien a quien quisieran o amaran, pero, además, uno de cada diez que sí lo hacían confesaban que las llamadas de teléfono o *las conversaciones telemáticas exacerbaban más sus sentimientos de soledad.* El 59% de quienes sufrían soledad no conocía ningún recurso donde poder encontrar desde su casa ayuda gratuita para paliar esos sentimientos de aislamiento.

*El 19% de los estadounidenses revelaba que la crisis de la COVID-19 estaba afectando fuertemente a su salud mental.* Tenía un impacto similar en varones

---

<sup>5</sup> Muestra de 1.006 casos mayores de 18 años, realizada entre el 3 y 7 de abril de 2020, entrevistados *online*.

(19,3%) que en mujeres (18,6%). Sin embargo, los varones parece que resistían mejor entre quienes la cuarentena no les estaba afectando de ningún modo a su salud mental: resistía sin ningún problema el 19,6% de los hombres y el 16,7% de las mujeres.

Los aspectos que afectaban a esa salud mental eran diversos. Al 59% le afectaba el miedo a que la enfermedad le dañara a él o a los suyos y el 58,2% se veía afectado por la ansiedad alrededor de todo el estado de incertidumbre que ha causado el virus. Con menor incidencia, el 52,2% se sentía mal por las preocupaciones que tenía por la pérdida de ingresos económicos. *El 42,8% declaró que la fuente de su sufrimiento mental era la soledad.* Finalmente, otros motivos económicos diferentes a los ingresos eran la causa del sufrimiento mental del 19,6% de los estadounidenses.

Los sentimientos se han extremado durante esta pandemia. *El 93% de los encuestados sintieron exacerbados sus sentimientos* del 15 de marzo al 15 de abril. El 58,1% de los estadounidenses sintieron ansiedad, el 38,1% soledad, el 36,2% se sintieron exhaustos, el 30,1% ira y el 29,4% alegría. La ansiedad se ve muy diferenciada por sexo: la sintió el 50% de los varones y el 67% de las mujeres. Un 26% de los estadounidenses se sentía principalmente feliz y relajado pese a la pandemia.

El nivel de ansiedad sufrida por la población aumentó extraordinariamente durante la pandemia. A finales de 2019, la Oficina de Estadísticas Nacionales (ONS) señalaba que había un 21% de personas en Reino Unido que sufría un alto nivel de ansiedad. En una nueva encuesta realizada entre el 20 y 30 de marzo, las personas que sufrían niveles altos de ansiedad se habían elevado al 50%.

El 13 de abril de 2020, la Cátedra contra el Estigma, que dirige Manuel Muñoz, catedrático de la Facultad de Psicología de la Universidad Complutense de Madrid, publicó *Estudio del impacto psicológico derivado del COVID-19 en la población española*<sup>6</sup>, con datos recogidos del 21 al 29 de marzo de 2020. La intención del proyecto es hacer tres olas del mismo (Ausín *et al.*, 2020). El dato más impactante es que *casi uno de cada cuatro españoles no puede afirmar positivamente que su vida tenga sentido.* Además, hay un 56% de la población que no puede afirmar que sienta paz o armonía interior.

Los primeros resultados mostraron que la población se vio alterada psicológicamente por la pandemia y el confinamiento. En resumen, *entre un 12% y 20% de la población española encuestada ha sufrido un impacto psicológico severo que se ha manifestado en forma de preocupación, angustia, depresión o abulia.* El impacto ha sido mayor conforme los encuestados eran más jóvenes. El 30% de la población española ha tenido algún ataque de pánico y el 54%

---

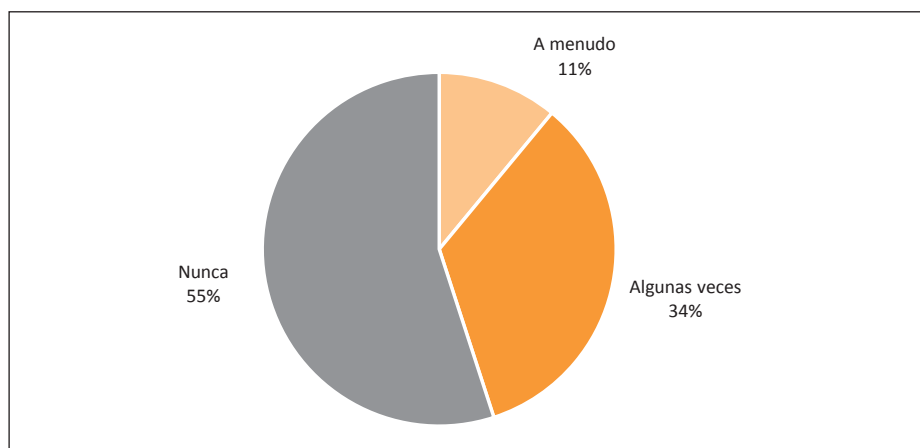
<sup>6</sup> <https://www.ucm.es/file/estudio-grupo5-univ-complutense-observatorio-impacto-psicologico-covid19-psi-covid-19> Consultado el 21 de abril de 2020.

problemas para dormir. El 15% ha tenido muchos problemas para dormir y el 39% pocos. El 70% se ha sentido nervioso, angustiado o muy tenso en las tres primeras semanas de cuarentena. El 10% ha sentido esa angustia y tensión casi cada día, el 9,4% más de la mitad de los días y el 51,7% varios días. El 55,4% ha sido incapaz de dejar de preocuparse por la pandemia y sus males; el 15,1% de un modo muy intenso (7,6% casi cada día y 7,5% más de la mitad de los días). Además, el 58% se ha sentido decaído, deprimido o desesperanzado. Le ha ocurrido intensamente a un 12,3% (casi cada día el 6,1% o la mitad de los días el 6,2%) y en varias ocasiones al 45,6%. La desgana y poco interés o placer en hacer cosas ha afectado al 60,2% de los españoles; de modo muy intenso al 14,9% (casi cada día el 7,4% y más de la mitad de los días el 7,5%) y le ha sucedido varios días al 51,7%.

La encuesta dedica una sección a la soledad. Se pregunta específicamente cómo siente la soledad desde el 15 de marzo de 2020. *En síntesis, la soledad afecta a 2 de cada 5 personas, al menos algunas veces.* El 55% de la población española declara que al menos algunas veces siente falta de compañía; el 34% algunas veces y el 11% a menudo (gráfico 19). El 53% de los encuestados se siente aislado al menos algunas veces; le ocurre a menudo al 16% de la gente y al 37% algunas veces. Les ocurre mucho más a los menores de 40 años que al resto de generaciones. El porcentaje de los que se sienten excluidos es menor: el 25% se siente al menos algunas veces excluido, a menudo el 5% de la población española y el 20% algunas veces.

Otra sección del estudio informa acerca del apoyo social que tienen los encuestados. *El titular es que el 29% de la gente no puede afirmar que pueda confiar sus problemas a un familiar.* El 71% de la población española afirma que puede hablar de sus problemas con la familia y hay un 16% que

Gráfico 19 – Frecuencia con la que se siente falta de compañía



Fuente: Ausín et al., (2020), *Estudio del impacto psicológico derivado del COVID-19 en la población española.*

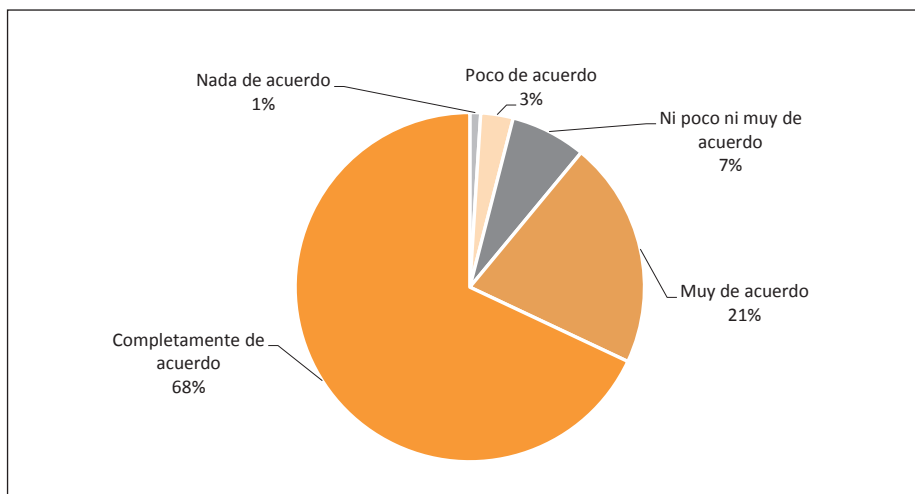


no se pronuncia en un sentido ni en otro. En cambio, hay un 8% que dice que no puede hablar de sus problemas con su familia y un 5% que lo afirma absolutamente: nunca puede. Es decir, hay un 13% de la población que no puede conversar con familiares acerca de sus problemas y otro 16% no puede afirmar que pueda ni lo contrario. Se recibe todavía mayor soporte social de la familia cuando se busca apoyo emocional que cuando se trata de dialogar sobre la naturaleza de los problemas. El 79% de la población española obtiene de su familia la ayuda y el apoyo emocional que necesita. Solo un 9% se manifiesta en el sentido contrario (y el 17% no dice ni que sí ni que no).

Al desplazar el foco de atención al apoyo que se recibe de amigos, el capital social aumenta. *El 16% de la gente no puede afirmar que tenga amigos con los que contar.* El 85% de los encuestados afirman que pueden hablar de sus problemas con amigos. El 10% no se pronuncia en un sentido ni otro, y solo un 6% no puede confiar sus problemas a amigos. De un modo similar, el 82% de la gente puede contar con sus amigos cuando las cosas van mal. Solamente un 6% piensa que no puede contar con ellos. Los casados cuentan casi con el triple de apoyo social que divorciados y separados.

Quizás todo ese capital social está relacionado con varios componentes importantes del capital existencial de la gente (el capital existencial es el grado de sentido y propósito que las personas y grupos atribuyen a su vida). El 68% está completamente de acuerdo de acuerdo con la afirmación de

Gráfico 20 – Acuerdo con la frase “Tengo una razón para vivir”

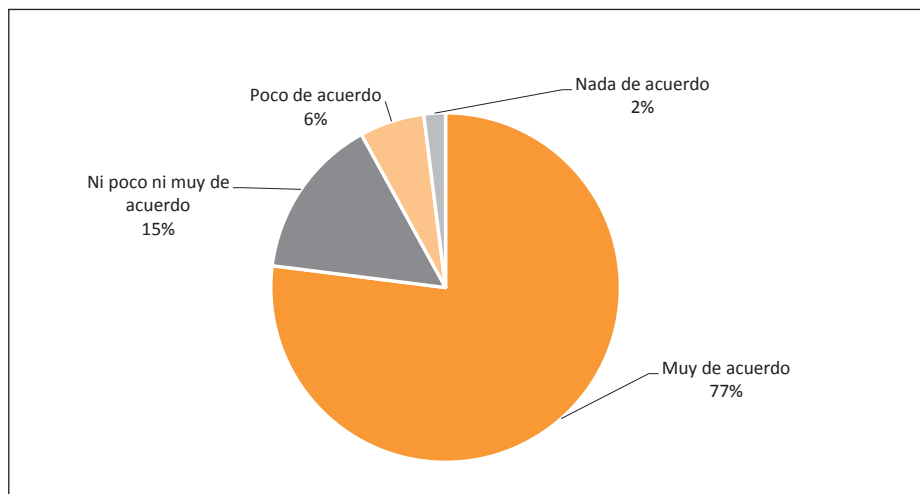


Fuente: Ausín et al., (2020), *Estudio del impacto psicológico derivado del COVID-19 en la población española.*

añadir a otro 21% que afirma que su acuerdo es mucho. Es decir, que *el 89% de la sociedad española tiene una razón para vivir*. Al otro lado estaría el 3% que tenga una razón para vivir (gráfico 20). En términos positivos hay que que se muestra poco de acuerdo con que personalmente tenga una razón para vivir y un 1% que no está nada de acuerdo. En suma, el 4% carece de una razón para vivir. Hay un 7% que no está ni mucho ni poco de acuerdo con que tenga una razón para vivir. El grado de anomia en esta materia podría estar en un 10% de gente en España que no puede afirmar que tenga una razón para vivir o afirma que no la tiene.

El 77% cree que su vida tiene sentido y un 23% no puede afirmar que lo tenga (gráfico 21). En ese último porcentaje se incluye el 6% que cree que tiene poco sentido y el 2% que dice que no tiene ningún sentido (contestan que están poco o nada de acuerdo con la frase “Siento que mi vida tiene sentido”). Al preguntar por la paz o armonía interior, las percepciones están más divididas. *El 43% cree que siente paz interior y el 44% que tiene un sentimiento de armonía interior*. El 17% y 19% están en los grados más altos de paz y armonía interior, respectivamente. Están muy de acuerdo con las frases “Me siento en paz” y “Tengo un sentimiento de armonía interior”. El 18% declara que no se siente en paz ni tiene armonía interior. El 28% y 29% no puede afirmar que se sienta en paz ni posea ese sentimiento de armonía interior, respectivamente.

Gráfico 21 – Acuerdo con la frase “Siento que mi vida tiene sentido”



Fuente: Ausín et al., (2020), *Estudio del impacto psicológico derivado del COVID-19 en la población española*.

En resumen:

- Del 55% al 70% de los españoles han sentido desasosiego ante la pandemia y sus males.
  - Al 11% le falta compañía a menudo, al 34% algunas veces.
  - El 16% se siente aislado a menudo y el 37% algunas veces.
  - Los jóvenes se sienten mucho más solos que los adultos y mayores.
  - El 13% no puede contar sus problemas a su familia y el 9% no tiene su apoyo emocional.
  - El 6% no puede contar problemas a sus amigos y el 6% no cuenta con su apoyo emocional.
  - El 12% no puede decir que sí tiene apoyo emocional de familiares o amigos.
  - El 77% de españoles cree que su vida sí tiene sentido y el 84% piensa que tiene un propósito, y el 44% siente paz o armonía interior.
  - El 4% de la población cree que no tiene una razón para vivir y el 8% que su vida no tiene sentido. Más de uno de cada diez españoles no cree que su vida tenga propósito ni sentido.
  - Hasta el 23% de la gente no puede afirmar positivamente que su vida tenga sentido y el 11% que su vida tenga un propósito.

La comparación con la encuesta sobre la soledad de la Cátedra Amoris Laetitia tiene limitaciones, ya que esta última tiene como ámbito la Comunidad de Madrid y la de la Cátedra contra el Estigma es nacional. No obstante, de los 3.473 cuestionarios de esa muestra nacional, 2.066 son madrileños, lo cual las acerca algo más. Si ponemos en diálogo las encuestas de la Cátedra contra el Estigma y la Cátedra Amoris Laetitia, para –con las limitaciones ya dichas– ver la influencia de la pandemia, podemos concluir lo siguiente:

a) El porcentaje de personas que siente soledad es el mismo: dos quintos de la población en distintos grados.

b) Previamente a la crisis había un 5,2% que sentía la soledad de modo grave y ese porcentaje se ha elevado en la pandemia al 11%.

c) La soledad leve –la que solo se siente “a veces”– era el 37% antes de la pandemia y ahora es el 34%. Hay un desplazamiento que aumenta en casi seis puntos porcentuales la soledad severa. El titular, con las reservas pertinentes y solo como aproximación, sería: *el porcentaje de personas que*

*sienten soledad en nuestro país es el mismo, pero la pandemia ha doblado la soledad severa en nuestra sociedad*<sup>7</sup>.

d) El porcentaje de personas que se sienten excluidas es aproximadamente el mismo en ambas encuestas: 26,2% antes de la pandemia y 25% durante la pandemia.

e) Varía la intensidad del sentimiento de exclusión. Antes de la pandemia el sentimiento intenso de exclusión era del 3,2% y durante la pandemia se eleva al 5%. La conclusión es similar a la anterior relativa a soledad: *una de cada cuatro personas tiene sentimientos de ser excluido de las relaciones sociales, pero aumentan aquellos que tienen ese sentimiento de un modo intenso*.

f) Cabe, finalmente, una comparación entre la confianza con otros para contar problemas. Antes de la pandemia había un 10,8% que no podían hablar con confianza con nadie sobre sus problemas y durante la pandemia encontramos que el 29% no puede contárselo a un familiar y el 16% tampoco a un amigo. Aunque las preguntas son diferentes, parece que *durante la pandemia ha aumentado el sentimiento de que uno no puede contar a nadie sus problemas con confianza*.

## 7.2. La soledad del coronavirus

El aislamiento y la necesidad de relación no solamente tuvieron mayor impacto durante la cuarentena, sino que también se agravan tras el confinamiento y las pérdidas, como efecto de los traumas ocasionados. El Desorden de Estrés Postraumático (DEPT) es un riesgo que aparece también tras las experiencias de confinamiento provocadas por emergencias sanitarias. Estudios realizados a población asiática y canadiense durante la pandemia del SARS (Cava, Fay, Beanlands *et al.*, 2005; Reynolds, Garay, Deamond *et al.*, 2008; Douglas, 2020) han mostrado que los individuos que viven una cuarentena o tienen familiares que contraen el virus tienen dos o tres veces más probabilidades de sufrir dicho desorden. El DEPT es cuatro veces más probable en niños que han sufrido cuarentena y el 28% de los adultos que han sufrido cuarentena tienen suficientes síntomas como para que sufran dicho desorden. El DEPT se hace más probable si las cuarentenas superan los diez días de confinamiento y son más frecuentes entre el personal sanitario o que ha estado atendiendo en diferentes servicios a las víctimas. Los efectos del trauma se prolongan hasta tres años, como han demostrado los

---

<sup>7</sup> Este texto se terminó de escribir antes de finalizar abril de 2020, antes de que se publicaran las otras dos olas del estudio de la Cátedra contra el Estigma sobre el impacto psicológico de la pandemia y el confinamiento.

estudios, que han encontrado sanitarios con abusos de alcohol y sustancias debido a esa experiencia hasta esas fechas tan distantes.

La soledad se convirtió en un factor de riesgo para casi toda la población durante la pandemia. Quienes vivían solos vieron acentuada su situación. Quienes se separaron de sus redes habituales de sociabilidad tuvieron que gestionar ese distanciamiento. Los profesionales de actividades esenciales sufrieron una presión que requirió más confianza y conversación para procesarla. Incluso es muy probable que la pandemia haya exacerbado la soledad en el trabajo (Fitzpatrik, 2020).

Los familiares cercanos han gozado de permisos para seguir atendiendo a necesidades básicas de sus mayores y personas dependientes que vivieran autónomamente en sus propias viviendas, tanto para llevarles comida como para asistirles en otras cuestiones como ayudarles a ducharse, etc. En España no ha existido desasistencia de mayores en sus hogares que tuviesen familiares o amigos que ayudaran, pero sí se encontraron en situaciones vulnerables aquellos que no contaban con esos apoyos.

Las personas que vivían solas y sufrían aislamiento vieron agravado severamente ese aislamiento. Es posible que la conciencia de la población sobre este problema haya hecho que algún pariente se haya sensibilizado y le haya telefoneado, cosa que probablemente no hacía ordinariamente. La soledad no afecta solo a quien vive solo, sino a personas que viven en familia, especialmente jóvenes que se sienten desconectados de su entorno. Es muy probable que al vernos obligados a convivir en el hogar todo el día sin salir, esos jóvenes hayan visto reducida su sensación de desconexión y eso haya reducido la soledad juvenil. Personas que no sentían soledad se han visto expuestas a situaciones de aislamiento al ser hospitalizadas sus parejas u otros familiares y quedarse solas en su vivienda.

Otras soledades sobrevenidas se han dado en el terreno profesional. Algunos profesionales de servicios esenciales y sanitarios dejaron sus hogares para proteger de contagios a sus familias y se instalaron en hoteles, apartamentos o caravanas. La soledad entre los sanitarios no solo fue física sino también emocional, tal como contaron diversos profesionales que vivieron esa situación (García Bastida, 2020), quienes no solo no contaban con el apoyo diario de su familia, sino que tenían que procesar en soledad la dureza de los dramas y luchas en que estaban comprometidos durante su jornada. También otros profesionales aceptaron voluntariamente confinarse en soledad para poder garantizar servicios esenciales, como es el caso de los trabajadores de los servicios de agua de Agbar en distintas localidades de Barcelona, que se instalaron en autocaravanas de uso individual. La dirección de recursos humanos de Agbar les proporcionó un servicio de atención psicológica y les garantizó el acceso gratuito a comunicaciones continuas con el exterior de las plantas (Cugat, 2020).

No solo las personas aisladas en su vivienda se sintieron solas, sino también aquellas que están en residencias por razones de edad o discapacidad. El régimen de visitas de sus seres queridos suele ser variable, pero durante la pandemia se vio sustancialmente modificado impidiéndose las comunicaciones que no fueran telefónicas o telemáticas. Se produjo una gran mortandad en residencias y un buen grupo de ellas concentraron un gran número de contagios y muertes, que alcanzaron las 30, 40 o incluso más de 50 víctimas. El 6 de abril de 2020, la Residencia Vitalia de Leganés sumó 50 fallecidos desde el inicio de la pandemia, 43 de los cuales tenían síntomas de coronavirus, y la residencia pública Reina Sofía de Las Rozas superaba los 50 en el mes de marzo (ABC, 2020a). No es un fenómeno exclusivamente español.

Todo Occidente ha constatado que la gran mortandad se ha cebado en residencias colectivas, que no se detectaron los focos ni muertes y que el modelo de colectivización aumenta las probabilidades de contagios y dificulta la erradicación del virus. En el grupo occidental de países europeos, las muertes en residencias suponen entre el 42% y 57% del total (Comas-Herrera *et al.*, 2020). Ha explotado a nivel internacional la crisis de residencias de mayores.

La mortandad residencial es una constante en varios países (Connolly, 2020). En Francia un tercio de las muertes están teniendo lugar en residencias de mayores. Existen residencias con 30 muertos –una cerca de Cannes, un tercio de todos los residentes de dicho centro–. También Italia tiene residencias en las que en una semana la COVID-19 se ha llevado por delante a un grupo grande de residentes –27 mayores en un centro de Milán la primera semana de abril–. Alemania no se libra del fenómeno. En el peor caso, 29 de 160 residentes. En Canadá también se encuentra este efecto. En Bobaygeon, Ontario, hubo 29 muertes en una residencia de 65 residentes. En Estados Unidos existe el mismo problema. En una residencia del condado de Kings –Estado de Washington– hubo 40 fallecidos y 66 veteranos de guerra murieron por coronavirus en una residencia para soldados en Holyoke, Massachusetts (Richer, 2020). Los ejemplos se multiplican por doquier. Esa amenaza ha intensificado el aislamiento de los mayores y personas discapacitadas que están en residencias.

Junto con la soledad que han sentido las personas aisladas, ha habido otras dos soledades graves durante esta pandemia. La primera la de los enfermos en hospitales. El extremo carácter contagioso de la COVID-19 obligaba a un gran aislamiento. De hecho, la sobreexposición al virus y la insuficiente disposición de recursos de protección para el personal sanitario ha provocado una alta mortalidad entre el personal de los hospitales, tanto médicos como enfermeras, auxiliares o personal de limpieza. Esa soledad de los enfermos ha hecho que pasaran las largas jornadas de enfermedad solos, sin visitas de familiares. El personal que les cuidaba trató de paliar esta situación facilitando conexiones por videoconferencias y otras comunicaciones.

Los casos más dramáticos fueron los de aquellos que entraron en una fase letal y los familiares padecían porque estuvieran muriendo solos. El personal de los hospitales se ha desvivido para acompañar en la medida de lo posible a esas personas en el final de su vida y transmitir a sus familiares que no ha muerto solo: “Se produce la angustia ante la impotencia por no poder cuidar y consolar. El cuidar de estar cerca, mirar, tocar, ofrecer un vaso de agua, decir alguna palabra de aliento o balbucir alguna expresión torpe de amor”, escribió Julio Martínez (2020) en La Tercera de ABC.

Tras los enfermos y agonías en soledad, esta dejaba sentir todo su peso en los procesos funerarios. Los velatorios fueron prohibidos y el número de personas muy limitado durante el envío al enterramiento, incineración o recogida de urnas funerarias. Las incineraciones en las ciudades más afectadas, como Madrid y Barcelona, han sido realizadas a veces a cientos de kilómetros, sin ser posible ningún tipo de acompañamiento. Esas soledades encadenadas han creado una profunda huella en las familias y comunidades.

En otros lugares del mundo, la apertura de fosas colectivas ha agudizado la experiencia de aislamiento, despersonalización y abandono. La gran trinchera de enterramientos colectivos en Hart Island –isla del Bronx con un siniestro pasado que intensifica el patetismo, pues fue prisión, psiquiátrico, correccional y albergue de personas sin hogar– causó una profunda impresión y desasosiego entre los neoyorquinos (Kilgannon, 2020). También Manaus se ha visto desbordada cuando ha superado el centenar de muertos diarios por COVID-19 y ha tenido que abrir fosas comunes en las que los muertos solamente son separados unos de otros por unas tablas (A Crítica, 2020). Milán habilitó una zona de su cementerio principal para más de un centenar de muertos sin ninguna vinculación con nadie, sin familiares ni amigos que reclamaran el cadáver. Se trata del conocido como campo 87, donde no son enterrados en fosa común, sino en tumbas muy sencillas de tierra removida, con una pequeña cruz de plástico blanco donde se indica su nombre y fecha del deceso (La Razón, 2020).

La soledad se caracteriza por la carencia o pobreza de capital relacional. El capital social es el conjunto de confianza pública, relaciones y pertenencias grupales de las que individuos o colectivos disponen para su desarrollo y sostenibilidad. El capital relacional es la extensión y calidad de los vínculos interpersonales que apoyan el desarrollo y sostenibilidad de una persona o colectivo. La soledad es una carencia casi absoluta de capital relacional y supone un grave empobrecimiento del capital social.

En la experiencia de la cuarentena por la COVID-19 existe una general toma de conciencia de la existencia de una soledad que convierte el confinamiento en una situación de riesgo para una parte de la sociedad. Por otro lado, las condiciones impuestas de distanciamiento social crean singulares circunstancias en las que la soledad no viene de la falta de capital relacional,

sino de las exigencias sanitarias de aislamiento. También hemos de observar que esa alarma por el aislamiento de un sector social dio lugar muy rápidamente a una gran respuesta.

### *7.3. Redes de revinculación*

Decenas de miles de ciudadanos en nuestro país han creado redes de apoyo para suplir esas deficiencias que han aumentado las soledades y los riesgos asociados al aislamiento. Esas redes han tenido diferente naturaleza. Algunas iniciativas fueron organizadas por vecinos que tejieron grupos de ayuda. Por ejemplo, el grupo Cuidados Madrid Centro (CMC) fue montado por nueve mujeres que coordinaron un WhatsApp al que se incorporaron 250 voluntarios (Zuazua, 2020). Lo más curioso es que esas nueve mujeres no se conocían entre ellas, sino que entraron en contacto por mensajes. Maribel tiene 43 años y es psicóloga. El 16 de marzo se apuntó al grupo de WhatsApp, que tenía ya unas 150 personas y de repente se encontró con que nadie organizaba. Así que se puso al frente y fue reclutando como organizadoras a otras ocho mujeres que estaban muy activas en ese chat. Así constituyeron la Comisión de Acogida y dieron nuevo brío a la red, que creció hasta sumar esos 250 voluntarios.

En dicho CMC se dedicaron a centralizar y gestionar las demandas de ayuda y buscar quien las puede satisfacer. Establecieron un turno de atención de 8 de la mañana a 8 de la tarde. “Lo que empezó como una oferta de ayuda con la compra y entrega de medicamentos o alimentos ha evolucionado hasta convertirse en un solucionador integral de situaciones al que, incluso en ocasiones, recurren los servicios sociales o la Policía Municipal”, cuenta Pedro Zuazua (2020). “Tenemos un Excel brutal, con un montón de pestañas para poder cuadrar las necesidades de los demandantes y las tareas que pueden hacer los voluntarios”, explica otra de las organizadoras, Teresa, de 38 años.

Como el CMC, se han sucedido múltiples iniciativas de distinto tamaño y alcance territorial. No buscaban solo solucionar problemas sobrevenidos por el aislamiento, sino todo tipo de necesidades que atañen a la solidaridad entre vecinos. Las Redes del Bien Común han proporcionado todo tipo de bienes y servicios, con especial atención a la soledad no deseada. Al respecto, no solo han suministrado bienes y servicios materiales, sino que también se han preocupado de aspectos expresivos y emocionales que han conducido a la celebración de cumpleaños y otros gestos que alimentan el espíritu de las personas.

En la primera semana de confinamiento trascendió a las pantallas el caso de Charo, una vecina del madrileño barrio de Lavapiés, que cumplía 80 años y sus vecinos le organizaron una felicitación masiva. Llamaron a



su puerta y el organizador le dijo: “Es para ti, sal. Están todos los vecinos en el patio, sal a saludarnos”. Salió a la ventana y todo el vecindario había sido convocado para cantarle. “Ha sido el cumpleaños más bonito de toda mi vida”, dice esta sencilla señora, que salió en pijama (La Jungla, 2020).

Otras iniciativas han comenzado como una pequeña idea. También muy pronto, el 17 de marzo, una médica cirujana del Hospital de la Princesa de Madrid, Cristina Marín, se propuso actuar ante la extrema soledad de los enfermos. Así describía el problema en la petición que lanzó por redes sociales: “Uno de los mayores problemas de los pacientes ingresados con coronavirus es que tienen un aislamiento brutal. Están completamente solos, separados de sus familias, muchos de ellos saben que sus familiares están también ingresados, intubados en la UCI o que incluso se están muriendo y tienen que hacer frente a esa soledad de que los médicos pasemos, porque es la norma, solo una vez al día a verlos, tienen mucha ansiedad sobre su enfermedad y ya se sabe que incluso entre aquellos que se curan hay mucho estrés postraumático por el aislamiento”.

Al comienzo, el mensaje de la doctora Marín lo mandó solamente a su WhatsApp familiar, pero rápidamente trascendió y se viralizó a tal velocidad que amplió la petición. Facilitaba una serie de correos electrónicos que ella y un grupo de jóvenes médicos en otros hospitales habían improvisado. Su propuesta era que la gente les escribiera cartas de apoyo y ánimo a los pacientes y ellos se responsabilizaban de hacérselas llegar. Hubo sospechas de si acaso fuera un fraude, pero el Colegio de Médicos de Madrid y la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid avalaron la autenticidad de la iniciativa. En 24 horas se recibieron 35.000 cartas.

Distintas entidades crearon servicios específicos para atender la soledad. El Teléfono de la Esperanza se encontró desbordado y abrieron una línea telefónica específica para atender las situaciones provocadas por la pandemia. Los 200 voluntarios de la ONG en Barcelona tuvieron que ampliar sus turnos de atención a cuatro horas diarias, ya que atienden las 24 horas los 365 días del año. Las llamadas diarias aumentaron hasta 80 al comenzar la pandemia y ofrecieron la línea suplementaria para atender a 150 personas cada día (Pueyo, 2020).

El Ayuntamiento de Barcelona y el Gobierno autonómico distribuyeron 1.200 dispositivos móviles a hospitales, así como a pabellones y hoteles medicalizados de la ciudad para que los pacientes pudieran hablar con sus familiares y amigos y así impedir el aislamiento (InfoBarcelona, 2020). Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid puso en marcha el programa “Minutos en Compañía” en colaboración con Voluntarios por Madrid, la iniciativa Adopta un Abuelo y sostenido por compañías como Fundación KPMG, Banco Santander, Open Value Foundation, Nestlé, Innocent Drinks y Seguros Santalucía, que hicieron posible ocho mil horas de compañía

telefónica. Un grupo de 100 voluntarios ofrecieron tiempo de relación a los más de 160.000 mayores que viven solos en Madrid y a todos aquellos ancianos que sufren aislamiento (Madrid Diario, 2020).

El Ministerio de Sanidad y el Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos (COP) de España ofrecieron servicios de atención telefónica a personas afectadas por problemas derivados de la pandemia. El Colegio Oficial de Psicología de Madrid puso en marcha en colaboración con la Oficina Regional de Salud Mental de la Comunidad de Madrid una línea telefónica gratuita para “facilitar el afrontamiento y la gestión emocional” del fenómeno de la pandemia y el confinamiento, entre cuyas prioridades estaba atender la soledad. Operativo los 7 días de la semana y las 24 horas, estuvo atendido por 600 psicólogos voluntarios en distintos turnos. Solo el primer día tuvo 700 llamadas (Infocop, 2020). También el Consejo Regional de Mayores y la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid pusieron en marcha un servicio de acompañamiento telefónico a mayores, llamado “¿Charlamos?”, en colaboración con distintas entidades de voluntariado (Fundación Grandes Amigos, Solidarios para el Desarrollo, Cruz Roja y Nadie Solo). En su conjunto, los servicios de atención psicológica se han visto extremadamente demandados. El Principado de Asturias habilitó un número de teléfono para consultas psicológicas con motivo del confinamiento y en cinco días había tenido 200 llamadas (La Voz, 2020).

Diferentes entidades generaron servicios de ayuda contra el aislamiento. En Estados Unidos, la Fundación Mapfre ofreció un servicio telefónico para luchar contra la soledad de los mayores sostenido por más de mil voluntarios, mediante conversación y soporte cultural y recreativo a través de recursos telemáticos. Como ejemplo de intervención en el ámbito local, el Grupo Consorcio –conserva cántabra que exporta a cuarenta países– ofreció, en colaboración con el Ayuntamiento de Santoña, un servicio llamado “Con Nuestros Mayores”, destinado a apoyar a los mayores que viven solos la pandemia. El Grupo Consorcio creó un grupo de voluntariado que realizaba al menos una llamada diaria a cada persona sola para “conseguir que nadie se sienta aislado en su soledad, sino en compañía, escuchado y considerado” (El Diario de Cantabria, 2020). Además, el Grupo Consorcio hizo posible la extensión del servicio de atención domiciliaria del Ayuntamiento de Santoña con donaciones de lotes de comida con un valor de seis mil euros semanales en alimentación y más de noventa mil unidades de EPI entre guantes desechables, batas, delantales y cofias para las personas que realizaban la atención domiciliaria a esos mayores aislados.

Grandes organizaciones civiles como la ONCE, con su campaña #NoEstáisSolos, ha movilizado junto a Atresmedia a centenares de voluntarios, para que las personas con discapacidades tuvieran apoyo y no sufrieran soledad. El cuerpo ordinario de voluntarios que colaboran con la ONCE se vio incrementado un 88% en el mes de marzo (Europa Press, 2020a).

En Cataluña, por ejemplo, una red de 250 voluntarios de la ONCE cuidaba a cerca de 2.000 personas (Polo, 2020). Por su parte, el grupo mediático Atresmedia organizó #AisladosPeroNoSolos, una iniciativa de voluntariado *online* para acompañar a tres perfiles vulnerables durante el período de confinamiento: enfermos aislados en hospitales, personas con discapacidad y personas mayores solas.

La Iglesia de Madrid aunó los esfuerzos de Cáritas, Jóvenes Madrid y el Centro de Humanización de la Salud de los Religiosos Camilos para crear un gran dispositivo de respuesta integral a todos los problemas derivados de la soledad a través de cuatro teléfonos. El primero, de Atención a Personas Solas con un servicio de acompañamiento personalizado diario que ofrecía seguimiento y conversación. El segundo teléfono coordina los Centros de Escucha de la Iglesia de Madrid en la región, especialmente destinado a aquellos que atraviesan situaciones de enfermedad y pérdida, y se amplió a los profesionales de los servicios sanitarios y esenciales. Muchos de estos casos implicaban problemas relativos a la soledad. También se trataba esa cuestión entre el conjunto de asuntos que atendía un tercer teléfono de Atención Religiosa Católica de Urgencia, específicamente dirigido al acompañamiento espiritual y a la atención sacramental. Finalmente, el cuarto teléfono activaba todos los servicios sociales, recursos y voluntarios de Cáritas en aquellas situaciones de soledad que precisaran apoyo material o asesoramiento social (COPE, 2020a).

La Compañía de Jesús, en colaboración con su Universidad Pontificia Comillas, lanzó una plataforma digital llamada “No estás solo”, atendida por profesionales de la psicología y también centenares de voluntarios para atender a distintos perfiles de aislamiento y soledad en los trabajos esenciales. El Instituto Universitario de la Familia y la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, de la misma universidad, crearon, además, una herramienta para poder diagnosticar la situación específica de cada persona que sentía soledad o estrés y que se les derivara a distintos tipos de intervención psicológica o de acompañamiento.

La respuesta a la soledad ha sido amplia y profunda, con iniciativas que buscaban restaurar el flujo ordinario de relaciones y crearlas donde no existían. Algunas siguieron las vías habituales de sociabilidad y otras fueron muy creativas. Por ejemplo, el Servicio Forestal de Islandia recomendó a la población que, para paliar los efectos de la soledad, salieran a abrazar árboles. Para ello el servicio abrió senderos en la abundante nieve que había a comienzos de la primavera hasta los árboles más emblemáticos del país (COPE, 2020b). No podemos negar que, ante el alto riesgo de aislamiento durante la pandemia, se produjo una gran movilización para la revinculación de modo que nadie quedara solo.

#### **7.4. *La soledad tras la pandemia COVID-19***

El redescubrimiento de los vecinos ha sido una de las experiencias más universales durante la pandemia, especialmente en las ciudades, donde la sociabilidad vecinal se ha ido progresivamente desgastando. La Gran Desvinculación que hemos sufrido ha ido destejiendo los lazos vecinales que tan importantes fueron para las anteriores generaciones y que tan importantes son en los barrios más dinámicos, sostenibles y con mayores grados de satisfacción entre sus habitantes. La pandemia no solo nos ha hecho conocer a los vecinos, empatizar y celebrar con ellos los aplausos de gratitud, sino que también nos ha demostrado cómo las redes del bien han sido sumamente eficaces. Por primera vez en nuestra historia, decenas de miles de vecinos han puesto en el portal su número de teléfono para ayudar si alguien lo necesita. La calidad de la experiencia de quienes habitan ciudades depende de la sociabilidad vecinal en sus edificios o entornos inmediatos, de la densidad de tiendas de cercanía y de la relación con la red de servicios de proximidad –deportes, salud, educación, biblioteca, parroquia, etc.–. Es paradójico que estando confinados hayamos tenido una mejor experiencia del barrio como comunidad.

Además, la lucha contra la pandemia ha creado un proyecto global al que se ha unido la mayoría de la humanidad confinándose para no acelerar la transmisión del virus, prestando su ayuda comunitaria a quien estaba solo, comprometiéndose en voluntariados –Reino Unido pidió a mitad de marzo 250.000 voluntarios para ayudar a su Sistema Nacional de Salud, NHS, y obtuvo 750.000 en una semana– o ejerciendo servicios esenciales, muy especialmente la atención sanitaria. La investigación en busca de la vacuna de la COVID-19 ha dado lugar al mayor despliegue de cooperación científica de la historia, basado en la sociedad civil científica y la colaboración con universidades, fundaciones, empresas y Administraciones.

La pandemia pone al desnudo la vulnerabilidad humana, ha suscitado una preocupación profunda por lo esencial y ha hecho preguntarse por el sentido de su modo de vida, sus relaciones y lo que somos como Humanidad. La pandemia nos ha hecho preguntarnos sobre las condiciones en las que viven las personas mayores y el valor que les reconocemos. Sobre todo, la pandemia ha sido una gran toma de conciencia sobre la soledad y cuando se ha pensado sobre esa soledad no solo se ha focalizado en quienes viven aislados o padecieron la dramática soledad de la muerte y el duelo no acompañados, sino que en el fondo estábamos viendo el riesgo de soledad existencial que nos amenaza a cada uno de nosotros, la desconexión con el sentido de nuestro mundo y lo que somos. La soledad del siglo XXI se produce en el más profundo ámbito del ser. Es el propio siglo XXI el que siente soledad respecto a la Historia y necesita saber qué es.

## Bibliografía

- A Crítica (2020): “Campo 87, el cementerio que acoge los cuerpos que no reclama nadie”. *A Crítica*, 28 de abril de 2020.
- ABC (2020): “Dos residencias de Madrid suman más de un centenar de fallecidos por coronavirus”. *ABC*, 6 de abril de 2020.
- Ausín, B., González-Sanguino, C., Castellanos, M. A., López-Gómez, A., Saiz, J., Ugidos, C. (2020): *Estudio del impacto psicológico derivado del COVID-19 en la población española*. Disponible en: <https://www.ucm.es/file/estudio-grupo5-univ-complutense-observatorio-impacto-psicologico-covid19-psi-covid-19>
- BBC (2015): “Ghosting, la cruel manera de acabar con las relaciones en la era digital”. *BBC*, 1 de diciembre de 2015.
- Berg, N. (2012): “Is Bad Urban Design Making Us Lonely?”. *CityLab*, 16 de abril de 2012.
- Carmona, R. (2019): “Por qué no deberías practicar ‘ghosting’, aunque esté de moda”. *La Vanguardia*, 19 de mayo de 2019.
- Carnegie, J. (2018): “The rising epidemic of workplace loneliness and why we have no office friends”. *The Telegraph*, 18 de junio de 2018.
- Cava, N. A., Fay, K. E., Beanlands, H. J., McCay, E. A., Wignall, R. (2005): “The experience of quarantine for individuals affected by SARS in Toronto”. *Public Health Nursing*, vol. 22, p. 398.
- Censuswide (2016): “New research reveals that over half of all lonely older people simply miss having someone to laugh with”. *Campaign to End Loneliness*. Disponible en: <https://www.campaigntoendloneliness.org/laughter-really-could-be-the-best-medicine/>
- CIGNA (2018): “Impact of Loneliness in the U.S. and Potential Root Causes”. *CIGNA*, 1 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.cigna.com/newsroom/news-releases/2018/new-cigna-study-reveals-loneliness-at-epidemic-levels-in-america>
- Comas-Herrera, A., Zalakaín, J., Litwin, Ch., Hsu, A.T., Lemmon, E., Henderson, D., Fernández, D. L. (2020): “Mortality associated with COVID-19 outbreaks in care homes: early international evidence”. *LTC Responses to COVID-19*.
- Connolly, K. (2020): “Care homes across globe in spotlight over COVID-19 death rates”. *The Guardian*, 9 de abril de 2020.
- COPE (2020a): “El Arzobispado de Madrid pone en marcha un teléfono de escucha activa durante el estado de alarma”. *COPE*, 30 de marzo de 2020.
- COPE (2020b): “La iniciativa de Islandia para combatir la soledad durante el confinamiento: abrazar árboles”. *COPE*, 27 de abril de 2020.
- Cugat, R. (2020): “Agbar confina a trabajadores en las plantas potabilizadoras”. *El Periódico*, 7 de abril de 2020.
- Douglas, Y. (2020): “The Costs of Social Isolation: Loneliness and COVID-19”. *Psychiatry Advisor*, 29 de abril de 2020.
- Durán, L. F. (2019): “Isabel, la amante del arquitecto que murió sola en casa y ha sido hallada este martes, 15 años después”. *El Mundo*, 24 de octubre de 2019.

- El Diario de Cantabria (2020): "Grupo Consorcio lanza una campaña contra la soledad de las personas mayores por el COVID-19". *El Diario de Cantabria*, 8 de abril de 2020.
- Europa Press (2020): "El voluntariado de Fundación ONCE crece un 88% en los últimos 30 días". *Europa Press*, 16 de abril de 2020.
- Farrer, L. (2019): "Beware: Professional Isolation Is More Than Loneliness". *Forbes*, 15 de febrero de 2019.
- Fitzpatrick, F. (2020): "Loneliness at work: A health epidemic exacerbates a social one". *The Philadelphia Inquirer*, 28 de abril de 2020.
- Freedman, G., Powell, D. N., Le, D., Williams, K. D. (2018): "Ghosting and destiny: Implicit theories of relationships predict beliefs about ghosting". *Journal of Social and Personal Relationships*, vol. 36, n. 3, pp. 905-924.
- Giamello, C. y De Castro, G. (2017): *En busca de los niños de la llave. Una mirada indiscreta a la España que emerge de La Gran Recesión*. Barcelona: EDUCO.
- Giamello, C. y De Castro, G. (2018): *Los otros niños de la llave. Cuando la precariedad se hace costumbre en España*. Barcelona: EDUCO.
- Griffis, H. (2018): "State of Remote Work 2018 Report". *Buffer*. Disponible en: <https://open.buffer.com/state-remote-work-2018/> Consultado el 1 de mayo de 2020.
- Hafner, K. (2016): "Una epidemia de soledad". *The New York Times*, 9 de septiembre de 2016.
- Holt-Lunstad, J., Smith, T. B., Baker, M., Harris, T., Stephenson, D. (2015): "Loneliness and social isolation as risk factors for mortality: A meta-analytic review". *Perspectives on Psychological Science*, n. 10, pp. 227-237.
- Holwerda, T. J., Beekman, A. T. F., Deeg, D.J., Stek, M.L., Van Tilburg, T. G., Visser, P., Schamael, B., Jonker, C., Schoevers, R. A. (2012): "Increased risk of mortality associated with social isolation in older men: only when feeling lonely? Results from the Amsterdam Study of the Elderly (AMSTEL)". *Psychological Medicine*, vol. 42, n. 4, pp. 843-853.
- Hosie, R. (2017): "People who use social media a lot are isolated". *Independent*, 6 de marzo de 2017.
- HRSA (2019): "The 'Loneliness Epidemic'. Health Resources & Services Administration". Disponible en: <https://www.hrsa.gov/enews/past-issues/2019/january-17/loneliness-epidemic>.
- Hunt, M. G. y Young, J. (2018): "No More FOMO: Limiting Social Media Decreases Loneliness and Depression". *Journal of Social and Clinical Psychology*, vol. 37, n. 10, pp.751-768.
- InfoBarcelona (2020): "Dispositivos móviles para paliar la soledad en los hospitales". *InfoBarcelona*, 26 de abril de 2020.
- Infocop (2020): "Más de 700 llamadas atendidas en el teléfono gratuito de apoyo psicológico de la Comunidad de Madrid gestionado por el COP Madrid". *Infocop*, 7 de abril de 2020.
- IPSOS (2020): "Majority (54%) of Canadians Say Physical Distancing has Left them Feeling Lonely or Isolated". *IPSOS*, 10 de abril de 2020.

- Jacobs, E. (2017): "When loneliness at work drives employees to quit their jobs". *Financial Times*, 8 de junio de 2017.
- Kalia, A. (2020): "The extreme loneliness of lockdown: 'Even though my partner is here, I'm struggling to cope'". *The Guardian*, 28 de abril de 2020.
- Kilgannon, C. (2020): "As Morgues Fill, N.Y.C. to Bury Some Virus Victims in Potter's Field". *The New York Times*, 10 de abril de 2020.
- Klinenberg, E. (2012): *Going Solo: The Extraordinary Rise and Surprising Appeal of Living Alone*. Londres: Penguin Books.
- La Jungla (2020): "El cumpleaños más emotivo de Charo, la octogenaria a la que sorprendieron sus vecinos". *El Español*, 18 de marzo de 2020.
- La Razón (2020): "Campo 87, el cementerio que acoge los cuerpos que no reclama nadie". *La Razón*, 23 de abril de 2020.
- La Voz (2020): "Las consultas de atención psicológica superan las 200 llamadas en Asturias". *La Voz de Asturias*, 1 de abril de 2020.
- Lauby, S. (2019): "The Next Employee Challenge: Loneliness in the Workplace". *HR Bartender*, 12 de febrero de 2019.
- Madrid Diario (2020): "Nace 'Minutos en compañía', un teléfono para paliar la soledad de los mayores en cuarentena". *Madrid Diario*, 26 de marzo de 2020.
- Malagón-Amor, Á., Córoles-Martínez, D., Martín López, L. M., Pérez-Solá, V. (2014): "Hikikomori in Spain: A descriptive study". *International Journal of Social Psychiatry*, vol. 61, n. 5, pp. 475-483.
- Marjoribanks, D. y Darnell, A. (2017): "You're not alone: the quality of the UK's social relationships". *Relate*, 1 de marzo de 2017.
- Martínez, J. (2020): "Morir solos". *ABC*, 17 de abril de 2020.
- Matthews, T. y Dolley, J. (2018): "Many people feel lonely in the city, but perhaps 'third places' can help with that". *The Fifth Estate*, 22 de marzo de 2018.
- Monbiot, G. (2014): "The age of loneliness is killing us". *The Guardian*, 14 de octubre de 2014.
- Moore, P. (2014): "Poll Results: Ghosting". *YouGov*, 28 de octubre de 2014.
- Morris, S. (2019): "Hinkley suicide alarm: family of victim calls for more support for lonely workers". *The Guardian*, 27 de agosto de 2019.
- Ovejero, S., Caro-Cañizares, I., León-Martínez, V., Baca-García, E. (2014): "Prolonged social withdrawal disorder: a hikikomori case in Spain". *International Journal of Social Psychiatry*, vol. 60, n. 6, pp. 562-565.
- Ozcelik, H. y Barsade, S. (2011): "Work loneliness and employee performance". *Academy of Management*, vol. 2011, n. 1.
- Peláez, J. (2014): "Los 2 casos del síndrome de Hikikomori en España". *Naukas*, 28 de febrero de 2014.
- Polo, T. (2020): "Una red de voluntarios para las 2.000 personas mayores ciegas y solas durante la pandemia". *El País*, 5 de abril de 2020.
- Price, S. (2020): "Nearly Half of Americans are Struggling With Loneliness Amid Social Distancing, and Many Don't Know Where to Find Help". *Value Penguin*, 28 de abril de 2020.

- Primack, B. A., Shensa, A., Sidani, J., Whaite, E. O., Yi Lin, L., Rosen, D., Colditz, J. B., Radovic, A., Miller, E. (2017): "Social Media Use and Perceived Social Isolation Among Young Adults in the US". *American Journal of Preventive Medicine*, vol. 53, n. 1, pp. 1-8.
- Primack, B. A., Karim, S. A., Shensa, A., Bowman, N., Knight, J., Sidani, J. E. (2019): "Positive and Negative Experiences on Social Media and Perceived Social Isolation". *American Journal of Health Promotion*, vol. 33, n. 6, pp. 859-868.
- Pueyo, J. (2020): "El Teléfono de la Esperanza, desbordado". *El País*, 2 de abril de 2020.
- Reynolds, D. L., Garay, J. R., Deamond, S. L., Moran, M. K., Gold, W., Styra, R. (2008): "Compliance and psychological impact of the SARS quarantine experience". *Epidemiology and Infection*, vol. 136, n. 7, p. 997.
- Richer, A. D. (2020): "66 veteranos de guerra en EU mueren por coronavirus en asilo para soldados de Massachusetts". *Sin Embargo*, 28 de abril de 2020.
- Scharf, T. (2011): "Loneliness: an urban perspective", en Age UK Oxfordshire (2011): *Safeguarding the Convoy. A call to action from the Campaign to End Loneliness*. Abingdon (OXON): Age UK Oxfordshire.
- Schawbel, D. (2018): *Back to Human: How Great Leaders Create Connection in the Age of Isolation*. Nueva York: Da Capo Lifelong Books.
- Sherwood, C., Kneale, D. y Bloomfield, B. (2014): *The Way We Are Now: The State of the UK's Relationships 2014*. Londres: Relate.
- Together for Short Lives (2018): *Hidden Lives: tackling the social exclusion of families caring for a seriously ill child*. Londres: Together for Short Lives.
- Turkle, S. (2015): "Ghosting". *Huffington Post*, 23 de noviembre de 2015.
- Vidal, F. (2018): *La Última Modernidad*. Santander: Sal Terrae.
- Waytz, A., Chou, E. Y., Magee, J. C., Galinsky, A. D. (2015): "Not so lonely at the top: The relationship between power and loneliness". *Journal of Organizational Behavior and Human Decision Processes*, n. 130, pp. 69-78.
- WHO (2013): *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and nonpartner sexual violence*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Wood, G. (2011): "Secret Fears of the Super-Rich". *The Atlantic*, abril de 2011.
- Zuazua, P. (2020): "Operación vecino: cuando la atención en cadena es solidaria e inmediata". *El País*, 5 de abril de 2020.



**Parte Tercera**

---

**DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL**

**Capítulo 1**  
**MERCADO DE TRABAJO**  
**Y DESIGUALDAD**

---

Luis Ayala Cañón  
*UNED*

Olga Cantó Sánchez  
*Universidad de Alcalá*

## **Introducción**

Entre los procesos que con mayor fuerza han contribuido a redefinir la estructura social en los países de renta alta, uno de los más destacados es el crecimiento de la desigualdad en el largo plazo. Como ponen de manifiesto distintos informes de la OCDE (2008, 2011, 2015), prácticamente en todos los países de renta alta las diferencias de renta entre los hogares se han ensanchado en las últimas décadas. Este aumento de la desigualdad ha generado un creciente interés, tanto entre los académicos como entre los encargados de la toma de decisiones públicas, que buscan identificar correctamente las causas de este aumento para ajustar las políticas públicas a esta realidad.

Son varios los análisis que han tratado de abordar esta doble tarea, traspasando alguno de ellos las fronteras del trabajo académico para pasar a ocupar el centro del debate social (Piketty, 2013; Atkinson, 2015). En general, sus resultados ligan este progresivo aumento de la desigualdad a la falta de mejoras de las políticas sociales que corrijan la creciente vulnerabilidad económica de amplias capas de la población, que sufren cada vez más precariedad laboral ligada al empleo temporal, a las ocupaciones a tiempo parcial indeseado y a los bajos salarios. A falta de una mayor intervención del Estado, el proceso de deterioro de las condiciones laborales desde los años setenta hasta hoy estaría detrás del progresivo crecimiento de las desigualdades y del empobrecimiento de la población en muchos países de renta alta.

La crisis iniciada en el último tercio de la primera década del siglo XXI y que se prolongó durante varios años añadió, sin duda, mayor intensidad a la tendencia de aumento de la desigualdad. El crecimiento del desempleo, la caída en las remuneraciones de los trabajadores menos cualificados y la insuficiente respuesta de la intervención pública, a través del sistema de impuestos y prestaciones, avivaron el proceso citado de incremento de las diferencias de renta. Tales procesos, junto a las políticas de consolidación fiscal, no habrían hecho sino contribuir a deteriorar aún más el poder adquisitivo de muchos hogares con ingresos medios y bajos, ampliando las diferencias de renta y aumentando el número de familias con ingresos

inferiores al umbral de la pobreza, sobre todo en los países del sur del continente europeo.

La magnitud de la crisis económica y de sus secuelas sociales han erosionado en un breve plazo las ganancias de bienestar social que habían tardado décadas en consolidarse, lo que ha dado origen, sin embargo, a explicaciones del crecimiento de la desigualdad poco ajustadas a la evolución de este problema en el largo plazo. Siendo indiscutible el efecto regresivo de los problemas descritos, el cambio de ciclo no hizo sino avivar procesos que ya venían de lejos. En otras palabras, hay un componente estructural en el proceso desigualitario que va más allá del signo del ciclo económico. Esa inercia obliga a delimitar correctamente cuáles son las fuerzas que explican que la desigualdad sea hoy en la mayoría de los países ricos mayor que la que había hace dos o tres décadas.

En una rápida síntesis, esas explicaciones han puesto el foco fundamentalmente en tres procesos. El primero es la creciente internacionalización de la economía y la incorporación de tecnología en los procesos productivos. El aumento de las importaciones de países de salarios bajos y el progreso tecnológico sesgado hacia los trabajadores más cualificados han hecho que en muchos países haya habido un desplazamiento de la demanda de trabajo, que se ha traducido en niveles de renta gradualmente decrecientes para los trabajadores con cualificaciones más bajas. En este empeoramiento ha tenido también un papel importante, como veremos, la progresiva introducción en todos los países de medidas para flexibilizar el mercado de trabajo, con consecuencias adversas sobre la remuneración y la protección de esos trabajadores.

En segundo lugar, como ha mostrado Piketty en sus trabajos, en casi todos los países se ha registrado una mayor concentración de las rentas del capital. Algunos trabajos muestran que el aumento de la desigualdad de las rentas de capital es mayor que el crecimiento de la desigualdad salarial y su papel es cada vez más importante en el total de renta de los hogares (Milanovic, 2017; Bengtsson y Waldenström, 2018). En todo caso, la contribución de este tipo de rentas a la desigualdad sigue siendo considerablemente inferior a la de las rentas de trabajo, pero su peso está aumentando a lo largo del tiempo.

En tercer lugar, los datos disponibles muestran, en general, un importante crecimiento de la desigualdad de las rentas primarias o rentas de mercado como consecuencia de los dos procesos citados, y una cada vez más limitada capacidad redistributiva de los sistemas de impuestos y prestaciones. La desigualdad en los países ricos no solo ha aumentado en términos de la distribución de las rentas primarias, sino también una vez que interviene el sector público a través de la doble vertiente de los impuestos y las prestaciones monetarias. Sin duda, y aunque se mantiene

todavía una importante capacidad de la intervención estatal para reducir las desigualdades de los mercados, cada vez es mayor la dificultad del sector público para compensar esa tendencia desigualadora.

Un elemento común en los tres ámbitos descritos es el papel central del mercado de trabajo en la determinación de las rentas que reciben finalmente los hogares. Los cambios citados en la demanda, ligados a la globalización y al cambio tecnológico, la pérdida de peso relativo de las rentas del trabajo en el total y la creciente dificultad para que la intervención pública redistributiva corrija los procesos desigualitarios con origen en el mercado de trabajo, hacen de la dimensión laboral un factor clave en la explicación de las tendencias de la desigualdad.

Dos son, principalmente, los elementos de la realidad laboral que modulan en mayor medida las tendencias de la desigualdad. Uno es la desigualdad en el acceso al empleo, con una relación muy estrecha, como se acaba de mencionar, entre los niveles bajos de empleo y la desigualdad. Siendo esta relación casi universal, no da cuenta, sin embargo, de algunos resultados del mercado de trabajo, que hacen que la conexión entre la creación de empleo y la reducción de la desigualdad no sea completamente automática. En este sentido, una segunda fuente de desigualdad es la que se produce entre quienes acceden al empleo, tanto en las remuneraciones percibidas como en la estabilidad y calidad del puesto de trabajo. El aumento del volumen, en muchos países, de los llamados trabajadores pobres es la manifestación más inmediata de la falta de automatismo entre la creación de empleo y la vulnerabilidad social.

El objetivo de este capítulo es tratar de profundizar en estas dos formas de desigualdad, situando la realidad española en perspectiva comparada y examinando las tendencias en el largo plazo. El capítulo se estructura como sigue: en un primer apartado se analizan las nuevas relaciones entre el mercado de trabajo y la desigualdad; en el segundo apartado se examina la conexión entre el empleo/desempleo y la desigualdad; el tercer apartado se centra en el análisis de los procesos de desigualdad salarial; en el cuarto apartado se revisan algunas de las propuestas de intervención para reducir las desigualdades con origen en el mercado de trabajo. El capítulo se cierra con una breve relación de conclusiones.

## **1. Las nuevas relaciones entre el mercado de trabajo y la desigualdad**

Una de las transformaciones del mercado de trabajo más determinantes de los nuevos procesos de vulnerabilidad económica y social es la pérdida de seguridades. Durante muchas décadas, la combinación de un

mercado de trabajo con niveles bajos de desempleo y un Estado de bienestar en expansión contribuyó a legitimar un sistema de organización social con un gran respaldo de amplias capas de la ciudadanía. Los cambios registrados en las últimas décadas en el mercado de trabajo han supuesto, por el contrario, una fuerte crisis de confianza en ese modelo. En muchos países, la persistencia de elevadas tasas de desempleo, acompañadas de una creciente eventualidad y precariedad de la ocupación, no solo han supuesto un aumento de la vulnerabilidad de los hogares, sino también una importante quiebra del consenso social sobre el modelo de organización económica.

### *1.1. Vulnerabilidad del empleo, vulnerabilidad de la renta*

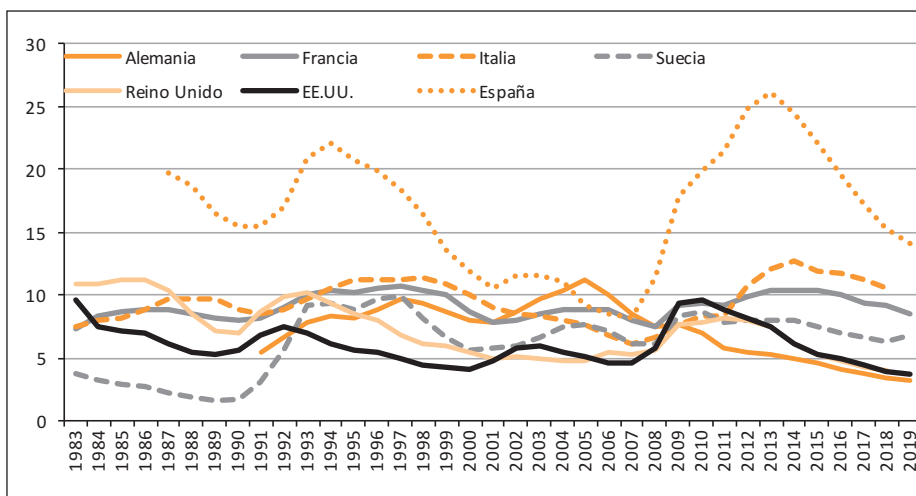
Como ya señaló Guy Standing (1992) hace tres décadas, los cambios en el escenario del empleo en el período posterior a la gran etapa expansiva de las economías occidentales provocaron la ruptura del consenso social que durante varios años se había ido creando en torno a la institucionalización de derechos sociales ligados al ámbito laboral: seguridad del empleo al garantizar el Estado niveles cercanos al pleno empleo, seguridad de ingresos a través de mecanismos reguladores como el salario mínimo, la indicación de los salarios, la protección social y los impuestos para reducir la desigualdad económica, seguridad del puesto de trabajo mediante barreras institucionales que prevenían el despido y seguridad laboral a través de regulaciones que mejoraban las condiciones de trabajo.

Los cambios de las tres últimas décadas y, sobre todo, los citados nuevos procesos ligados a la globalización, al cambio tecnológico y a las nuevas formas de producción de determinados servicios han transformado el entorno laboral en un marco de inseguridad. El primer proceso ha supuesto, entre otras consecuencias, la apertura de muchos mercados locales a la competencia internacional, con importantes consecuencias negativas sobre los niveles salariales. El segundo proceso ha dado lugar a una creciente polarización ocupacional, con el desplazamiento de los puestos de trabajo medios (Sebastián, 2018). En tercer lugar, la generalización de formas no estándar de trabajo se traduce en que, de forma creciente, tener empleo puede ya no ser suficiente para garantizar el acceso estable a los niveles de ingresos necesarios para desarrollar una vida digna de forma autónoma (Muñoz de Bustillo, 2019).

Dos de las consecuencias más visibles de esos cambios son el aumento del desempleo, por un lado, y el crecimiento del empleo temporal y de jornada parcial no deseada, por otro. En relación con el primer aspecto, el abandono del pleno empleo como objetivo de política económica ha hecho

que nos hayamos acostumbrado a ver en muchos países tasas de desempleo cercanas al 10% incluso en los momentos de mayor crecimiento económico. Tal como muestra el gráfico 1, en las tres últimas décadas, en varios de los principales países de la OCDE, la tasa de desempleo se acercó a ese nivel. En ese contexto comparado, la experiencia española resulta claramente anómala. Por un lado, los niveles de desempleo son notablemente más altos que en el resto de los países durante prácticamente todo el período. Por otro lado, las oscilaciones en la tasa de desempleo son mucho más marcadas en el caso español, tanto en los momentos de bonanza económica como en las fases recesivas.

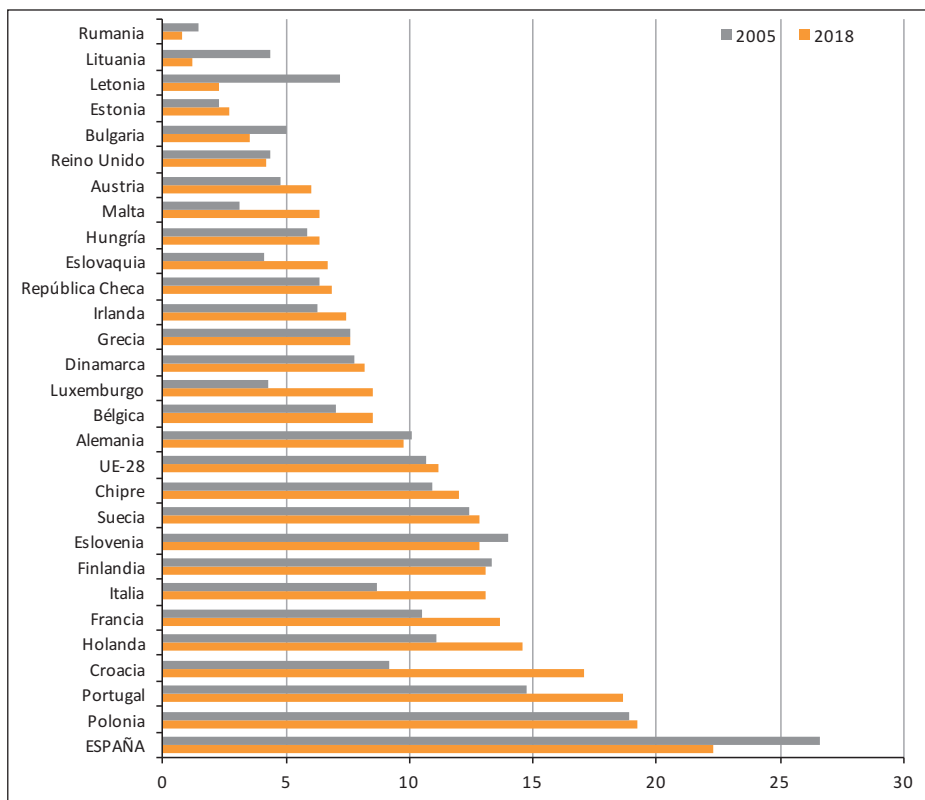
Gráfico 1 – Evolución de la tasa de paro en algunos países de la OCDE. 1983-2019



Fuente: *Unemployment – LFS adjusted series* (Eurostat).

Simultáneamente al aumento general de los problemas de desempleo, el empleo se ha ido haciendo más inestable que en el período en el que las citadas seguridades caracterizaban el devenir del mercado de trabajo. Aunque el peso del empleo temporal puede recoger las singularidades de cada estructura productiva, siendo mayor en algunos países la presencia de las ocupaciones cíclicas y las estacionales, la heterogeneidad que se advierte en la incidencia de este tipo de acceso a la ocupación no oculta que durante los últimos quince años en la mayoría de los países ha aumentado la eventualidad. Además, el aumento del empleo a tiempo parcial involuntario desde 2009 en muchos países, como Francia, Portugal, Italia, Grecia y España, apunta a un aumento de la precariedad de los contratos en términos de número de horas de trabajo mensuales además de en su eventualidad.

Gráfico 2 – Evolución del empleo temporal en la UE-28. En porcentaje del total de asalariados. 2005-2018

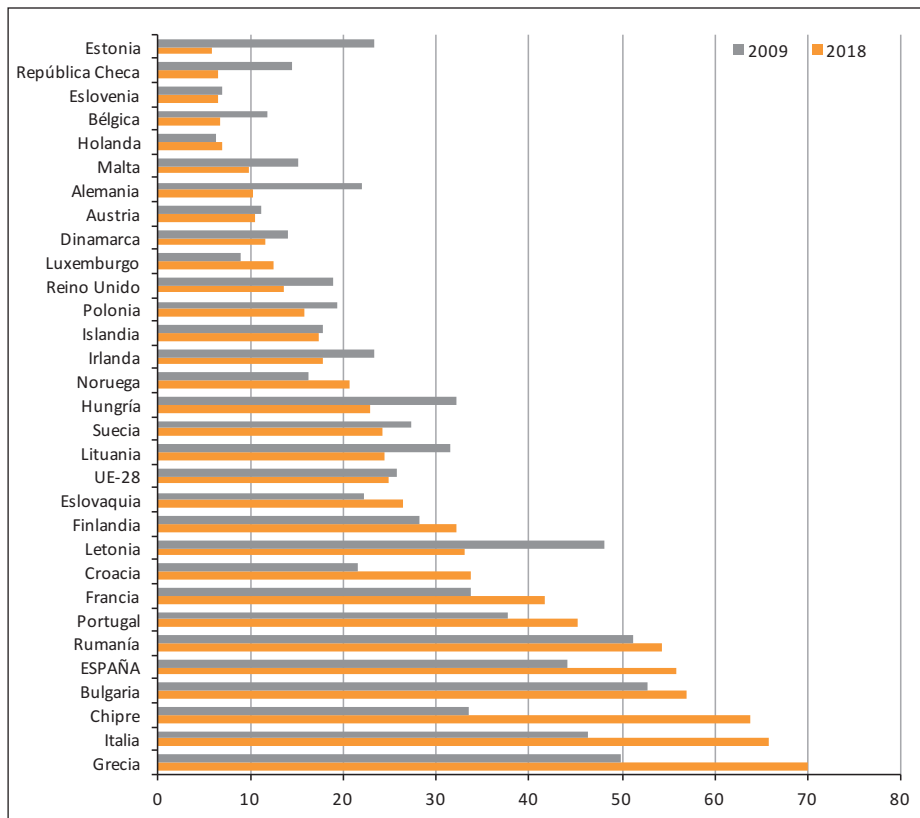


Fuente: EU Labour Force Survey (Eurostat).

En ese marco comparado (gráfico 2), España destaca, de nuevo, por dos rasgos. El primero es una proporción mucho mayor de empleos con contratos de duración determinada que en la media de la UE-28 (en 2018 era más del doble) y de mucho más empleo a tiempo parcial involuntario (gráfico 3). En segundo lugar, a diferencia de la gran mayoría de los países del entorno, el primer indicador disminuyó en el período analizado y el segundo aumentó. El primer cambio no debe interpretarse como el resultado de la transformación de la estructura productiva o de reformas legislativas de envergadura. Las cifras, por el contrario, recogen el efecto de la crisis, con una destrucción mucho más rápida del empleo temporal que del fijo. Una de las características, de hecho, del empleo creado en la recuperación posterior es su elevada temporalidad, a la que se une el segundo indicador, que atestigua el veloz crecimiento del trabajo a tiempo parcial no deseado. Ambas formas de trabajo están ligadas a remuneraciones más bajas y a una menor movilidad en la escala salarial. Las cifras de contratación temporal



Gráfico 3 – Evolución del empleo a tiempo parcial no voluntario en la UE-28. En porcentaje del total de asalariados. 2009-2018



Fuente: EU Labour Force Survey (Eurostat).

en España en el período reciente no solo son mayores que las que hubo durante la crisis, sino que superan también las de la etapa de bonanza anterior. Se está produciendo, además, un incremento de la volatilidad de los contratos temporales, con una reducción de su duración y un aumento del encadenamiento de contratos (FOESSA, 2015).

### 1.2. El mercado de trabajo y la desigualdad en perspectiva comparada

Los datos anteriores invitan a reflexionar sobre cómo esas nuevas inseguridades en el mercado de trabajo, manifestadas, sobre todo, en los mayores niveles de desempleo y en la mayor presencia de empleos inestables y precarios, pueden afectar a la desigualdad en la renta disponible.

La pregunta natural es si son los países con mayor incidencia del desempleo aquellos donde mayores son también las diferencias de renta entre los hogares. En términos dinámicos, podemos preguntarnos también si la consecuencia esperable de un aumento del desempleo es el incremento de la desigualdad.

Son varios los estudios internacionales que han tratado de dar respuesta a esas cuestiones. La idea de que el crecimiento de la actividad económica y del empleo no siempre ayuda a los estratos más desfavorecidos de la sociedad ha generado un amplio debate en la literatura académica. Como resultado, un amplio acervo de análisis han puesto el foco en el impacto sobre la desigualdad de indicadores alternativos del ciclo económico y, muy especialmente, del desempleo. A partir de los trabajos iniciales de finales de los años ochenta (Blank y Blinder, 1986; Cutler y Katz, 1991), este tipo de modelos empíricos cobró un gran desarrollo, con un ajuste y una capacidad explicativa creciente del comportamiento de los indicadores de desigualdad a partir de los cambios en el desempleo y otros indicadores macroeconómicos sintéticos. La conclusión general era que los cambios en la desigualdad estaban muy relacionados con los cambios en el desempleo.

En la última década, sin embargo, como han manifestado distintos autores, estas relaciones empíricas distan de estar tan claras (Meyer y Sullivan, 2011). Las propuestas que establecen una relación directa entre los cambios en las cifras de empleo y la desigualdad han pasado a someterse a una creciente revisión crítica. La principal objeción es que no tienen en cuenta la caída, ya mencionada, de los salarios de los trabajadores menos cualificados. Hay otros factores, además, que pueden intermediar en esta relación, como la creciente concentración del desempleo en determinados hogares a pesar del crecimiento global del empleo, aspecto que suele quedar orillado en este tipo de análisis.

Por otro lado, parece cada vez más claro que los efectos de las expansiones y las recesiones sobre la desigualdad pueden no ser simétricos (Hines *et al.*, 2001). Frente a la visión tradicional de que en las épocas de bonanza la desigualdad se reduce mientras que lo contrario sucede en las etapas de desaceleración de la actividad y el empleo, los estudios más recientes revelan que esos efectos no son completamente paralelos, con una mayor sensibilidad de los indicadores de desigualdad a las fases de menor crecimiento económico que a las expansiones.

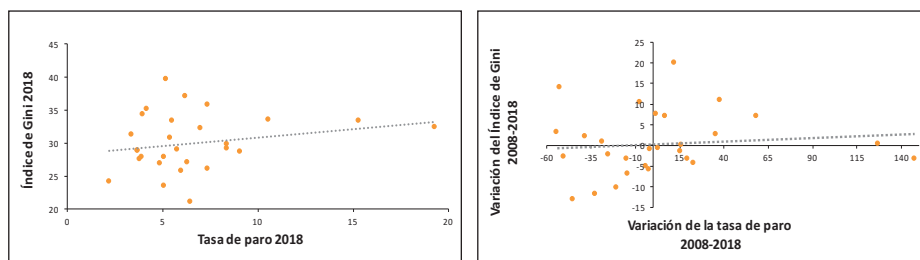
La respuesta efectiva de la intervención pública ante el problema de la pérdida de rentas de los hogares que supone el aumento del desempleo aparece como uno de los factores más determinantes de la evolución de la desigualdad en las recesiones. Un drástico crecimiento de las dificultades

de acceso al empleo no tiene por qué traducirse necesariamente en un incremento significativo de la desigualdad, si la red de prestaciones destinadas a cubrir este riesgo es adecuada y suficiente para corregir el efecto. Aunque, como se señaló anteriormente, la desigualdad ha crecido en la mayoría de los países tanto en términos de las rentas de mercado como en la renta de la que disponen los hogares, una vez que los hogares pagan impuestos y reciben prestaciones, existen notables diferencias en los niveles de desigualdad de renta disponible entre países como consecuencia de distintos efectos redistributivos de la doble forma de intervención pública.

Todos estos argumentos relativizan, por tanto, la pretensión de establecer esa relación tan directa entre desempleo y desigualdad. Frente al estereotipo social que suele asumir esa relación sin cuestionamiento e, incluso, a visiones políticas que vinculan casi exclusivamente el problema de la desigualdad al desempleo, existen filtros económicos, demográficos e institucionales que matizan ese hipotético paralelismo en la evolución de ambos problemas.

A tal conclusión se llega al contrastar la información homogénea disponible para ambas variables. Tal como puede verse en el gráfico 4, con datos de todos los países de la UE-28, aunque en general es en los países con una tasa de desempleo más elevada, donde mayor es la desigualdad medida a través del índice de Gini, no es fácil establecer una relación clara entre ambos indicadores, con una muy amplia variedad de experiencias. Tampoco parece observarse una mayor relación entre ambos problemas cuando la posible correlación se analiza con tasas de variación, aunque, en general, cuando crece el desempleo, al menos en la última década, lo hace también la desigualdad.

Gráfico 4 – Tasa de paro e Índice en Gini en la Unión Europea. 2018 y variación 2008-2018

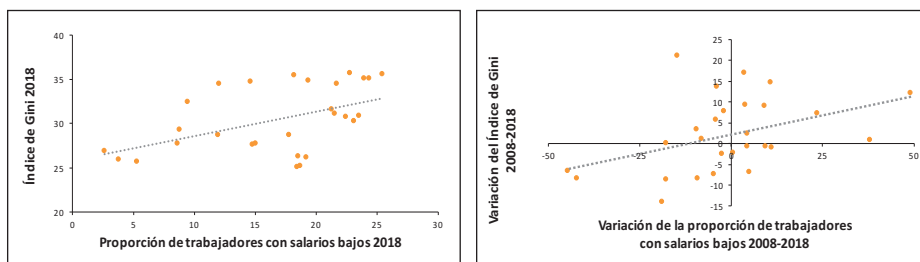


Fuente: Elaboración propia a partir de *Unemployment – LFS adjusted series* y *EU-SILC* (Eurostat).

Esa falta de relación visible entre la extensión del desempleo y la desigualdad invita a pensar en los citados posibles factores intermediadores. La pregunta de por qué el desempleo no siempre se traduce en aumentos de las diferencias de renta remite, como se señaló, a las características del empleo creado. Altos niveles de crecimiento económico y de creación de empleo, pero que no afecten sustancialmente a la mejora de la situación económica de los trabajadores con cualificaciones y remuneraciones más bajas, pueden no reducir la desigualdad. El aumento de la presencia de trabajadores con salarios bajos podría producir, por el contrario, incrementos de la desigualdad incluso en contextos de bonanza económica.

El gráfico 5 recoge la relación entre la incidencia del trabajo de bajos salarios y la desigualdad, también en niveles y en tasas de crecimiento. De acuerdo con Eurostat, el trabajo de bajos salarios se define como tener un empleo con una remuneración inferior a dos tercios del salario mediano. Tal como puede apreciarse en el gráfico, en el contexto europeo existe una relación más visible de la desigualdad con la proporción de trabajadores de bajos salarios que con el desempleo. Los países donde más creció la incidencia de las ocupaciones con bajas remuneraciones son también aquellos donde más creció la desigualdad.

Gráfico 5 – Proporción de trabajadores con salarios bajos e Índice en Gini en la Unión Europea. 2018 y variación 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de *Structure of Earnings Survey* y *EU-SILC* (Eurostat).

## 2. Empleo, desempleo y desigualdad en España

Tal como se acaba de señalar, la presunción de que tasas elevadas de desempleo conducen sistemáticamente al aumento de las diferencias de renta entre los hogares no se ajusta, en términos generales, a la realidad de los países europeos. Algunos de ellos, como, por ejemplo, los anglosajones, aunque presentan bajas tasas de desempleo, tienen indicadores elevados de desigualdad como consecuencia del progresivo alejamiento de los niveles salariales medios de capas de población cada vez mayores por la proliferación

de empleos mal remunerados y precarios. Este patrón general obliga a valorar con cautela la experiencia española en ese contexto comparado y, sobre todo, a relativizar los juicios generales que hacen depender el comportamiento de la desigualdad casi exclusivamente de los cambios en las cifras agregadas de empleo y desempleo.

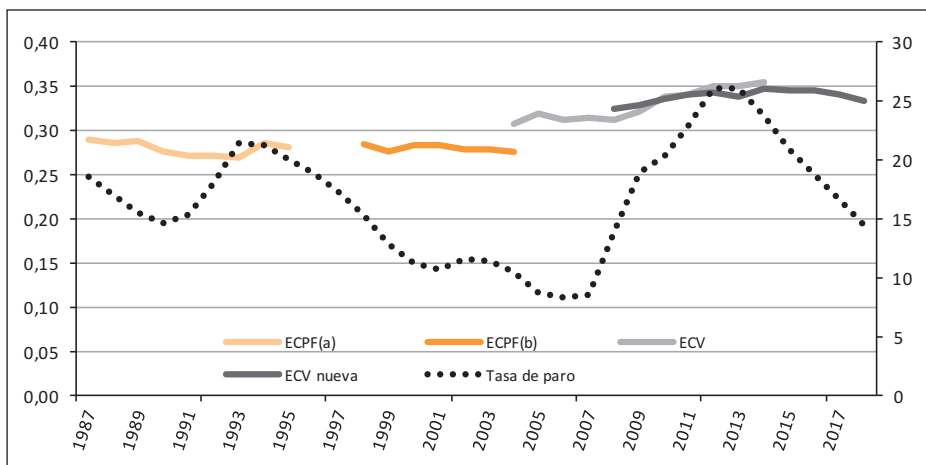
### *2.1. La relación entre el desempleo y la desigualdad en el largo plazo*

Uno de los rasgos más paradójicos de la tendencia de la desigualdad en el largo plazo en España es la limitada sincronía entre los indicadores básicos de este problema y la tasa de desempleo. En la primera gran etapa de crecimiento del desempleo, desde el inicio de la crisis de los años setenta a mediados de los años ochenta, ambos problemas crecieron a un ritmo muy distinto. De hecho, la tasa de paro alcanzó el 20% sin que apenas cambiaran los indicadores de desigualdad. El desarrollo tardío del Estado de bienestar en España, con la expansión del sistema de impuestos y prestaciones y la progresiva universalización de los servicios de bienestar social, fue determinante en la desigualdad. Otro factor que explica que la desigualdad no aumentara drásticamente en esa etapa fue la singular distribución intrafamiliar del desempleo, que afectaba, sobre todo, a los segundos perceptores de rentas y a los hijos mayores de edad y sensiblemente menos a la persona principal del hogar.

Otro momento en el que se produjo un importante aumento del desempleo fue durante el primer tercio de los años noventa, cuando la economía española registró una intensa, aunque breve, desaceleración económica, que elevó la tasa de desempleo del 15 al 21%. Ese cambio de ciclo afectó a la desigualdad, que aumentó por primera vez en muchos años. Destaca, además, como puede verse en el gráfico 6, que aunque ese repunte de la desigualdad se produjera solo durante un breve período, después no fue posible volver al nivel previo a ese incremento.

El rasgo más destacado de la evolución en el largo plazo del desempleo y la desigualdad es, en cualquier caso, la notable asimetría que se registró durante la prolongada etapa de bonanza económica anterior a la última crisis. El desempleo bajó desde tasas cercanas al 22% en 1994 a otras por debajo del 8% en algún trimestre de 2007, con niveles de desempleo incluso inferiores al de países como Alemania o Francia en ese mismo año. Esa espectacular reducción no dio lugar, sin embargo, a grandes cambios en los indicadores de desigualdad. Aunque la sucesión de cambios y rupturas metodológicas en las encuestas que ofrecen información anual impiden contar con una serie homogénea para ese período, el retrato que ofrecen las fuentes con información para la mayoría de esos años está marcado, básicamente, por la estabilidad del indicador, a pesar del pronunciado descenso de la tasa de paro.

Gráfico 6 – Evolución de la tasa de paro y la desigualdad (índice de Gini) en España. 1987-2018



ECPF: Índice de Gini con la Encuesta de Presupuestos Familiares.

(a), (b): antes y después del cambio de metodología de la EPF.

ECV: Encuesta de Condiciones de Vida.

ECV nueva: Encuesta de Condiciones de Vida con datos de renta procedentes de registros.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares*, *Encuesta de Condiciones de vida* y *Encuesta de Población Activa* (INE).

Posteriormente, hacia finales de 2007 se inició un proceso de rápido deterioro del mercado laboral y de intensa destrucción de empleo, que llevó a la tasa de desempleo a superar su máximo de las últimas cinco décadas a comienzos de 2013 (27%), que más que triplicaba el valor previo a la crisis. Como en la fase recesiva de principios de los años noventa, ese drástico aumento del desempleo afectó notablemente a la desigualdad. Después de década y media sin apenas cambios, el índice de Gini aumentó su valor año a año desde 2008 hasta al menos 2014. En ese período España fue el país de la Unión Europea con mayor diferencia entre la evolución de la renta de las decilas de ingresos más alta y más baja.

En el período posterior de recuperación de la actividad económica y del ritmo de creación de empleo, el desempleo volvió a descender hasta una tasa que, en 2019, era menos de la mitad que la que se había registrado en el momento más álgido de la crisis. Ese rápido descenso de la incidencia del desempleo, como en la etapa de bonanza anterior, tampoco tuvo un gran reflejo en la evolución de la desigualdad, que experimentó una marcada resistencia a la baja. El acusado carácter temporal del empleo creado y el incremento del trabajo a tiempo parcial indeseado dificultan que la creación de empleo se traduzca en grandes mejoras en la escala de rentas de los colectivos más desfavorecidos.

Esta sucesión de ciclos económicos y de etapas de distinto signo en la evolución de la desigualdad introduce varios interrogantes. La pretensión de encontrar una relación directa entre los cambios en el desempleo y en la desigualdad se ha enfrentado tradicionalmente en España a la falta de significación de los trabajos que han tratado de verificar con métodos estadísticos esa relación. Aunque el resultado general es que, efectivamente, mayores tasas de desempleo están asociadas a una mayor desigualdad de ingresos, esos trabajos de corte empírico no han contribuido a esclarecer la relación entre el paro y la desigualdad.

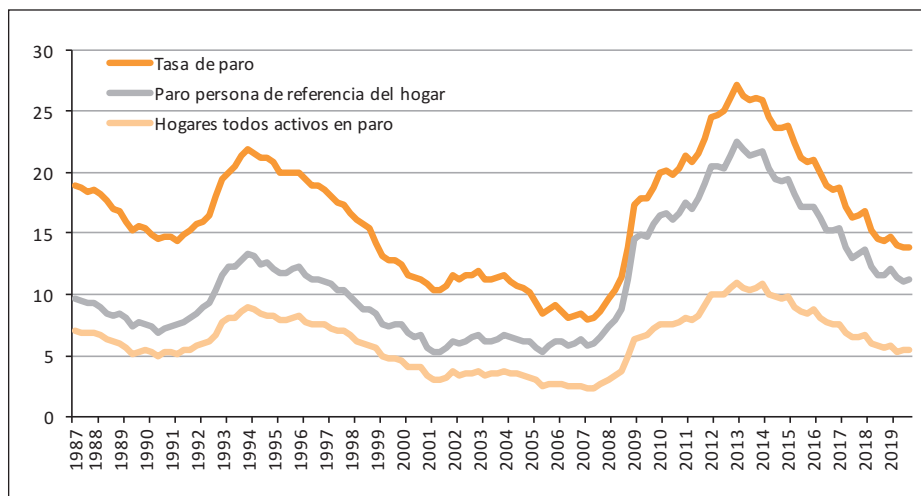
Por un lado, hay factores relacionados con el mercado de trabajo distintos de la propia magnitud del desempleo que explican que los indicadores de desigualdad en España sean altos en el contexto comparado. Por otro lado, los datos parecen confirmar una muy distinta sensibilidad de la desigualdad a las expansiones, con pocos cambios en las etapas de recuperación del empleo, y a las recesiones, con un aumento inmediato de las diferencias de renta y, por tanto, de la desigualdad. No resulta fácil asegurar, por tanto, que un ritmo alto en la creación de empleo sea una condición suficiente para conseguir que esas diferencias se reduzcan, mientras que el efecto regresivo del crecimiento en las recesiones parece indudable.

## *2.2. El desempleo dentro del hogar: ¿una barrera suficiente contra la desigualdad?*

Como se acaba de analizar, la tasa de desempleo de la economía española no es siempre un buen predictor de la desigualdad, porque filtros de distinta naturaleza condicionan el posible efecto directo del aumento de aquella sobre las diferencias de renta entre los hogares. Tradicionalmente, uno de esos factores intermediadores más relevantes ha sido el modo en que se distribuye el riesgo de desempleo dentro del hogar. Este no suele afectar de manera uniforme a cada miembro, concentrándose, habitualmente, en mayor medida en los activos distintos de la persona principal.

En el caso español, los pocos estudios disponibles que han tratado de verificar esta relación parecen confirmar que más que la tasa de desempleo general lo que afecta más a la desigualdad y, sobre todo, a la vulnerabilidad económica de los hogares con menos recursos son determinadas características de aquel (Ayala *et al.*, 2017). Así, más que la tasa de desempleo considerada de forma agregada, son otros indicadores como la tasa de desempleo de la persona principal del hogar o el porcentaje de hogares en los que todos los miembros activos están en situación de desempleo los que tienen una mayor capacidad de explicar la evolución de la desigualdad y la pobreza.

Gráfico 7 – Evolución del desempleo dentro del hogar. 1987-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta de Población Activa* (INE).

La Encuesta de Población Activa (EPA) ofrece información trimestral sobre las tres manifestaciones del desempleo mencionadas, permitiendo así la observación de las variables que pueden anticipar cambios en las situaciones de vulnerabilidad e inseguridad económica de los estratos de renta más bajos. Esos datos parecen mostrar claramente un cambio importante en la última crisis respecto a lo sucedido en otros ciclos recesivos anteriores (gráfico 7).

Durante la pasada crisis (2008-2014), la tasa de desempleo de la persona principal del hogar aumentó a un ritmo incluso superior al de la tasa de desempleo agregada, lo que planteaba una situación claramente diferente a la de anteriores episodios de rápido crecimiento del desempleo, como la primera fase de deterioro del empleo en la crisis de los años setenta y primeros ochenta o la desaceleración de los primeros años noventa. En todas esas etapas anteriores de pérdida de puestos de trabajo, la concentración del desempleo en jóvenes y cónyuges supuso cierta absorción dentro de los hogares de los efectos adversos de los cambios de ciclo, con el apoyo también de la red de prestaciones sociales, con una importante expansión en la primera mitad de los años noventa. Ambos factores contribuyeron a que el hecho de pasar a tener tasas de desempleo superiores al 20% no supusiera un incremento importante de la desigualdad y la pobreza.

En esta última crisis, sin embargo, el desempleo de la persona principal no solo creció más rápidamente que en cualquier otro momento de las tres últimas décadas, sino que lo hizo a un ritmo todavía superior al de la



tasa de desempleo agregada, alcanzando en ambos casos máximos históricos. A título comparativo, en 1994, año en que la tasa agregada alcanzó su valor más alto antes de la última crisis, la tasa de desempleo correspondiente a la persona principal del hogar equivalía, aproximadamente, a algo más de la mitad de aquella. En los años de mayor destrucción de empleo durante la crisis esa relación se elevó hasta casi el 85%. Desde niveles inferiores al 6% en 2007, a situarse claramente por encima del 20% (21,8%) en 2013, cuando alcanzó su máximo histórico, registrando un crecimiento (273%) superior al de la tasa de desempleo agregada (230%). La reducción de ambas tasas desde entonces ha sido, sin embargo, muy similar.

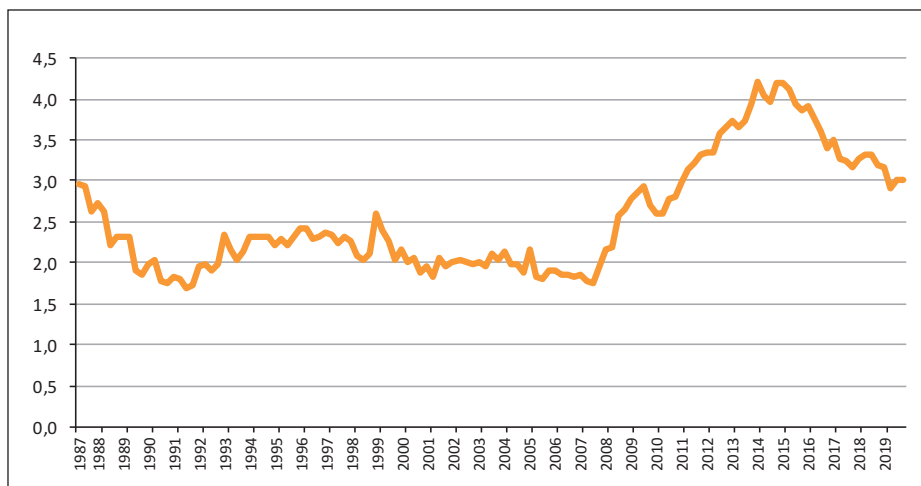
En términos del posible impacto del desempleo sobre la desigualdad, esta evolución muestra que el empleo de la persona principal del hogar ha dejado de ser (al menos en parte) ese colchón que evitaba la traducción inmediata de los cambios de ciclo en una mayor vulnerabilidad de las familias. La magnitud del desempleo en la crisis y los cambios en los perfiles socioeconómicos de la persona principal en situación de vulnerabilidad económica, con más jóvenes, mujeres e inmigrantes que antes, explican ese proceso.

Un segundo indicador de desempleo dentro del hogar, más relacionado con la desigualdad que la propia tasa de paro de la economía española, es el porcentaje de hogares con todos los activos en situación de desempleo. Este colectivo, que suponía un 2,5% del total de hogares en 2007, llegó a representar el 11% del total en 2013. Ese crecimiento, de nuevo, fue significativamente superior al de la tasa agregada de desempleo. Los estudios disponibles muestran que esta variable es especialmente adecuada para predecir los cambios en la desigualdad (Ayala *et al.*, 2017). Cabe contemplar con incertidumbre, por ello, la moderación registrada en la reducción de esta forma de desempleo familiar en los últimos trimestres.

Un último indicador que nos permite cualificar la relación entre los cambios en el empleo y la distribución de la renta es el porcentaje de hogares que no tienen rentas del trabajo porque ninguno de sus miembros activos está empleado y tampoco declaran estar recibiendo prestaciones de la Seguridad Social o prestaciones por desempleo. Este indicador podría ser considerado como una buena forma de medir pobreza severa o exclusión laboral y monetaria. Su evolución en el largo plazo puede ofrecer una perspectiva más amplia del impacto que tienen las situaciones de desempleo no cubiertas por el sistema de prestaciones sociales sobre la vulnerabilidad económica de los hogares.

Su evolución en las últimas décadas revela la importancia de los cambios de ciclo económico sobre la pobreza más severa (gráfico 8). La profunda recesión que se inició en 2008 hizo pasar su peso poblacional de una cifra

Gráfico 8 – Evolución del porcentaje de hogares sin ingresos. 1987-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta de Población Activa* (INE).

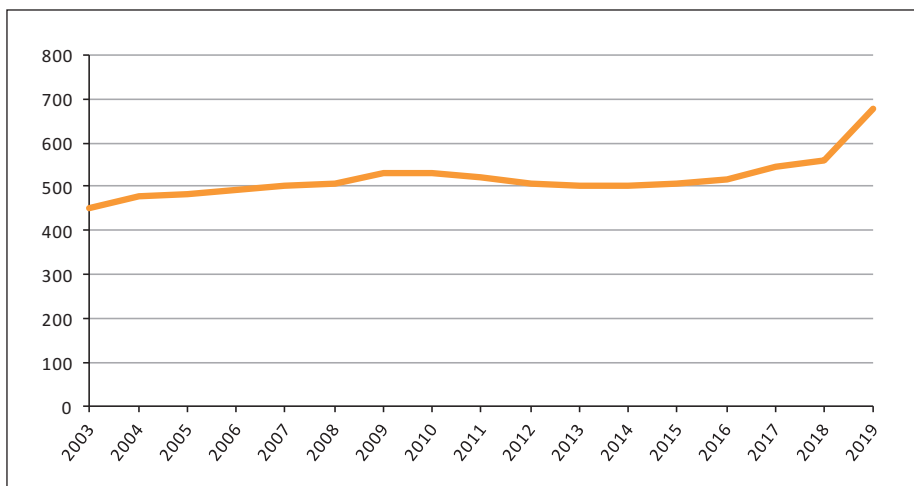
cercana al 1,7% de los hogares a otra de aproximadamente un 4,2% en 2014. En términos absolutos, se llegó a una cifra cercana a ochocientos mil hogares sin ingresos, de los que una parte importante eran jóvenes que habían trabajado en la construcción, mujeres, inmigrantes y hogares monoparentales.

La evolución reciente de este indicador arroja, además, dos datos preocupantes. El primero es que el ritmo de reducción del problema una vez que se cerró el último ciclo recesivo ha sido inferior al de los otros indicadores revisados hasta ahora (experimenta una reducción inferior a la mitad de la de la tasa de desempleo agregada). En segundo lugar, en los últimos trimestres la reducción ha ido deteniéndose, cuando todavía su nivel es muy superior al que había al comienzo de la crisis. Ambos datos alertan, de nuevo, de la falta de realismo que supone la aceptación sin matices de que los ciclos económicos expansivos y la creación de empleo reducen la vulnerabilidad social.

### 2.3. El problema de los trabajadores pobres

Una de las características del empleo más ligadas a la desigualdad y a la vulnerabilidad económica es el trabajo de bajos salarios. Dos de los rasgos habitualmente presentes en la caracterización del mercado de trabajo en España son los niveles salariales inferiores a la media europea y la mayor incidencia de los empleos con salarios bajos. Como ya se señaló anteriormente, las repercusiones que puede tener sobre la desigualdad la persistencia de este problema pueden llegar a ser mayores que el propio hecho de tener una tasa de desempleo elevada.

Gráfico 9 – Evolución del salario mínimo en términos reales. Base IPC 2003 = 100. 2003-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de registros del Ministerio de Trabajo e IPC (INE).

Para poder anticipar ese posible efecto es necesario definir con suficiente precisión el propio concepto de salario bajo o insuficiente. Una aproximación habitual es la utilización del salario mínimo definido habitualmente dentro de las políticas de regulación de los mercados de trabajo en los países de la OCDE. La evolución de su cuantía y, sobre todo, de su capacidad adquisitiva –ajustada según el coste de la vida– refleja la valoración que hacen los Gobiernos de lo que puede ser considerado como un salario suficiente.

El uso del salario mínimo (SMI) como referencia en el análisis de la estructura salarial ha sido criticado, sin embargo, por diversas razones. Una importante es que son pocos los trabajadores a los que afecta en la práctica. No obstante, el hecho de que a veces se tome como referencia en la determinación de los salarios pactados en los convenios colectivos hace que su efecto sea mayor que el que podría inferirse si considerásemos únicamente a los trabajadores con salarios inferiores a su cuantía.

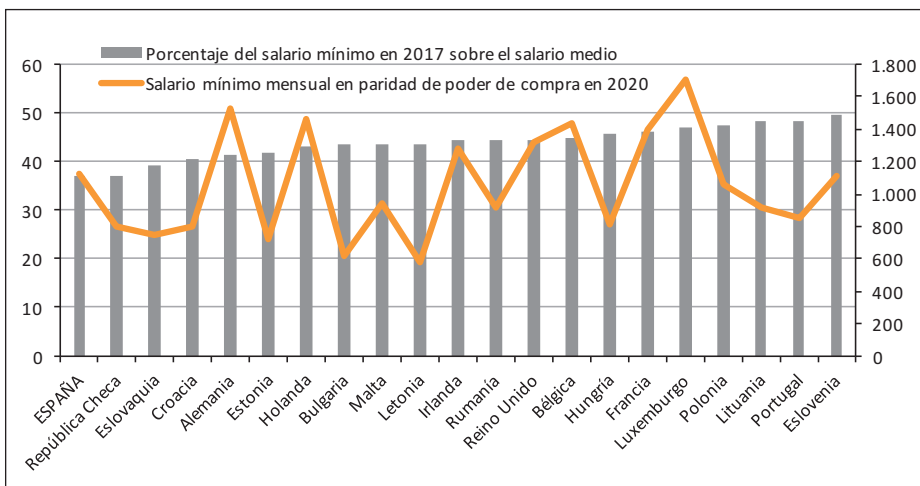
En las dos últimas décadas, la evolución del SMI español ajustado por el coste de la vida (IPC) ha estado marcada por la sucesión de distintas etapas. Hasta la crisis económica del 2008, la tendencia fue de moderado crecimiento, con incrementos anuales superiores a los del nivel de precios (gráfico 9). La crisis quebró ese proceso, sucediéndose descensos continuos en esa mejora de la capacidad adquisitiva del SMI en los momentos en los que los efectos de la crisis económica fueron más graves. En 2017 empezaron a aplicarse subidas graduales, con un incremento nominal del 8% en 2017, 4% en 2018, 22,3% en 2019 y 5,6% en 2020. Pese a todas esas subidas,

el valor del SMI en paridad de poder adquisitivo es todavía hoy inferior al de los países de la Unión Europea de mayor renta per cápita.

Como se acaba de señalar, la cuantía del SMI puede ser un determinante clave de la estructura salarial. Cuanto más cercano esté su valor al salario medio, menos desigual será la distribución de los salarios. El gráfico 10 recoge los datos disponibles más recientes para establecer esa comparación. Al ser los datos de España anteriores a las citadas subidas, no reflejan con exactitud la situación reciente. Antes de que comenzara esa tendencia al alza, el salario mínimo en España era inferior al establecido en los países de la Unión Europea donde los niveles de desigualdad son menores, ya fuera en términos absolutos, ajustado en cada país por el coste de la vida o en relación con el salario medio. Los datos más recientes –primer semestre de 2020– muestran, sin embargo, que de los veintidós países de la UE-28 con salario mínimo –no lo tienen Dinamarca, Italia, Chipre, Austria, Finlandia y Suecia– España ocupa ya el octavo lugar.

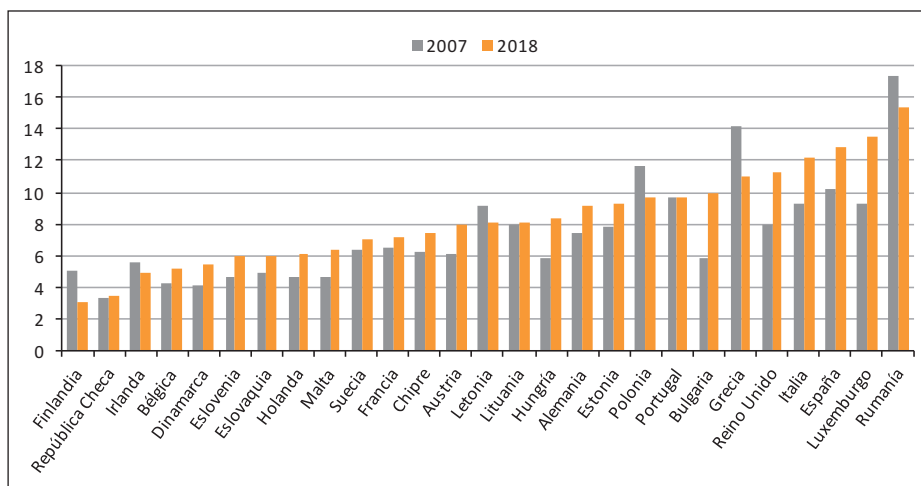
Una segunda vía para tratar de cuantificar el problema de los bajos salarios en España es utilizar un indicador de la concentración de personas de bajos ingresos por empleo en determinados hogares. La medida estándar es la proporción de personas empleadas que viven en hogares cuya renta familiar está por debajo del umbral de la pobreza (60% del ingreso medio equivalente por la metodología europea), que se suele denominar pobreza laboral o “*in-work poverty*”. En general, su incidencia revela la falta de oportunidades de empleo para permitir a las personas salir de situaciones de dificultad económica a través de su participación en el mercado de trabajo.

Gráfico 10 – Diferencias en el salario mínimo en países de la UE. 2017 y 2020



Fuente: Eurostat.

Gráfico 11 – Evolución de la tasa de pobreza de los ocupados. En porcentaje. 2007-2018



Fuente: EU-SILC (Eurostat).

El gráfico 11 presenta este indicador para todos los países de la Unión Europea. La tasa de pobreza del 13% de los ocupados en España es la tercera más alta. Para su valoración hay que tener en cuenta, además, que se excluye de esta categoría, al no ser ocupados, a los asalariados con menor cualificación y salarios más bajos que han sido expulsados del empleo. Ese porcentaje, como se ha visto, es mayor que en la mayoría de los países europeos. En segundo lugar, la elevada magnitud del problema de los trabajadores pobres en España no es una realidad exclusiva de la crisis y los años posteriores, ya que la tasa ya era de las más elevadas antes del cambio de ciclo.

Como han señalado distintos autores, esa incidencia tan alta del empleo de bajos salarios no es ajena a un marco institucional –salarios mínimos bajos y negociación colectiva dispersa– que la favorece (Davía, 2014). Como muestra esa misma autora, los trabajadores de bajos salarios viven en hogares con problemas de desempleo, pobreza y privación material con mayor frecuencia que el resto de los asalariados, por lo que la dualidad en el mercado de trabajo se extiende a otros ámbitos y corre, además, el riesgo de persistir en el tiempo si, como indica la evidencia existente, los trabajadores de bajos salarios tienen dificultades para ascender en la escala salarial.

Existe, por tanto, un problema estructural de empleo de baja calidad y escasa remuneración, profundamente enquistado en la realidad laboral española, para cuya moderación serían necesarias, en primer lugar, profundas transformaciones de la estructura productiva, dada su especial incidencia en sectores como el comercio al por menor, hostelería, actividades inmobiliarias y servicios empresariales y ciertas manufacturas tradicionales; en segundo

lugar, reformas también en los sistemas de regulación del mercado de trabajo; y, en tercer lugar, una discusión, como se verá posteriormente, sobre la pertinencia de prestaciones complementarias de los salarios, ya presentes en varios países de nuestro entorno.

### 3. La desigualdad de los salarios

Como se señaló al principio, una de las principales razones del crecimiento de la desigualdad en los países de renta alta es el aumento de la dispersión en la distribución de las rentas de mercado (antes de impuestos y transferencias) y, sobre todo, de las rentas salariales. En casi todos los países de la OCDE, aunque con distinto ritmo y periodicidad, durante las dos últimas décadas ha ido creciendo la brecha que divide a los trabajadores mejor y peor pagados. Los citados procesos de globalización de la actividad económica y de incorporación intensiva de tecnología a la producción han dado origen tanto a un desplazamiento de la demanda a favor de los trabajadores más cualificados, con un rápido aumento de su salario relativo, como al progresivo empeoramiento de los trabajadores menos cualificados, con caídas en sus remuneraciones.

La pregunta de por qué la desigualdad salarial crece en los países de mayor renta ha dado origen a numerosos debates, con posiciones no siempre coincidentes respecto al peso de los distintos factores y procesos en marcha –el cambio tecnológico, la globalización económica y las reformas en las instituciones del mercado de trabajo– sobre las diferencias salariales. La OCDE (2011) asigna una importante contribución al progreso tecnológico sesgado hacia los trabajadores más cualificados, cuya demanda se habría incrementado con el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Parece claro, sin embargo, que ese elemento no lo explica todo, ya que desde comienzos de los años ochenta la desigualdad de las rentas de mercado ha crecido en Norteamérica, China, India y Rusia y también en los países europeos, pero lo ha hecho con importantes diferencias en el nivel y la tendencia (Alvaredo *et al.*, 2018). Es decir, países con un nivel similar de desarrollo tecnológico, como Estados Unidos y varios de los miembros de la Unión Europea, tienen niveles de desigualdad muy distintos, lo que revela la importancia de las políticas y las instituciones nacionales para influir en ella. Otros factores como el incremento de los flujos financieros internacionales y su desregulación, o el creciente peso de las importaciones de países de salarios bajos, habrían tenido un efecto indirecto sobre la desigualdad salarial por la presión ejercida sobre las políticas e instituciones del mercado de trabajo.

En las explicaciones de la desigualdad salarial son importantes también los factores institucionales relacionados con las distintas formas de

regulación del mercado de trabajo. Desde comienzos de los años ochenta y al menos hasta que estalló la última crisis económica, en la gran mayoría de países de la OCDE se pusieron en marcha reformas orientadas a flexibilizar el mercado de trabajo, que supusieron una rebaja gradual de los sistemas de seguridad anteriormente enunciados. Ejemplos son el aumento de la distancia del salario mínimo respecto al salario medio, la disminución de los costes de despido y la pérdida de capacidad de los sindicatos en los procesos de negociación. Aunque la literatura comparada dista de ser uniforme en sus resultados, las reformas dieron lugar, en términos generales, a efectos positivos en los niveles de empleo, aunque aumentaron simultáneamente las diferencias salariales entre los trabajadores.

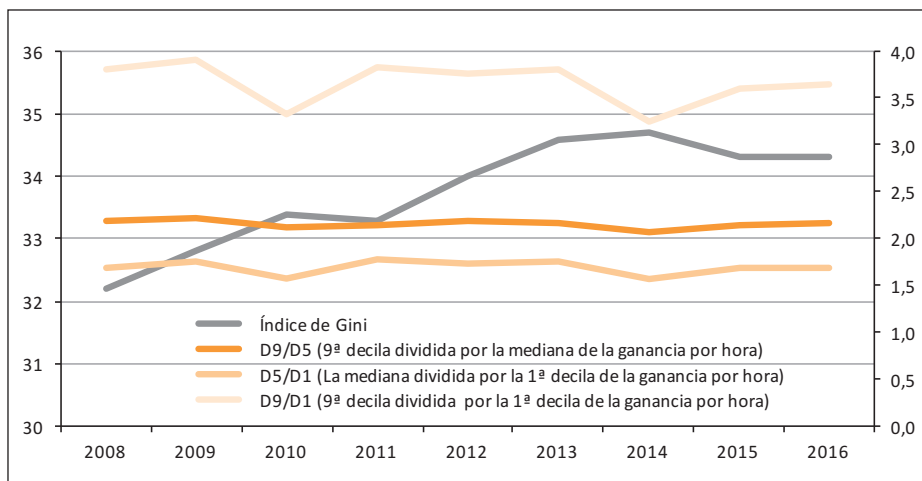
Otra clave es el papel determinante de la educación como factor compensador del aumento de la desigualdad salarial. Aunque en la mayoría de los países el mayor acceso de la población a niveles de estudios más altos no ha sido suficiente para conseguir detener la tendencia de aumento de las diferencias salariales –algunos autores hablan de la “carrera entre educación y tecnología” para explicar los cambios en la brecha salarial por niveles de cualificación–, sigue siendo un factor decisivo para que estas no se amplíen más.

### *3.1. Tendencias de la desigualdad salarial*

En el caso de España, los resultados analizados en el apartado anterior permiten anticipar la presencia de un componente desigualitario en la estructura salarial. La persistencia de una alta proporción de empleo precario, con bajas remuneraciones y posibilidades muy limitadas de ascender en la estructura salarial, no es solo determinante de una importante brecha salarial en el mercado laboral español, sino que es también un factor determinante de la desigualdad en la distribución de la renta entre los hogares.

Tal como muestra el gráfico 12, la desigualdad salarial, medida en términos de la remuneración por hora trabajada, aumentó según el índice de Gini, aunque moderadamente, durante la crisis y registró una caída, también leve, al iniciarse la recuperación de empleo. Los datos permiten confirmar, además, un rasgo característico de la estructura salarial en España, que es el alto contenido explicativo de la estructura salarial que tiene lo que sucede en la parte baja de esa distribución. Las diferencias salariales en la parte alta –desde los salarios más altos a la mitad de la distribución– son muy estables en el tiempo y lo es también la posibilidad de que se den procesos de movilidad ascendente en los trabajadores con salarios medios. En la parte baja de la distribución hay mucha mayor movilidad, que se explica, sobre todo, por el alto grado de rotación entre ocupaciones debido a los elevados niveles de temporalidad y a la sucesión en ese estrato de rápidas transiciones del empleo al desempleo.

Gráfico 12 – Evolución de la desigualdad en las ganancias salariales por hora, 2008-2016



Fuente: Encuesta de Estructura Salarial (INE).

Algunos autores caracterizan la desigualdad salarial en España como una realidad muy vinculada al ciclo económico: aumenta cuando la actividad se deteriora y se reduce en las etapas de bonanza. El aumento de la desigualdad salarial durante la crisis parece claro con las distintas fuentes disponibles, tanto datos de encuesta como registros administrativos. Hay también coincidencia en la caracterización de la prolongada etapa expansiva anterior a la crisis como un período en el que disminuyeron las diferencias salariales.

Existe cierto consenso sobre las razones que explican la reducción de las diferencias salariales en esa etapa de bonanza económica. En línea con lo apuntado para los países de la OCDE, uno de los principales factores determinantes de ese cambio fue la reducción de la prima salarial de los titulados por el aumento de la oferta de trabajadores con mayor nivel educativo. El problema de que un alto porcentaje de los puestos de trabajo en España los ocupen trabajadores con cualificaciones superiores a las que requieren esos puestos por las dificultades del mercado de trabajo para absorber con ocupaciones apropiadas el aumento de titulados universitarios es una característica de la realidad laboral española. Sus consecuencias distributivas son importantes, al contribuir a reducir las diferencias entre los distintos grupos educativos y a aumentar a la vez las desigualdades salariales dentro de cada grupo.

Una vez cerrada la crisis, la inadecuación de conocimientos al puesto de trabajo sigue siendo elevada, al declarar casi uno de cada dos ocupados que su empleo exige una cualificación distinta de la que tiene. Aunque hay



casos en los que el problema es que la cualificación es inferior a lo que exige el puesto de trabajo, la realidad es que son mayoritarias las situaciones en las que el desajuste se produce por el exceso de cualificación (tres de cada cuatro casos). La severidad de la crisis hizo que el problema de inadecuación de los puestos de trabajo se intensificara. En la recuperación posterior, los problemas de sobrecualificación han disminuido levemente, manteniéndose siempre a un nivel más bajo los problemas de infracualificación.

Una segunda explicación de la contención de las desigualdades salariales en la etapa anterior a la crisis y de su aumento durante el desarrollo de esta son los cambios en la composición del empleo. En la etapa expansiva, el desarrollo del sector de la construcción y de las industrias y servicios asociados supuso que mejoraran notablemente las rentas de un amplio segmento de trabajadores que en otro contexto de demanda más débil de estas actividades habrían recibido remuneraciones sensiblemente menores. Ese cambio en la composición del empleo habría supuesto un aumento de la desigualdad, si se hubiera mantenido el salario anterior al *boom* inmobiliario. La lógica consecuencia de este argumento es que una parte importante del aumento de la desigualdad durante la crisis también puede atribuirse al raudo declive del sector, con pérdidas de empleo y caídas de los salarios muy rápidas.

Dadas las dificultades para modificar las características básicas de la estructura productiva en España, parece difícil que puedan cambiar en el corto y medio plazo las condiciones que determinan la desigualdad salarial en nuestro país, incluso aunque vuelvan a darse fases prolongadas de crecimiento económico. Con ello, se debe esperar que las desigualdades salariales sigan siendo mayores que en otros países. Algunos análisis que han dado el salto desde la distribución individual de los salarios a las desigualdades salariales desde la perspectiva del hogar refrendan la presencia de mayores diferencias que en los países de nuestro entorno (OCDE, 2015). No resulta fácil anticipar, por tanto, que los ciclos expansivos alteren sustancialmente los actuales niveles de desigualdad salarial, aunque parte de las diferencias puedan estrecharse. Ante la ausencia de cambios en la estructura productiva –para los que serían necesarias medidas estructurales y plazos largos– y de reformas sustanciales en el marco legislativo orientadas a la reducción de las diferencias salariales, cabe esperar que se mantenga este rasgo desigualitario del mercado de trabajo.

### *3.2. La desigualdad en las horas trabajadas*

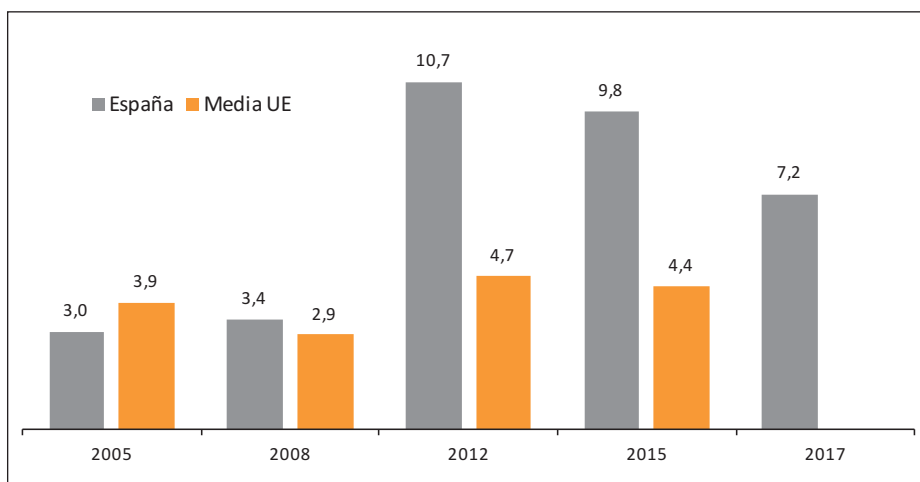
Los distintos informes sobre la distribución de los salarios en los países de la OCDE ponen el foco también en otra clave que permite una mejor comprensión de la tendencia al aumento de la desigualdad en la distribución salarial. Se trata del proceso presente en la mayoría de los países ricos de

aumento también de la desigualdad en las horas trabajadas, con grandes diferencias entre los ocupados según los niveles de cualificación. En algunos países este proceso no solo ha contribuido a ampliar el efecto desigualitario de las diferencias crecientes en la remuneración por hora trabajada, sino que ha sido incluso más determinante del aumento general de las diferencias salariales.

La información comparada sobre este problema es, sin embargo, limitada. En el caso de España, la Encuesta de Población Activa permite identificar los problemas de subempleo por la insuficiencia de las horas trabajadas. Un posible indicador es el número de personas que viven en hogares en los que el total de horas trabajadas de todos los miembros activos (entre 16 y 59 años) es menos del 20% de las que podrían dedicar a trabajar, es decir, su potencial de empleo.

Como refleja el gráfico 13, el problema de la insuficiencia de las horas trabajadas aumentó drásticamente durante la crisis, mucho más que en el resto de los países de la UE. Entre 2008 y 2012 se triplicó el número de personas que vivían en un hogar donde las horas trabajadas eran menos de una quinta parte de su potencial de empleo. Este dato indica que no solo aumentó la desigualdad en la remuneración media por hora, sino especialmente las diferencias en las horas trabajadas de distintos hogares. Aunque la recuperación posterior de la actividad económica hizo que el problema disminuyera notablemente, su incidencia actual sigue siendo considerablemente superior a la que había antes del inicio de la fase de deterioro del mercado laboral.

Gráfico 13 – Evolución del subempleo por horas trabajadas en España y en la UE. En porcentaje. 2005-2017



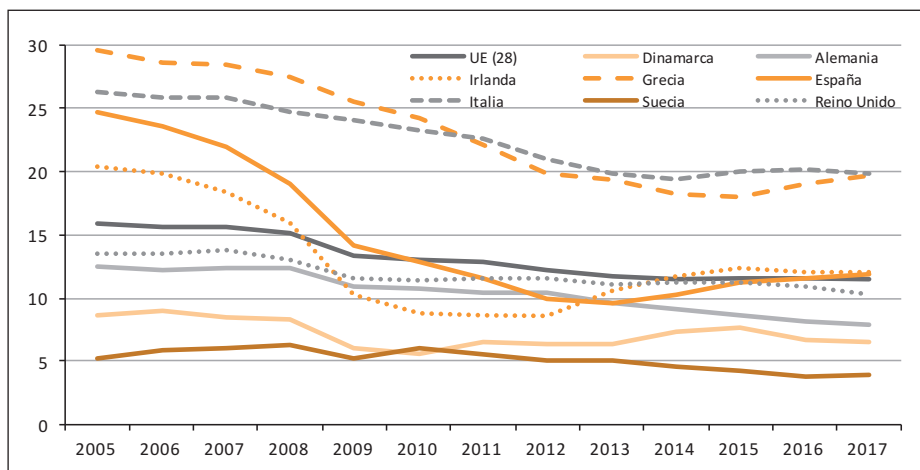
Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta de Población Activa* (INE) y *Labour Force Survey* (Eurostat).

### 3.3. La persistencia de la brecha salarial de género<sup>1</sup>

Los procesos descritos de aumento de las diferencias en las remuneraciones y en las horas trabajadas no afectan de manera uniforme a las distintas categorías de la población. Un ámbito donde más relevantes pueden ser estas diferencias es en la llamada brecha de género. En el mercado de trabajo español, las diferencias entre hombres y mujeres se han manifestado tradicionalmente a través de los siguientes resultados: una persistente brecha en tasas de empleo y desempleo a favor de los hombres, un mayor peso del trabajo a tiempo parcial a menudo no deseado y de los contratos de carácter temporal en el empleo femenino, la discriminación salarial de las mujeres y una importante segregación de estas en ocupaciones de menor remuneración (Cebrián y Moreno, 2008; Gradín *et al.*, 2010; Bárcena-Martín y Moro-Egido, 2013; Del Río y Alonso-Villar, 2014).

Las diferencias en las tasas de empleo entre hombres y mujeres en España se han ido reduciendo paulatinamente en los últimos años (gráfico 14). La crisis contribuyó a reducir la brecha, que pasó de 22 puntos de diferencia a menos de 10 entre 2007 y 2013. La recuperación económica amplió, de nuevo, la brecha, aunque muy modestamente. El nivel actual es muy similar a la media europea y significativamente inferior al de otros países mediterráneos, como Italia o Grecia. Esa brecha es también similar a la de Reino Unido e Irlanda, aunque más que duplica la de los países nórdicos, como Suecia y Dinamarca, que se sitúan en los niveles más bajos, con una brecha de empleo por género cercana a los 5 puntos.

Gráfico 14 – Evolución de la diferencia entre la tasa de empleo de hombres y mujeres entre 20 y 64 años. 2005-2017

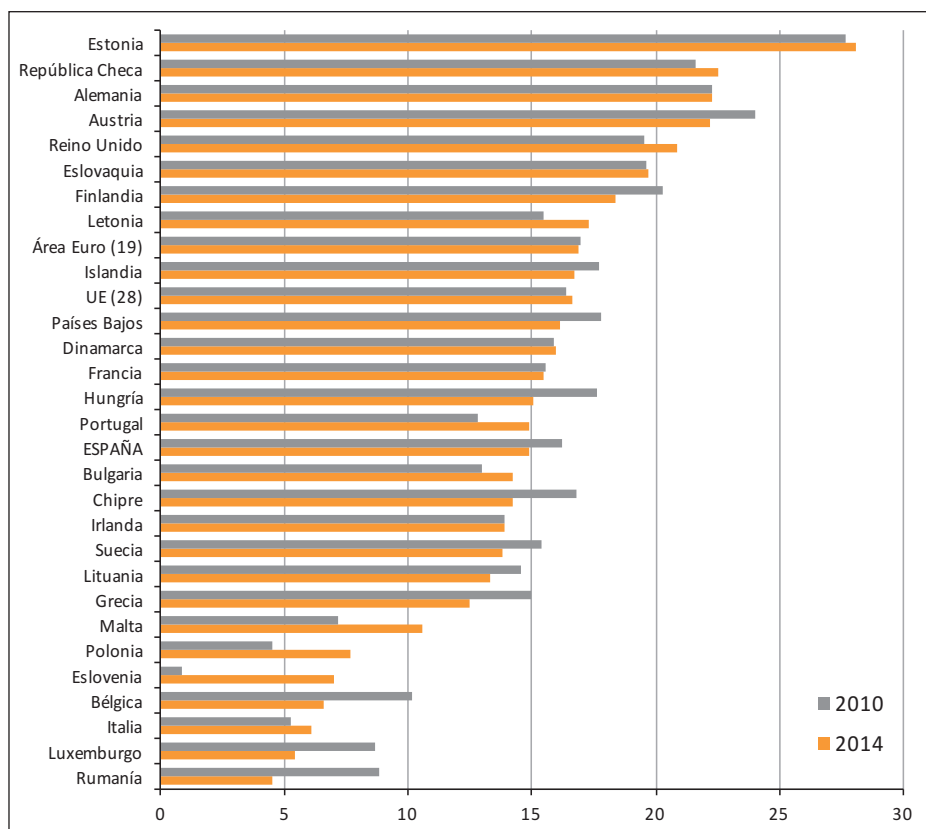


Fuente: Labour Force Survey adjusted series (Eurostat).

<sup>1</sup> Este subapartado es un resumen de Ayala *et al.* (2019).

En el gráfico 15 se compara la brecha salarial por hora entre hombres y mujeres. Se trata de datos no ajustados por otras características que además del género, como la edad o los estudios alcanzados, pueden determinar los salarios de los trabajadores. Al no ajustarse los salarios con esas variables, los datos pueden recoger más que la diferencia de salarios la diferencia en el acceso a las mejores y peores ocupaciones. De cualquier manera, aunque pudieran ajustarse los datos por esas características, quedaría incluida en la información la segregación por puestos de trabajo. Con esas cautelas, se observa también en este caso que España se coloca en este indicador en una buena posición respecto al resto de países europeos, situándose en la media de los 28 y con tendencia a que la brecha se vaya reduciendo. La diferencia salarial por hora no ajustada era en 2014, último año disponible, alrededor de un 15% en contra de las mujeres.

Gráfico 15 – Evolución de la diferencia entre la media de los salarios por hora de hombres y mujeres como porcentaje de la media de los salarios por hora de los hombres. 2010-2014



Fuente: Encuesta de Estructura Salarial Europea.

Tal como señalan Cantó *et al.* (2016), cuando se analiza la evolución del riesgo de las mujeres españolas de vivir en hogares pobres, en familias sin ingresos (pobreza extrema) y en aquellos hogares más excluidos del empleo (donde todos los activos están desempleados), las tendencias de las brechas de género en todas estas dimensiones no son homogéneas por grupos de edad. Así, por ejemplo, la reducción de la brecha de género entre las personas que están en riesgo de pobreza está muy condicionada por la mejora relativa de la situación económica de las mujeres mayores de 65 años que perciben pensiones y que se han beneficiado en las dos últimas décadas de la extensión del sistema de pensiones. Hay que destacar, sin embargo, que la distancia entre el riesgo de pobreza de las mujeres más jóvenes y el de los hombres con características socioeconómicas similares no se ha reducido.

#### **4. Políticas de empleo y desigualdad**

La presencia en España de un doble problema de desempleo y subempleo supone un desafío complejo para la intervención pública. En el contexto comparado, esa doble incidencia no tiene fácil encaje dentro de la polarización entre las experiencias de niveles de desempleo bajos y elevada desigualdad salarial, propias de los mercados de trabajo anglosajones, y las de menor capacidad para crear empleo, pero relativa contención de las diferencias salariales, más típica de los países centroeuropeos. La combinación de los dos problemas en una misma sociedad obliga a reflexionar sobre la respuesta que ofrece la intervención pública a ese doble reto.

Por un lado, cabe plantear hasta qué punto los sistemas tradicionales de protección del riesgo de desempleo han sido suficientes para prevenir la transformación de los problemas de acceso al empleo en situaciones de vulnerabilidad económica. Por otro lado, es necesaria también la reflexión sobre cómo abordar algunos de los desafíos que impone una realidad cada vez más globalizada y con mayor difusión de la tecnología, que gradualmente conducirá a la sociedad a acostumbrarse a vivir con formas de empleo más atípicas.

##### **4.1. Prestaciones de desempleo y desigualdad**

Las prestaciones por desempleo son uno de los instrumentos más importantes de la intervención pública en el ámbito de los programas de mantenimiento de rentas. Su objetivo es sustituir las rentas que se pierden ante la pérdida del puesto de trabajo. La intensidad protectora de estas

prestaciones varía en cada país, con una tasa de sustitución –porcentaje de la prestación respecto al salario previo– y duración diferente en cada caso.

Estas prestaciones suponen a menudo una proporción importante del salario que se tendría si se estuviera trabajando. Ello permite cubrir el objetivo de aseguramiento propio de los Estados de bienestar. Si las prestaciones se diseñan de tal manera que benefician especialmente a los trabajadores peor pagados, estos sistemas también contribuyen a los objetivos de reducción de la pobreza y redistribución de la renta. Un aspecto complementario de los sistemas de protección del desempleo es el papel de estas prestaciones como estabilizadores automáticos de la economía, de gran relieve durante la pasada crisis económica. El sentido de los estabilizadores automáticos, como es conocido, es contar con instrumentos públicos que traten de compensar los efectos del ciclo sin necesidad de intervenciones directas.

Son varios los interrogantes que suscita el desarrollo habitual de estas prestaciones. Los más generales se refieren al carácter obligatorio y a la cobertura pública óptima de este tipo de riesgos, pero las críticas más importantes son sus posibles efectos sobre la duración del desempleo. Diversos estudios han tratado de establecer una relación empírica entre el cobro de estas prestaciones y esa duración, mostrando que, en general, el efecto es pequeño. Pese a ello, varios países han ido introduciendo en las últimas décadas medidas de carácter más activo, tratando de favorecer un vínculo más estrecho entre el cobro de prestaciones por desempleo y la participación laboral.

En relación con los efectos sobre la desigualdad y la pobreza, las dos cuestiones fundamentales son el grado de cobertura que ofrecen estas prestaciones y su efecto sobre esos dos problemas. La primera se mide habitualmente como el porcentaje de personas desempleadas que reciben una prestación monetaria. En España, la definición oficial viene dada por los registros del Ministerio de Trabajo, que utilizan como indicador el cociente entre el total de beneficiarios de prestaciones por desempleo y la suma del paro registrado con experiencia laboral y de los beneficiarios del subsidio de eventuales agrarios.

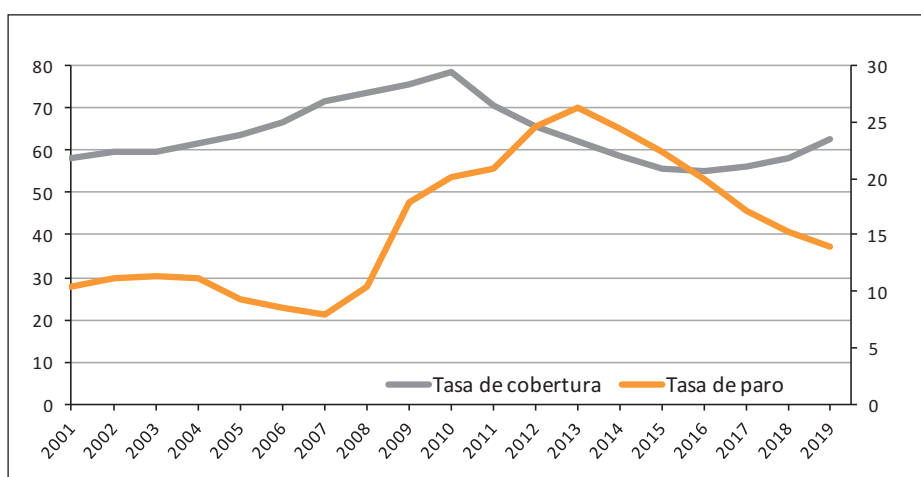
La cobertura, así entendida, ha registrado importantes cambios en las últimas décadas. En la década de los ochenta comenzó un proceso de progresivo aumento de la protección, que llegó a su nivel máximo en el primer tercio de la siguiente década. A partir de ese momento, la tendencia al alza se quebró, produciéndose una gradual caída de la tasa. Esta reducción de la cobertura tuvo su origen, fundamentalmente, en los cambios en la legislación. Las reformas de comienzos de los años noventa dieron origen a un cambio en la composición de las personas beneficiarias, al dar prioridad a la modalidad de subsidio, mientras se fijaban condiciones más restrictivas

de acceso a la modalidad contributiva. Dado que la cuantía pagada en esa segunda vía es mayor, ese trasvase entre los dos subsistemas fue produciendo una pérdida progresiva de la intensidad protectora del sistema de protección del desempleo.

Durante el resto de esa década fueron introduciéndose pequeñas reformas que, en general, impusieron un tono más restrictivo al sistema, endureciéndose más las condiciones de acceso. Se rebajaron, además, las cuantías y se recortó el período de disfrute de las prestaciones. Como resultado, disminuyó el número de personas beneficiarias, pasando la tasa de cobertura a niveles cercanos al 60% a principios de este siglo. En los años previos a la crisis, el alto ritmo de creación de empleo y la consiguiente menor demanda de prestaciones ante el aumento de las oportunidades en el mercado de trabajo, dieron lugar a un nuevo incremento de la cobertura ofrecida por el sistema, que llegó a su nivel máximo de las dos últimas décadas (cerca del 80% de los desempleados) justo al comienzo de la crisis económica.

La evolución de la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo en la crisis fue muy distinta que en la década anterior (gráfico 16). Al comienzo de la desaceleración, el sistema respondió eficazmente al rápido incremento de la demanda de protección que suscitó el drástico crecimiento del desempleo, aumentando hasta 2010, a pesar de que la tasa de paro se triplicó durante el mismo período. Desde esa fecha comenzó un nuevo proceso de reducción, precisamente cuando la intensidad de la crisis económica y la destrucción de empleo hacían más urgente el sostenimiento de las rentas de los desempleados.

Gráfico 16 – Evolución de la tasa de paro y de la tasa de cobertura por desempleo. 2001-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de registros del Ministerio de Trabajo.

Entre 2010 y 2015 se pasó de una tasa de cobertura de casi el 80% a otra del 55%, mientras que durante el mismo período el desempleo pasó a afectar a más de uno de cada cuatro activos. El drástico incremento del número de desempleados causado por la crisis desbordó las posibilidades de un sistema cuya capacidad para ofrecer cobertura a las nuevas necesidades generadas por el cambio de ciclo había ido erosionándose con las distintas reformas previas. En la actualidad, después de rozar los niveles mínimos de cobertura de las últimas décadas en 2015, la tasa se sitúa en el 62% (2019), con una cierta tendencia al alza en el período de recuperación. Se trata, en cualquier caso, de un valor sensiblemente inferior al que había antes de la crisis, cuando casi cuatro de cada cinco desempleados recibían protección y con una tasa de paro actual que es casi el doble de la de entonces. El sistema que queda, por tanto, es claramente insuficiente para dar respuesta a posibles aumentos rápidos del desempleo. Un drástico aumento de las cifras de los hogares en paro, como el que se ha producido en la crisis de la COVID-19, se traduce, inevitablemente, en situaciones de vulnerabilidad en los hogares con relaciones con el mercado de trabajo más precarias y menor acceso a la protección.

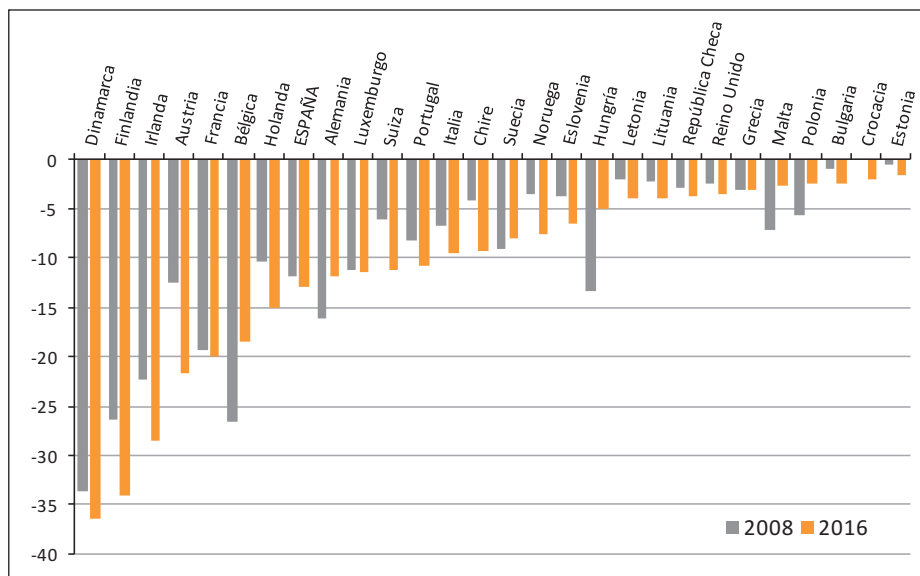
Dada esa progresiva caída de la cobertura y la rebaja de las cuantías en las sucesivas modificaciones legislativas acaecidas, se puede anticipar que el impacto del sistema sobre la insuficiencia de ingresos de los hogares donde el desempleo es mayor se ha ido reduciendo en el largo plazo. Tal proceso, sin embargo, *a priori* debería haberse amortiguado en la crisis, dada la caída generalizada de las rentas y el consiguiente mayor peso relativo de estas prestaciones en los hogares que dejaron de percibir ingresos del trabajo.

Una forma habitual de medir este efecto es comparar la tasa de pobreza con la renta disponible de los hogares y con la que habría si no existieran estas prestaciones, efecto que se puede simular restando de esa renta disponible la cuantía correspondiente a las prestaciones. Los datos disponibles (gráfico 17) muestran que es en algunos países nórdicos (Dinamarca y Finlandia) donde las prestaciones de desempleo tienen un mayor efecto sobre la pobreza. Otros dos rasgos de la comparación de los resultados en los países europeos son que en la gran mayoría de los Estados miembros ese efecto aumentó desde el inicio de la crisis y que no parece haber correspondencia entre tener una tasa de desempleo más elevada y que las prestaciones tengan un mayor impacto sobre la pobreza.

España se encuentra entre los diez países donde las prestaciones de desempleo tienen un mayor efecto reductor de la pobreza. Esta posición en la parte alta de la clasificación se explica, fundamentalmente, por un mayor peso de estas prestaciones sobre la renta de los hogares que el que se registra en otros países debido a la mayor extensión del desempleo. No obstante, destacan negativamente las pocas variaciones que ha tenido el indicador de reducción de la pobreza debida a estas prestaciones, a pesar de la drástica



Gráfico 17 – Evolución del efecto sobre la pobreza de las prestaciones de desempleo. 2008-2016



**Nota:** Este efecto se mide como la diferencia entre la tasa de pobreza de la población de cada país antes y después de que sus desempleados reciban la prestación por desempleo si tienen derecho a ella y se expresa en porcentaje de la tasa antes de esa prestación.

**Fuente:** Ayala et al. (2019).

caída de la renta en los hogares que pasaron en la crisis a situaciones de desempleo, lo que debería haberse traducido en un impacto mayor.

#### 4.2. Las propuestas de nuevos esquemas de protección

Los procesos descritos anteriormente de nuevas formas de trabajo y creciente sustitución de puestos de trabajo de cualificación media y baja por capital y tecnología hacen inaplazable el debate sobre cómo completar las remuneraciones del trabajo para que los hogares afectados dispongan de un nivel de vida suficiente. Dos de las propuestas más debatidas han sido la posibilidad de incorporar algún tipo de renta básica incondicional y la introducción en España de alguna forma de complemento salarial.

#### La renta básica universal: fundamento y viabilidad

En la última década ha ido surgiendo una creciente defensa desde diferentes posiciones ideológicas de una renta pagada incondicionalmente como respuesta a los nuevos retos del mercado de trabajo. Estos retos son

de diversa naturaleza e incluyen factores tales como los problemas estructurales de desigualdad y vulnerabilidad en muchos países, los citados cambios en el mercado de trabajo de difícil cobertura por los sistemas tradicionales de protección social, los nuevos riesgos sociales asociados a los bajos salarios, la inseguridad e intermitencia del empleo, la erosión gradual del sistema contributivo de protección y los problemas ligados a la expansión de las prestaciones sujetas a la comprobación de recursos y, sobre todo, los procesos de cambio tecnológico y automatización de la producción. Se ha propuesto también, e incluso instrumentado en algunos casos, algún tipo de prestación universal ante las situaciones de emergencia social, como la de la COVID-19.

La idea común en la mayoría de los enfoques es garantizar de modo incondicional a toda la población una renta suficiente para cubrir las necesidades básicas. Detrás de esta propuesta subyace una gran variedad de planteamientos normativos e ideológicos: libertad, igualdad, eficiencia, respuesta al cambio tecnológico, propiedad común, flexibilidad del mercado de trabajo, autonomía, lucha contra el desempleo, etc.; la mayoría de estos planteamientos aluden, en general, a la necesidad de implantar un nuevo modelo de justicia distributiva con capacidad también para aumentar la flexibilidad económica. Existe una gran diferencia, en cualquier caso, entre las propuestas que consideran la renta básica como el pilar de una estructura social alternativa y las que enfatizan su introducción como una mejora en el proceso de transformación de la protección social.

Prueba de la creciente popularidad de la idea es que en una encuesta realizada a 10.000 ciudadanos de los 28 países de la UE en 2016 (European Social Survey), el 64% se declaraba a favor de su implantación. El 50% de esos mismos entrevistados ponían objeciones, sin embargo, cuando se les preguntaba por los detalles asociados, como la financiación y la posible generación de desincentivos. Esta ambivalencia refleja la gran complejidad que plantea su posible introducción. ¿Mejoraría una renta básica el diseño actual de la red última de protección social? ¿Sería preferible terminar de tejer el sistema de garantía de ingresos a apostar por una renta básica? ¿Producen realmente cadenas de dependencia los sistemas de protección actuales? ¿Cuáles serían las implicaciones de una renta básica en términos de eficiencia y redistribución? ¿Cómo se articularía respecto a las prestaciones ya existentes? ¿Cómo combinar un nivel adecuado de protección con una financiación suficiente?

Algunos desarrollos recientes han tratado de dar respuesta a esos interrogantes a través de distintas vías. Una ha sido la de la creciente experimentación de posibles políticas. Siendo pocas las experiencias reales, como el conocido Fondo Permanente de Alaska, que reparte parte de los ingresos estatales por petróleo a toda la población en una base per cápita,

varios países han dado distintos pasos para construir pequeños marcos de análisis, sobre todo experimentales, que pueden arrojar luz sobre algunos de los retos citados. Es conocido, sobre todo, el experimento fallido de Finlandia, con una experiencia piloto con 2.000 beneficiarios de prestaciones de desempleo a los que se les pagó una renta básica de 560 euros mensuales (25% de la renta mediana). Ha habido también experiencias piloto en otros lugares, como veinticinco municipios en Holanda donde la renta básica formaba parte de un paquete de posibles alternativas, Ontario (Canadá) y Barcelona. En Francia, el Senado también recomendó un experimento de renta básica, aunque con el pago de una contribución para poder acceder a ella.

De forma paralela al desarrollo de esos experimentos, ha crecido notablemente el interés académico por la simulación de reformas que incluyen la renta básica. Su cuantificación y modelización ha propiciado algunas simulaciones recientes relevantes. Es el caso, entre otras, de la renta de participación propuesta por Atkinson (2015), con un pago parcial a cada ciudadano que complementaría las prestaciones existentes, eliminando el mínimo exento del impuesto personal sobre la renta. Algunas simulaciones de esta propuesta sugieren una reducción de la pobreza mayor que la que produciría una elevación del salario mínimo. La OCDE (2017) ha simulado también la sustitución de la mayoría de las prestaciones por una renta básica, de cuantía equivalente a la de la renta mínima condicionada de cada país y eliminando también el mínimo exento del impuesto sobre la renta. Sus resultados muestran que, sin aumentos del gasto público, una renta básica universal solo sería viable si es de una cuantía muy modesta, y supondría eliminar, además, las prestaciones actuales, lo que produciría importantes pérdidas de renta a corto plazo en muchos hogares.

No existe todavía, sin embargo, evidencia suficiente para respaldar o refutar radicalmente los argumentos a favor de su posible implantación. En una rápida síntesis, es posible confrontar los más pragmáticos con la evidencia conocida. Estos son su posible papel como respuesta a la generalización de formas atípicas de empleo, la transformación digital y la automatización, la reducción de la pobreza a la que podría dar origen y, sobre todo, la superioridad de una renta básica frente al actual sistema de subsidios. Una renta incondicional supondría la eliminación del problema de un alto gravamen implícito en las prestaciones actuales, que descuentan de la cuantía las rentas conseguidas a través de otras vías. En segundo lugar, aumentaría la participación en el sistema de prestaciones al eliminar el estigma social al que da lugar la comprobación de recursos. En tercer lugar, se reducirían los costes de administración propios de esos programas. Finalmente, su carácter automático impediría los retrasos en el cobro, que han sido tan frecuentes como negativos en el pago de las rentas mínimas autonómicas durante la crisis.

Son varias las objeciones a estos argumentos. Para algunos autores, la presunción de que el cambio tecnológico va a conducir inevitablemente a la pérdida de empleos y a la necesidad de buscar instrumentos complementarios de refuerzo de los ingresos es demasiado arriesgada. Ya hace noventa años Keynes predijo un nuevo tipo de enfermedad que era el desempleo tecnológico, justo en vísperas de la gran ola expansiva de las economías occidentales que llevó a los países desarrollados a niveles de pleno empleo. Un dato relevante, en este sentido, es que en los países donde mayor es la automatización y la digitalización de la economía el desempleo es menor. No obstante, algunos autores, como Acemoglu y Restrepo (2017), sí encuentran reducciones de empleo asociadas a esos procesos. Algunas estimaciones del Banco Mundial, de hecho, sitúan en el 57% el porcentaje de los empleos en la OCDE que estarán automatizados en los próximos veinte años, si bien hay que considerar que lo más probable es que otros sectores absorban gran parte del exceso de mano de obra.

En segundo lugar, no está claro, en términos cuantitativos, que una renta básica reduzca más la desigualdad y la pobreza que el sistema actual de prestaciones. Las citadas estimaciones de la OCDE (2017) plantean dos alternativas. Si se optara por mantener el coste del sistema de prestaciones actual agregando ese gasto y dividiéndolo per cápita, la renta básica resultante estaría muy por debajo del umbral de pobreza. Si se optara por una cuantía igual al umbral de pobreza sería muy difícil de financiar por su alto coste. Por otro lado, aunque la respuesta a si es mejor corregir la desigualdad y la pobreza con prestaciones solo para los hogares con menos recursos o con prestaciones universales –la llamada paradoja de la redistribución– no es ni mucho menos concluyente, algunos trabajos apuntan a la mayor eficacia de los sistemas selectivos. La desvinculación, además, de la renta básica de los programas de inserción sociolaboral supondría un elemento reductor de los procesos de autonomía que facilitan la mejora de los hogares beneficiarios en la escala de ingresos.

En tercer lugar, el argumento de que la renta básica evitaría de una forma más eficaz los desincentivos laborales que las prestaciones actuales tampoco parece definitivo a la luz de la realidad conocida, todavía muy parcial. Esa presunción de ineficacia del sistema actual frente a una renta básica no está avalada por resultados de experiencias reales de suficiente alcance. Sabemos, además, que en general, la respuesta de oferta de trabajo –los cambios en las horas trabajadas– ante el sistema actual de prestaciones en varios países es muy limitada en el caso de los hombres y solo es elevada en las mujeres con hijos pequeños. Algunos autores subrayan, además, que el aumento en los tipos de los impuestos directos que sería necesario para financiar una renta básica podría producir grandes desincentivos en los perceptores de rentas más altas.

Posiblemente, el principal problema para la introducción de una renta básica universal es su coste potencial. Como se acaba de señalar, pretender que tuviera un coste neutral por la sustitución de las prestaciones actuales llevaría a una cuantía muy baja. Por eso, varios autores proponen un esquema especial, consistente en una renta incondicional exenta (o no) de gravamen financiada con un impuesto proporcional sobre la renta. En España, algunos autores han utilizado este esquema para simular su coste. Raventós, Arcarons y Torrens (2016) proponen un esquema en el que la renta básica sustituiría las prestaciones y subsidios y en el que se pagaría una cuantía equivalente al umbral de pobreza. Se eliminaría el mínimo exento del impuesto sobre la renta, la renta básica no estaría gravada –lo que sí proponen otros autores, como Gimeno (2019)– y habría un tipo único en el impuesto del 49%. Otros autores añaden como ingresos la reducción del fraude y el aumento de los ingresos por consumo que supondría el aumento de la capacidad de compra de los hogares.

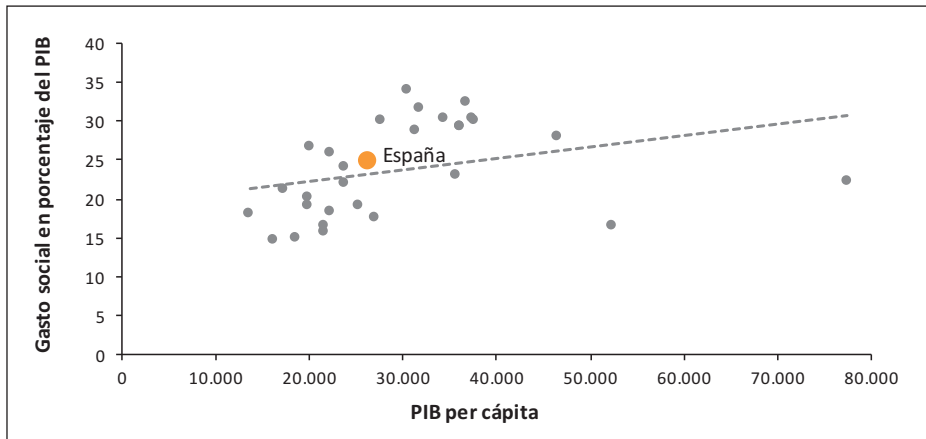
Frente a esas estimaciones, otros autores han encontrado el coste de esas propuestas inasumible. BBVA Research (2017) replicó esos cálculos con los mismos supuestos encontrando que los cambios propuestos aumentarían la presión fiscal en más de 15 puntos. Con el microsimulador EUROMOD encontramos también que una renta básica de 5.000 euros anuales por persona que sustituyera todas las prestaciones menos jubilación y viudedad costaría cerca de 190.000 millones de euros. Son cifras muy elevadas, que podrían tener, además, algunos efectos dinámicos negativos –BBVA Research estima un efecto muy negativo sobre el empleo y el PIB–, que se añadirían a los problemas de diseño del impuesto, como la integración en la misma base de las rentas del ahorro y el trabajo, sujetas a un tipo cercano al 50%. Casado y Sebastián (2019) estimaron el coste para España utilizando tanto un enfoque macro como otro microeconómico. De acuerdo con sus resultados, el elevado coste de aplicar la renta básica universal hace necesario limitar el número de perceptores para que sea posible su implementación, pero esto podría provocar importantes problemas de incentivos laborales y afectar a decisiones clave sobre la acumulación de capital humano.

### La vía de los complementos salariales

Los comentarios anteriores arrojan más luz sobre los posibles efectos negativos de una renta básica que certidumbre sobre los positivos. Eso no significa que haya que renunciar a cualquier elemento de incondicionalidad en la revisión de las prestaciones que tienen que ver con la falta o insuficiencia de los ingresos laborales. Podría ser importante tratar de aprovechar algunas de las ventajas que ofrecen las propuestas de renta básica para revisar el actual sistema de impuestos y transferencias. En un país como España,

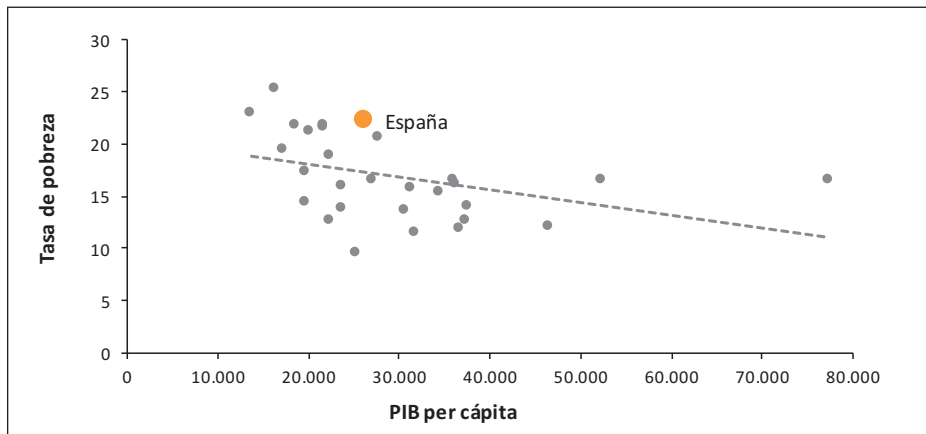
donde los niveles de gasto social están considerablemente por debajo de la media europea (gráfico 18) y en el que la desigualdad y la pobreza son muy altas en relación con el PIB per cápita (gráfico 19), son amplios los márgenes de mejora de la protección social.

Gráfico 18 – Gasto social y PIB per cápita en los países de la UE. 2016



Fuente: ESSPROS data on social protection (Eurostat).

Gráfico 19 – Relación entre el PIB per cápita y la tasa de pobreza. 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de EUSILC (Eurostat).

Un primer avance sería, sin duda, una mayor integración del actual sistema de prestaciones de desempleo, que se ha convertido en un mosaico de subsidios muy fragmentado, con prestaciones que ofrecen niveles de protección diferentes según el colectivo cubierto. En segundo lugar, dados los déficits en el sistema de prestaciones familiares, una de las vías más directas para complementar la insuficiencia de los salarios sería la de una prestación universal por hijo. En tercer lugar, las propuestas de renta básica ponen de relieve el problema de garantizar una renta suficiente a los trabajadores de salarios bajos. La posibilidad de trasladar a España los esquemas de subsidios salariales que han funcionado bien en algunos países anglosajones deben contemplarse con atención.

En el complejo debate sobre cómo hacer frente al problema de garantizar una renta en las sociedades contemporáneas, una de las propuestas que más eco ha tenido en algunos países es la de aumentar la renta de los hogares a través de algún tipo de complemento de los salarios<sup>2</sup>. Instrumentados de distintas formas, estos complementos tratan de hacer frente a distintas necesidades, siendo las dos más subrayadas en su justificación la mejora de la renta disponible de los hogares y de los incentivos laborales. Se señala, en su defensa, que este tipo de subsidios al trabajo son más eficientes que las prestaciones asistenciales, al impedir, en lugar de favorecer, la posible generación de cadenas de dependencia, aumentando la participación laboral de los trabajadores menos cualificados. Se argumenta en su contra, sin embargo, que podrían dar lugar a reducciones salariales por parte de los empleadores, haciendo descansar en la iniciativa pública la financiación de esa caída de los ingresos.

Los intentos de encajar este doble objetivo –incentivar el empleo y aumentar la renta de los hogares– dentro de los sistemas actuales de impuestos y prestaciones sociales se han producido de manera desigual en los países de la OCDE. Aunque son varios los que han puesto en marcha alguna variedad de complemento salarial en los últimos años, ha sido en los del ámbito anglosajón donde mayor desarrollo han tenido. El *Earned Income Tax Credit* (EITC) en Estados Unidos y el extinto *Working Families Tax Credit* (WFTC) británico son, probablemente, los programas de esta naturaleza de mayor tradición. Pese a que son menos conocidos –a lo que no resulta ajena la menor dedicación de recursos y su papel más secundario dentro del Estado de bienestar–, existen también esquemas similares, aunque menos ambiciosos, en varios países europeos.

Las particularidades de los mercados de trabajo y de los sistemas de protección social que más han apostado por los complementos salariales,

---

<sup>2</sup> Una revisión completa de estos sistemas se encuentra en Ayala y Paniagua (2019). Se ofrece aquí una síntesis de este trabajo.

junto a la persistencia en ellos de altos niveles de desigualdad salarial, abren numerosos interrogantes sobre la posible efectividad de este tipo de instrumentos en otros países, como España. A menudo se intenta extrapolar este tipo de experiencias a países donde las características de las ocupaciones y la regulación del mercado de trabajo hacen mucho más difícil que sean efectivas. Cuando se sostiene, además, que los complementos salariales deberían ser el eje de la protección asistencial, absorbiendo los recursos dedicados a otras prestaciones no contributivas, se corre el riesgo no solo de no rebajar significativamente los problemas de desigualdad salarial y de bajas remuneraciones sino de producir el efecto contrario.

Las experiencias de distintos países, sobre todo los anglosajones, parecen indicar que en determinadas condiciones estos complementos pueden producir efectos netos positivos sobre la participación laboral y una reducción de la incidencia de la pobreza. No obstante, de la evidencia comparada se desprende también que hay determinadas características de estos programas que pueden dar lugar a efectos contradictorios. Al determinar su diseño resulta especialmente relevante la introducción de incentivos que produzcan un efecto global positivo, dada la aparición recurrente de desincentivos en los segundos perceptores de renta y la mayor sensibilidad, en cuanto a los cambios en la participación laboral, de algunos colectivos pertenecientes al segmento de salarios bajos, como las mujeres con hijos pequeños. De la misma manera, es importante también ajustar su diseño, especialmente la decisión sobre si se define en términos individuales o familiares, a las características de la población potencialmente perceptora de la prestación.

No existe un diseño óptimo único de estos instrumentos que permita anticipar el éxito de su implantación. No obstante, es posible identificar algunos elementos o características que han contribuido a la consecución en algunos países de los dos objetivos citados. Desde la perspectiva del objetivo de mejora de la participación laboral, es posible aislar los principales rasgos que diferencian los distintos resultados de incremento de las horas trabajadas y de aumento de las transiciones desde el desempleo o la inactividad al empleo. Los complementos salariales más extendidos han primado más el segundo objetivo, lo que permite contar con un esquema general que favorece su consecución. En este, la cuantía del complemento va variando según lo hace el salario bruto en tres etapas distintas: una primera en que la prestación crece con el número de horas trabajadas, una segunda en la que se recibe el máximo de la prestación y una tercera en la que esta se va reduciendo hasta su eliminación cuando se alcanza un nivel salarial considerado suficiente. Desde este esquema básico pueden definirse distintas opciones relacionadas con la generosidad del sistema, como las correspondientes a la velocidad a la que la prestación empieza o deja de recibirse, la cuantía



máxima, cómo se complementa con otras prestaciones familiares o una amplia variedad de aspectos relacionados con la gestión.

Esta variedad de elementos hace que no resulte extraño que el éxito de estos complementos haya sido desigual incluso en los países con mayor tradición en su desarrollo. En Estados Unidos el impacto ha sido notable tanto en términos de la respuesta de la oferta laboral –con un número importante de transiciones desde la inactividad al empleo, aunque sin cambios significativos en las horas trabajadas– como de reducción de la desigualdad y la pobreza. Se han identificado también mejoras en otras dimensiones, como la reducción en los costes de administración en comparación con otros programas, o incluso mejoras en determinadas dimensiones del bienestar de los hogares, como las asociadas a la salud y al bienestar psicológico. En el Reino Unido, sin embargo, con un esquema similar, los resultados sobre la participación laboral han sido más modestos, incluyendo algunos desincentivos para determinados colectivos. No obstante, su impacto redistributivo también ha sido importante, con ganancias significativas en los estratos con menor renta.

Estos resultados pueden ser importantes para un país como España, donde apenas se han desarrollado políticas de este tipo. Una de las pocas figuras que se asemeja parcialmente a estos complementos es la política de deducción de 100 euros por maternidad, que consiste en un beneficio fiscal para las madres trabajadoras con hijos menores de tres años. Las mujeres tienen derecho a recibir 1.200 euros anuales si hacen la declaración de IRPF o 100 euros al mes si se solicita como una prestación libre de impuestos. En ambos casos, es obligatorio estar trabajando y cotizando a la Seguridad Social y la cuantía percibida en caso de cotizar menos de 100 euros mensuales o 1.200 anuales se restringe a lo cotizado. Este beneficio fiscal se introdujo por primera vez para las mujeres trabajadoras con hijos menores de tres años que pudieran aplicarse el mínimo por descendientes, tanto para empleadas como trabajadoras por cuenta propia, y en el que la adopción también otorgaba derecho a percibirla durante los tres años siguientes al acogimiento oficial, independientemente de la edad del hijo. Desde entonces, el número de beneficiarias ha ido aumentando hasta alcanzar una cifra máxima de más de 850.000 mujeres.

En general, se ha interpretado como una medida poco distributiva por el hecho de que todas las mujeres que cotizan un mínimo de 100 euros al mes tienen derecho a percibirla al margen del salario que tengan, mientras que su cuantía no parece incentivar el trabajo. Según las memorias que publica anualmente la Administración Tributaria, la deducción media es inferior al máximo, lo que parece mostrar que muchas mujeres no generaron el derecho a percibir la cuantía máxima, ya sea porque trabajaban a tiempo completo,

pero con sueldos bajos, o porque con sueldos medio-altos trabajaban de forma parcial.

Algunos trabajos anticiparon que esta deducción tendría efectos positivos sobre la participación laboral, al suavizar el impacto negativo que tiene la estructura del IRPF sobre la participación laboral de las mujeres al ofrecer un tratamiento favorable a través de la declaración conjunta a las familias donde uno de los cónyuges no trabaja. La mayoría de las simulaciones realizadas por los investigadores que han evaluado esta medida, sin embargo, no encuentran un efecto positivo suficientemente significativo.

Algunos autores han propuesto como alternativa reemplazar esta deducción por un complemento salarial y dedicar los recursos actuales al posible nuevo esquema. Ayala y Paniagua (2019) evaluaron el posible impacto de esta propuesta a través de un modelo de microsimulación que incorporaba cambios en la oferta de trabajo. En sus supuestos, por cada hijo menor de tres años se percibiría una cantidad que variaría en función del salario de la mujer. Sus resultados muestran que esta reforma, que no tendría costes presupuestarios al ajustar las cantidades y los distintos parámetros a los recursos invertidos actualmente en la citada deducción, podría mejorar las transiciones desde la inactividad a la participación laboral, reduciendo la pobreza moderada y, sobre todo, la más severa, aunque aumentaría el empleo a tiempo parcial en las que trabajaban a tiempo completo. Sin embargo, para que esas ganancias de eficiencia y equidad tuvieran lugar, tendría que darse un aumento muy importante de la contratación por parte de los empleadores. Sin cambios desde el lado de la demanda, esos efectos redistributivos apenas se producirían. Podría producirse, además, un aprovechamiento de este tipo de instrumentos para reducir los costes salariales e imponer al sector público la financiación de esa brecha a través de estos complementos.

Estas dificultades y las diferencias observables en los resultados de los complementos salariales en distintos países obligan a tener en cuenta una realidad más compleja de la que parece inferirse de las propuestas que abogan por extrapolar directamente a otros países fórmulas que han funcionado en realidades muy concretas. En el caso de España, tratándose de un país donde los salarios medios y las prestaciones familiares están muy por debajo de la media europea, podría ser positiva una política de estas características. Sin embargo, los posibles efectos favorables dependerán de la implementación de medidas mucho más amplias. Plantear un complemento salarial como única estrategia de mejora, tanto de las remuneraciones como de la protección social, podría no solo no reducir sustancialmente el problema de la desigualdad y de los bajos salarios, sino tener el efecto contrario.

## 5. Conclusiones

- El aumento de la desigualdad en el largo plazo es un rasgo compartido por la mayoría de los países ricos. Los procesos determinantes del aumento de las diferencias de renta entre los hogares, ya presentes antes de la crisis, se avivaron considerablemente con el cambio de ciclo económico. El mercado de trabajo se sitúa en el centro de varios de esos procesos, como la globalización, el cambio tecnológico y la menor capacidad redistributiva de la intervención pública para rebajar la desigualdad de las rentas primarias.

- La permanencia de altos niveles de desempleo y, sobre todo, el aumento de la precariedad laboral en muchos países han hecho que se quebrara la amplia red de seguridades que tradicionalmente proporcionaba el mercado de trabajo: seguridad del empleo, de los ingresos, del puesto de trabajo y de las condiciones laborales. Los procesos que se acaban de citar, con el resultado de una creciente polarización y el desplazamiento de un amplio segmento de trabajadores, han supuesto no solo la transformación del ámbito laboral en un entorno de vulnerabilidad e inseguridad sino también la pérdida de confianza de los ciudadanos en el modelo de organización social.

- Algunas de las principales transformaciones del mercado laboral en los países de la OCDE son la persistencia de los problemas de acceso al empleo, el aumento del empleo temporal y el crecimiento del empleo a tiempo parcial no deseado. La incidencia de estos tres problemas es mayor en España que en la mayoría de los países de nuestro entorno. La volatilidad del empleo aumentó, además, en la etapa posterior a la crisis económica.

- La evidencia empírica disponible obliga a relativizar las interpretaciones que conectan el problema de la desigualdad con los cambios de ciclo económico y con la creación de empleo. No hay fundamentos suficientes para afirmar que cuando crece el empleo se reduce automáticamente la desigualdad, encontrando una relación más clara de esta con la proporción de trabajadores de bajos salarios en cada país.

- La falta de sincronía con los cambios en el desempleo es uno de los rasgos más paradójicos de la evolución de la desigualdad en España. Especialmente llamativa es la estabilidad de su comportamiento durante la etapa de bonanza económica anterior a la crisis y la rápida reacción al alza cuando el desempleo comenzó a crecer en la última crisis económica. Tales movimientos refuerzan la idea de una sensibilidad muy distinta de la desigualdad a los cambios en el desempleo en cada fase del ciclo económico, aumentando rápidamente cuando se frena la creación de empleo y con cambios muy limitados cuando la economía y la ocupación crecen a un ritmo elevado.

- Uno de los cambios más relevantes en la relación entre el desempleo y la desigualdad en España es la pérdida del papel amortiguador que hasta la última crisis tenía la distribución de ese riesgo dentro del hogar. Durante ese período, la tasa de desempleo de la persona principal del hogar creció todavía más que la del conjunto de la economía. Destaca también, negativamente, el crecimiento de la proporción de hogares en los que todos los activos están en paro. Este indicador ha mostrado, además, una mayor resistencia a la baja en la etapa posterior de recuperación del empleo que la tasa agregada de desempleo.

- Al problema de alto desempleo se une en España el de la gran incidencia del trabajo de bajos salarios. Por un lado, los mecanismos reguladores de las remuneraciones, como el salario mínimo, han tenido una capacidad más limitada que en otros países de la Unión Europea para aumentar las rentas de los trabajadores con remuneraciones más bajas. Por otro lado, España es uno de los países donde más extendido está el problema de los trabajadores pobres. A ello tampoco es ajeno el marco institucional, actuando la negociación colectiva dispersa como un freno para la reducción del problema.

- Durante las últimas décadas, la desigualdad salarial ha aumentado en la mayoría de los países de la OCDE. Siendo varios los factores determinantes de esta tendencia, uno de los más importantes ha sido la flexibilización gradual del mercado de trabajo. En el caso de España, las diferencias en la remuneración de los empleados tienen un alto componente cíclico. En la etapa expansiva anterior a la crisis, el crecimiento de la construcción y la caída de la prima salarial de los titulados universitarios contribuyeron a reducir esas diferencias. Con el inicio de la crisis, el proceso se invirtió. Pese a esa relación con el ciclo, sin cambios en la estructura productiva o reformas legislativas ambiciosas será difícil que puedan reducirse los altos niveles de desigualdad salarial que España presenta en el contexto comparado.

- Además de esas diferencias en los niveles salariales, España tiene un grave problema de desigualdad en las horas trabajadas. Los problemas de subempleo se agudizaron en la crisis y no volvieron a los niveles anteriores a esta en el período de recuperación posterior. Un dato favorable, sin embargo, es la mejora en la brecha de género en términos de empleo y salarios, con avances rápidos en un período relativamente breve.

- La extensión de los problemas de desempleo y subempleo en España obligan a reflexionar sobre la capacidad de la intervención pública para evitar su traducción en una mayor desigualdad en la renta de los hogares. Un elemento clave es la protección que proporcionan las prestaciones de desempleo. Su tasa de cobertura ha ido reduciéndose en el tiempo, ampliándose las lagunas del sistema en el momento más álgido de la crisis.

- La envergadura de los problemas y retos descritos obliga a reflexionar en clave de futuro. Las dificultades para la creación de empleo y la elevada proporción de trabajadores con salarios insuficientes hacen necesaria la adopción de una perspectiva más amplia que el desarrollo de instrumentos de protección meramente compensadores de las situaciones de necesidad de las personas más vulnerables en el mercado de trabajo.

- La idea de una renta básica suscita cada vez mayor interés por la cobertura que podría dar al crecimiento de las formas de empleo atípicas, su posible efecto reductor de la pobreza y la mejora respecto a las actuales prestaciones condicionales. Los problemas de financiación, sin embargo, son todavía insalvables si se quiere que la cuantía cumpla el objetivo de suficiencia. La alternativa de los complementos salariales también está sujeta a una alta incertidumbre. Aunque podrían encajar bien en una realidad como la española, su posible efectividad depende de su inclusión dentro de un paquete mucho más amplio de medidas de mejora de las rentas de los trabajadores peor remunerados.

## Bibliografía

- Acemoglu, D. y Restrepo, P. (2017): "Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets". NBER Working Paper, n. 23.285.
- Atkinson, A. B. (2015): *Inequality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ayala, L., Cantó, O. y Rodríguez, J. G. (2017): "Poverty and the business cycle: The role of the intra-household distribution of unemployment". *Journal of Economic Inequality*, 15, pp. 47-73.
- Ayala, L., Cantó, O., Martínez, R., Navarro, C. y Romaguera, M. (2019): *Necesidades sociales en España: Mercado de trabajo*. Barcelona: Observatorio Social de La Caixa.
- Ayala, L. y Paniagua, M. (2019): "The Impact of Tax Benefits on Female Labor Supply and Income Distribution in Spain". *Review of Economics of the Household*, 17, pp. 1.025-1.048.
- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T. y Zucman, G. (2018): *World Inequality Lab Report 2018*. Paris School of Economics.
- BBVA Research (2017): "Algunas reflexiones sobre la Renta Básica Universal". Bilbao: BBVA.
- Bengtsson, E. y Waldenström, D. (2018): "Capital Shares and Income inequality: Evidence from the Long Run". *The Journal of Economic History*, 78, pp. 712-743.
- Blank, R. M. y Blinder, A. S. (1986): "Macroeconomics, Income Distribution, and Poverty", en Danziger, S. (ed.): *Fighting Poverty: What Works and What Does Not*. Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 180-208.
- Bárcena-Martín, E. y Moro-Egido, A. I. (2013): "Gender and Poverty Risk in Europe". *Feminist Economics*, 19, pp. 69-99.
- Cantó, O., Cebrián, I. y Moreno, G. (2016): "Crisis y brecha de riesgo de pobreza por género". *Estudios de Economía Aplicada* 34-1, 179-204.
- Casado, J. M. y Sebastián, M. (2019): "A critical approach to basic income: costs and incentives. An approximation to the case of Spain". Instituto Complutense de Análisis Económico, Working Paper n° 1933.
- Cebrián, I. y Moreno, G. (2008): "La situación de las mujeres en el mercado de trabajo español: desajustes y retos". *Economía industrial*, 367, pp. 121-137.
- Cutler, D. M. y Katz, L. F. (1991): "Macroeconomic Performance and the Disadvantaged". *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, pp. 1-74.
- Davia, M. A. (2014): "Evolución del empleo de bajos salarios en España". *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. Documento de Trabajo 4.2*. Madrid: Fundación FOESSA, Documento de Trabajo 4.2.
- Del Río, C. y Alonso-Villar, O. (2014): "Mujeres ante el empleo (y el desempleo) en el mercado laboral español, 1996-2013". *AREAS, Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 33, pp. 87-103 (Desigualdades de género en España: continuidades y cambios).
- FOESSA (2015): *Empleo precario y protección social. Análisis y Perspectivas 2015*. Madrid: Fundación FOESSA.

- Gimeno, J. A. (2019): "De rentas mínimas a renta básica". *Revista Diecisiete*, 1, pp. 59-80.
- Gradín, C., Del Río, C. y Cantó, O. (2010): "Gender wage discrimination and poverty in the EU". *Feminist Economics*, 16, pp. 73-109.
- Hines, J. R., Hoynes, H. y Krueger, A. (2001): "Another Look at Whether a Rising Tide Lifts All Boats", en Krueger, A. y Solow, R. (eds.): *The Roaring Nineties: Can Full Employment Be Sustained?*, pp. 493-537. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Meyer, B. D. y Sullivan, J. X. (2011): "Consumption and Income Poverty over the Business Cycle". *Research in Labor Economics*, 32, pp. 51-82.
- Milanovic, B. (2017): "Increasing capital income share and its effect on personal income inequality", en Boushey, H., Bradford DeLong, I. y Steinbaum, M. (eds.): *After Piketty. The Agenda for Economics and Inequality*. Cambridge: Harvard University Press, pp. 235-258.
- Muñoz de Bustillo, R. (2019): *Mitos y realidades del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Piketty, T. y Sáez, E. (2003): "Income Inequality in the United States, 1913-1998". *Quarterly Journal of Economics*, 118, pp. 1-39.
- OCDE (2008): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. París: OCDE. Disponible en [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/growing-unequal\\_9789264044197-en#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/growing-unequal_9789264044197-en#page4)
- OCDE (2011): *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising?* París: OCDE. Disponible en [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/the-causes-of-growing-inequalities-in-oecd-countries\\_9789264119536-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/the-causes-of-growing-inequalities-in-oecd-countries_9789264119536-en#page1)
- OCDE (2015): *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. París: OCDE. Disponible en <https://www.oecd.org/els/soc/OECD2015-In-It-Together-Chapter1-Overview-Inequality.pdf>
- OCDE (2017): "Basic Income as a policy option: Can it add up?". Policy brief on the future of work. Disponible en <http://www.oecd.org/employment/emp/Basic-Income-Policy-Option-2017.pdf>
- Raventós, J., Arcarons, D. y Torrens, L. (2016): *Renta básica incondicional. Una propuesta de financiación racional y justa*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Sebastián, R. (2018): "Explaining job polarisation in Spain from a task perspective". *SERIEs: Journal of the Spanish Economic Association*, 9(2), pp. 215-248.
- Standing, G. (1992): "The Need for a New Social Consensus", en Van Parijs, P. (ed.): *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*. Londres: Verso, pp. 47-60.

## **Capítulo 2**

# **LA ESCUELA RURAL**

---

Rogeli Santamaría Luna  
*Investigador autónomo sobre escuela rural*  
*Inspector de educación*



## Introducción

Las partes asistentes a la 25 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP25), celebrada en Madrid en diciembre de 2019, insistieron en su necesaria implicación y en la de toda la ciudadanía en la lucha contra el cambio climático y la conservación del medio ambiente o su restauración, porque, de no hacerlo nosotros hoy, pelagra el futuro de la humanidad y de la vida en la Tierra.

Ante esta formulación de deseos y compromisos institucionales, nos encontramos con la problemática de los territorios rurales, que en algunas zonas escasamente pobladas no parece tener solución. Es un círculo vicioso: si no hay población rural se deteriora el medio natural, aumenta la reforestación silvestre y el riesgo de incendios y de erosión, y peligran los sumideros naturales de CO<sub>2</sub> y los ecosistemas productores de oxígeno de los territorios cercanos, que además nos suministran alimentos de proximidad, lo que favorece la soberanía alimentaria. En estas zonas hay poca gente, pocos niños y muchos mayores, que difícilmente pueden encargarse de cuidar el campo, el monte, los ríos y lagos, el aire, etc. El entorno natural o rural –donde la huella humana existe, pero suele ser menos agresiva con la naturaleza que en los entornos más urbanizados– ocupa en España la mayor parte del territorio del que nos beneficiamos todos y mantenerlo en buenas condiciones ambientales es un alto servicio a la sociedad (Corchete, 1987: 4-5).

No obstante, la situación demográfica rural es muy diferente de unas comunidades autónomas a otras, como lo son sus territorios, y de esa diversidad de realidades y de las diferentes respuestas que se les da podemos aprender. En las elecciones generales de 2015 algunos partidos políticos formulaban en sus programas electorales propuestas para el medio rural y en 2019 fueron incluso más (Santamaría, 2015b y 2019c). Parece que no es una moda y lo rural ha entrado en la política para quedarse, más aún cuando el movimiento social de la “España vaciada” ha adquirido un notable protagonismo y en el primer trimestre de 2020 el sector agropecuario está mostrándose más visible y necesario (Blanco, 2020). Sin embargo, si las demandas no parten desde los territorios rurales y no se hace un seguimiento

continuado en el tiempo, las propuestas y deseos pueden caer otra vez en el olvido.

Se afirma de forma reiterada que la escuela es clave para el futuro rural y el mantenimiento de la población. También lo es para que la población se arraigue al medio, lo conozca mejor y lo quiera. En este sentido, la educación ambiental y para la sostenibilidad en el medio rural es clave para el futuro común, en el cual las poblaciones rurales deben jugar un papel muy importante, como se indica en el Programa de Acción Global de la UNESCO (2019), en los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS 2030 (Naciones Unidas, 2020) o en el reciente Pacto Verde Europeo (Comisión Europea, 2019), que iba a destinar 3.000 millones de euros para infraestructuras educativas en zonas rurales.

Desde Naciones Unidas se indica que la educación es clave en el desarrollo sostenible para mejorar nuestra vida y posibilitarlo en el futuro, insistiendo en la educación en zonas rurales, en las que hay menos oportunidades.

La educación es la base para mejorar nuestra vida y el desarrollo sostenible. Además de mejorar la calidad de vida de las personas, el acceso a la educación inclusiva y equitativa puede ayudar a abastecer a la población local con las herramientas necesarias para desarrollar soluciones innovadoras a los problemas más grandes del mundo [...] Las razones de la falta de una educación de calidad son la escasez de profesores capacitados y las malas condiciones de las escuelas de muchas zonas del mundo y las cuestiones de equidad relacionadas con las oportunidades que tienen niños y niñas de zonas rurales. Para que se brinde educación de calidad a los niños de familias empobrecidas, se necesita invertir en becas educativas, talleres de formación para docentes, construcción de escuelas y una mejora del acceso al agua y electricidad en las escuelas (Naciones Unidas, 2020, Objetivos: 4 educación).

La FAO, a su vez, recalca el papel clave de la población rural en la producción de alimentos y en su implicación para el cambio hacia la sostenibilidad como guardianes del territorio.

Si no queremos dejar a nadie atrás, nuestra atención ha de centrarse en reforzar los medios de subsistencia de los más pobres, en construir mejores vínculos entre las zonas rurales y las urbanas, y en el empoderamiento de la población rural para que se conviertan en agentes cruciales del cambio [...] Invertir en los pequeños agricultores, los pescadores y los silvicultores, en las mujeres y los jóvenes de las zonas rurales, en los ganaderos, en las poblaciones indígenas y vulnerables puede tener efectos duraderos en las economías de los países en desarrollo porque puede transformar a los productores de alimentos en empresarios y guardianes del medio ambiente (FAO, 2018: 11).

Si estos organismos internacionales insisten en el papel de la educación en zonas rurales para facilitar el futuro común, es necesario conocer el nivel en competencias de la población rural y dedicar esfuerzos y recursos

para mejorar el servicio educativo rural. La Unión Europea definió en 2011 algunos objetivos y puntos de referencia en su Agenda Territorial de la Unión Europea 2020. Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas (UE, 2011), conocida como ATE 2020. Entre ellos destacamos tres:

19) El riesgo de exclusión es mayor en zonas con poca accesibilidad, malos resultados económicos, falta de oportunidades sociales u otras circunstancias territoriales particulares. Si esos territorios forman parte de unidades administrativas mayores, el problema puede quedar oculto en las estadísticas oficiales.

28) Tal vez sea preciso prestar una atención especial a las zonas rurales periféricas menos desarrolladas y a las poco pobladas, pues en ellas los grupos sociales desfavorecidos muchas veces sufren segregación. Los territorios que afrontan una gran despoblación deberían contar con soluciones a largo plazo para mantener su actividad económica fomentando la creación de empleo, unas condiciones de vida atractivas y unos servicios públicos para los habitantes y las empresas.

51) Subrayamos que se precisan un sólido respaldo metodológico y una base exhaustiva de conocimientos territoriales en el proceso de elaboración de políticas a nivel de la UE. Diversos organismos pueden aportar contribuciones valiosas en este sentido y deben incluirlo en su actividad de investigación.

En la ruralidad, a medida que se asciende desde los municipios, provincias, regiones y Estados hasta la Unión Europea, la concreción de los datos iniciales va difuminándose. Esto puede suponer que las políticas integradas, de solidaridad y cohesión no tengan en cuenta las zonas rurales que existen en todas las regiones españolas y que pueden quedar ocultas en las estadísticas regionales, como se sugiere en el punto 19, lo que va a dificultar que se actúe sobre ellas, incumpliendo los principios de la ATE 2020. Por este motivo, los investigadores tendrán que esforzarse para obtener datos de estas zonas (punto 51) y aportar soluciones diferenciales (punto 28) que puedan ser aprovechadas y aplicadas en los distintos territorios.

Esta situación resulta muy evidente en el caso de la educación. Si intentamos conocer la escuela rural en España, nos encontraremos con muchas dificultades para obtener datos suficientes en cantidad y en calidad. No sabemos el número de centros educativos existentes en zonas rurales ni el de profesoras y profesores que trabajan en ellos, no conocemos sus resultados en las pruebas diagnósticas ni en otras, tampoco las condiciones en que se presta el servicio educativo. Uno de los principales objetivos de este trabajo es poner de manifiesto el problema de falta de datos –cuando no la invisibilización de la escuela rural–, para conseguir que mejore su impacto en la formación de sus habitantes, que son los custodios del 85% del territorio estatal y, en gran medida, depende de ellos que nuestro entorno sea más saludable.

Ahora que el cambio climático y el reto demográfico son problemas ineludibles, en España es necesario activar un Plan Marco de Escuela Rural, pero antes hay que aproximarse al medio rural y a la educación existente, y aunque los datos de los que se dispone no sean los más actuales o idóneos, pueden ayudar a contextualizar propuestas favorecedoras de una educación que, además de contribuir al desarrollo rural, sirva para lograr un entorno más saludable y sostenible (Santamaría y Villanueva, 1997: 54-55).

## 1. La escuela rural. Historia y definición

### 1.1. *La escuela rural en España: historia de una ausencia*

En las leyes sobre Educación Primaria y Secundaria en España desde hace noventa años no ha habido ni hay una definición explícita de la escuela rural. Ni la Constitución de la República Española de 1931 ni su desarrollo definieron como tal la escuela rural en una España todavía rural, en la que la mitad de la población vivía en zonas rurales. La Ley de 17 de julio de 1945 sobre Educación Primaria cita varias veces lo rural y hace referencia a las escuelas a cargo de un solo maestro –mixtas, con niños y niñas en el mismo grupo en localidades con matrícula inferior a 30 alumnos (artículo 20), y unitarias de niños o de niñas (artículos 21 y 73)–, a las escuelas graduadas, a las misiones pedagógicas<sup>1</sup> para extender la cultura a las zonas rurales, a la escuela-hogar y al transporte escolar y comedor, para facilitar el acceso a la educación. Posteriormente, el Decreto de 24 de octubre de 1947 por el que se aprueba el Estatuto del Magisterio Nacional Primario dedica 3 artículos a las escuelas rurales (90-92) y define el cuerpo de maestros rurales en el artículo 90:

Las Escuelas Nacionales enclavadas en aldeas o lugares de población diseminada inferiores a 500 habitantes –excluidas las que se consideren o sean anejos o barrios de otra población– que queden desiertas en el concurso general de traslados, constituirán una clase especial a efectos de su provisión, segregándose del sistema general.

Con esto llegamos a una definición de escuela rural externa a la realidad rural: se considera escuela rural aquella que, enclavada en el medio rural, no es deseada por los maestros nacionales (Santamaría, 1996: 414). Desde esta definición excluyente hasta la actualidad el Ministerio no ha formulado otra definición oficial de escuela rural.

---

<sup>1</sup> La idea de las misiones pedagógicas en España surgió a finales del siglo XIX y ya hubo iniciativas, pero la literatura educativa se ha centrado casi exclusivamente en las Misiones Pedagógicas de la II República (Fayanas, 2020).

Pese a este hecho y al sentir popular, que la considera olvidada, en la normativa de desarrollo de las leyes desde 1945 hasta 1970 sí se escribió bastante en relación con la escuela rural (construcciones escolares, agrupaciones y concentraciones escolares, maestros rurales, extensión agraria, igualdad de oportunidades en el medio rural, etc.), aunque no específicamente de ella. El olvido sí es evidente en las leyes educativas desde 1990 hasta la actualidad (Santamaría, 2014a).

Respecto de la escuela rural, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) parte de una visión negativa de la educación en el medio rural, a la que considera de peor calidad que la educación en general. Por eso, para garantizar la calidad de la educación y la igualdad de oportunidades en el medio rural, excepcionalmente, establece que se podrá escolarizar de forma gratuita al alumnado de Educación Primaria y Secundaria Obligatoria en otros municipios (artículo 65). Las consecuencias de esta decisión han sido:

- La generalización de los maestros especialistas en Primaria (educación física, música, inglés), que ha podido contribuir a difuminar la responsabilidad docente y ha generado la movilidad de maestros itinerantes entre escuelas.
- La “crasificación” masiva o extensión rápida de los Colegios Rurales Agrupados (CRA), para garantizar que todas las escuelas tuvieran los especialistas regulados en la LOGSE.
- La invisibilización de la escuela rural, porque, al integrar las escuelas pequeñas (de 1 a 8 unidades) en los CRA, aumenta la cantidad de unidades por centro, pero disminuye el número de escuelas rurales, de modo que si el Ministerio de Educación habla de escuela rural solo tiene datos de los CRA y no suele computar otras modalidades de servicio educativo en zona rural.
- La clausura de escuelas, porque la matrícula en los pueblos pequeños se reduce al disminuir las edades que atienden las escuelas (9 años en la LOGSE –de los 3 a los 11– frente a 10 en la Ley General de Educación de 1970 –de los 4 a los 13–), aunque la reducción ha sido mucho menor de lo esperado.
- La concentración escolar de los alumnos de ESO en pueblos más grandes con centros de Educación Secundaria, ya que la LOGSE inducía a ello para facilitar la atención por parte del profesorado de Secundaria que correspondía, pese a lo cual hubo comunidades autónomas que mantuvieron la escolarización de los alumnos de 1º y 2º de ESO en algunas escuelas (Andalucía, Aragón, Castilla y León) y otras implantaron modelos propios.

Cabe destacar, no obstante, que la concentración de la ESO en institutos finalmente puede haber sido positiva, porque ha servido para dotar a muchas

zonas rurales de centros de Secundaria inexistentes antes de la LOGSE y fomentar en los escolares el sentimiento de zona o comarca. Además, la ampliación de la red escolar en Secundaria podría haber influido en reducir la brecha urbano-rural en estudios secundarios postobligatorios (Santamaría, 2014b: 5-9).

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) no ofrece grandes cambios respecto a la LOGSE en lo que a la atención a la educación rural se refiere (cuadro 1). Aunque cita explícitamente la atención y organización diferencial de la escuela rural, considera escolarizar alumnado fuera de su municipio o zona una medida excepcional, solo aconsejable en aquellos casos en los que sea necesaria para garantizar la igualdad de oportunidades. Esta formulación favorece la discrecionalidad de las Administraciones en el mantenimiento de las pequeñas escuelas.

**Cuadro 1 – La escuela rural en la Ley Orgánica de Educación (LOE)**

**Artículo 81: Escolarización**

3. En educación primaria, las Administraciones educativas garantizarán a todos los alumnos un puesto escolar gratuito en su propio municipio o zona de escolarización establecida.

**Artículo 82: Igualdad de oportunidades en el mundo rural**

1. Las Administraciones educativas tendrán en cuenta el carácter particular de la escuela rural a fin de proporcionar los medios y sistemas organizativos necesarios para atender a sus necesidades específicas y garantizar la igualdad de oportunidades.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo anterior, en la educación básica, en aquellas zonas rurales en que se considere aconsejable, se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza. En este supuesto las Administraciones educativas prestarán de forma gratuita los servicios escolares de transporte y, en su caso, comedor e internado.

Finalmente, la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), que parecía que iba a modificar radicalmente la LOE, respecto de la escuela rural dice básicamente lo mismo que la LOE y la LOGSE. No obstante, hay algunos aspectos que conviene destacar:

- Las referencias a la calidad y la mejora son más frecuentes que en las leyes anteriores, también en relación con el medio rural.
- Continúa la visión negativa ya comentada en la LOGSE, porque mantiene el articulado de la LOE al respecto: como en el medio rural es más difícil ofrecer “calidad”, se podrá escolarizar en otros municipios.
- Añade el factor de compensación interautonómica de densidad de población y escolarización rural en los programas de cooperación territorial (art. 9.3).

Desde la perspectiva de la escuela rural, la LOMCE parece ofrecer más oportunidades que amenazas y, si se desarrollan las primeras y se minimizan

las segundas, puede ser positiva (Santamaría, 2015a: 10-13). No obstante, esta ley orgánica estaba sentenciada antes de su promulgación y desde 2015 la debilidad de los distintos Gobiernos estatales ha frenado su desarrollo con decretos leyes, hasta que el pasado 3 de marzo de 2020 el Consejo de Ministros aprobó un Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE), con la que se pretende derogar la LOMCE (MEFP, 2020c). Este proyecto tiene más en cuenta a la escuela rural que las normas anteriores y puede tener aspectos positivos en caso de que se apruebe, pero sigue sin definirla. Las principales referencias a la escuela rural se recogen en el artículo 82 y en la disposición adicional quinta (cuadro 2).

**Cuadro 2 – La escuela rural en la LOMLOE**

**Artículo 82. Igualdad de oportunidades en los ámbitos rural e insular**

1. Las Administraciones educativas prestarán especial atención a la escuela rural e insular, considerando las peculiaridades de su entorno educativo y la necesidad de favorecer la permanencia en el sistema educativo de los jóvenes de las zonas rurales y de las islas más allá de la enseñanza básica.
3. Las Administraciones educativas impulsarán el incremento de la escolarización del alumnado de zona rural e insular en las enseñanzas no obligatorias. Así mismo procurarán una oferta diversificada de estas enseñanzas, relacionada con las necesidades del entorno, adoptando las oportunas medidas para que dicha oferta proporcione una formación de calidad.

**Disposición adicional quinta. Prioridades en los Programas de cooperación territorial**

1. A fin de alcanzar las metas del objetivo 4 de la Agenda 2030, el Gobierno, en colaboración con las Administraciones educativas, promoverá durante el periodo de implantación de esta Ley los programas de cooperación territorial como línea estratégica de actuación, con especial atención a mejorar los niveles de escolarización en el primer ciclo de educación infantil y en formación profesional, así como para promover la inclusión educativa del alumnado, la prevención y reducción del abandono temprano de la educación y la formación, el plurilingüismo, el fortalecimiento de la escuela rural e insular y el desarrollo profesional docente.

Se mantiene la discrecionalidad de escolarizar fuera del municipio donde se considere aconsejable, pero la gran novedad es el mandato a las Administraciones de facilitar el incremento de escolarización no obligatoria en zonas rurales e insulares y la permanencia de sus jóvenes en el sistema educativo. Para ello, los primeros programas de cooperación territorial tendrán una línea estratégica que incluye el fortalecimiento de la escuela rural y otras acciones coherentes con la Ley 45/2007, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (LDSMR), que aborda temas fundamentales para nuestro objetivo, específicamente en los artículos referidos a las infraestructuras, equipamientos y servicios básicos (artículo 23); las tecnologías de la información y la comunicación (26); la cultura (29); y, sobre todo, la educación (28) y el empleo público (31).

Esta Ley propone que cada Programa de Desarrollo Rural (PDR) pueda considerar en su ámbito de aplicación el mantenimiento de la escolarización

en municipios rurales, la extensión de la educación infantil y de la formación profesional (no solo agraria), el fomento del acceso a niveles de estudio superiores, la mejora de los resultados escolares en educación obligatoria y la atención a la diversidad, así como la mejora y ampliación del equipamiento de los centros públicos educativos y los incentivos a funcionarios docentes para que realicen su actividad profesional y residan en el medio rural, especialmente en pequeños municipios, con atención preferente a las zonas rurales prioritarias (cuadro 3). La realidad es que la Ley 45/2007 no ha desplegado todo el abanico de opciones disponibles (Collantes y Pinilla, 2019: 2; Molinero, 2019: 26) y su aplicación en los PDR de las distintas autonomías y zonas rurales varía mucho de unas a otras, puesto que en los artículos de referencia se indica que “el PDR podrá...”. Esta falta de obligación ha podido provocar un aumento de la disparidad entre las distintas autonomías y zonas rurales en estos temas, porque la ley permite inhibirse.

### Cuadro 3 – La educación en la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (LDSMR)

#### Artículo 28. Educación

Para intensificar la prestación de una educación pública de calidad, el Programa podrá incluir medidas que tengan por objeto:

a) El mantenimiento de una adecuada escolarización en los municipios rurales, mediante programas de extensión de la escolarización infantil, de mejora de los resultados educativos de la enseñanza obligatoria, y de fomento del acceso a niveles educativos superiores, prestando una atención preferente a los alumnos de zonas rurales prioritarias y a los inmigrantes.

Atención a la diversidad del alumnado y, en particular, a los alumnos con necesidades educativas especiales y con discapacidad.

b) La mejora y ampliación del equipamiento de los centros públicos educativos, para atender adecuadamente a los alumnos de la enseñanza reglada, especialmente en los municipios rurales de pequeño tamaño, y facilitar su utilización para actividades culturales, educativas y sociales por el conjunto de la población.

c) La potenciación de la formación profesional de los jóvenes y las mujeres, mediante programas adecuados de formación reglada complementados con formación ocupacional, especialmente en nuevas tecnologías y en técnicas de empleo deslocalizado, y con prácticas incentivadas en empresas del medio rural.

d) El fomento de la práctica deportiva, mejorando las infraestructuras deportivas, especialmente en las zonas rurales prioritarias, ordenando los espacios de actividad deportiva en el medio natural y favoreciendo la integración de estas actividades con el turismo rural.

#### Artículo 31. Empleo Público

Con objeto de propiciar su estabilidad en el medio rural, el Programa podrá establecer, mediante incentivos administrativos, profesionales o económicos, medidas específicas de apoyo para los empleados públicos que realicen su actividad profesional y residan en el medio rural, singularmente en las zonas rurales prioritarias. Estas medidas se aplicarán con carácter preferente a los empleados públicos docentes y sanitarios.



## 1.2. Definición de escuela rural

Definir la escuela rural resulta difícil, dada su diversidad y heterogeneidad, propia también de los contextos en que desarrolla su labor. En nuestro país, el Estado de las autonomías y el creciente número de factores que inciden en la escuela rural incrementan la diversidad y dificultan aún más la posibilidad de llegar a una definición consensuada y ampliamente aceptada de la escuela rural.

En España, cuando un docente atendía a todos los alumnos de la escuela, independientemente de sus edades o niveles, trabajaba en una *escuela unitaria*<sup>2</sup> –una unidad bajo una dirección–. También se las denomina escuelas multigrado, multinivel (todos los niveles para un mismo docente) o unidocente (un docente para toda la escuela). La escuela unitaria se asociaba a mala calidad de la educación y el porcentaje de escuelas unitarias sobre el total era un mal indicador educativo. Por eso esta expresión suele ser rechazada por los dirigentes educativos y en España la única comunidad autónoma que las cita abiertamente es Canarias, que le dedica un artículo completo en su Ley de Educación.

A mediados de los años 50 del siglo XX se promovió en España la graduación escolar por la que se intentaba agrupar a los alumnos por unidades del mismo nivel o consecutivos. Si había un docente por cada nivel, la escuela era *graduada completa*. De lo contrario, se denominaba *graduada incompleta*, ya que podía haber alguna unidad que atendiera a más de un nivel educativo. Esta terminología tuvo vigencia hasta 1970. Después se denominaron *escuelas incompletas* a las que no tenían los 2 cursos de preescolar y 8 de EGB y *colegios nacionales* a las que tenían como mínimo un grupo por curso. En 1990, con la LOGSE, se definieron los ciclos en estas enseñanzas y, en consecuencia, varió el concepto de escuela incompleta: se denominaban así las que no tenían 3 unidades de Educación Infantil y 6 de Primaria. Jordi Feu aprovechó la definición de ciclos y difundió el concepto de *escuela cíclica* (1999) –en la que se organizan las unidades acogiendo alumnado de ciclos consecutivos, según la matrícula y cantidad de unidades autorizadas– identificando prácticamente la *escuela unitaria* y la *escuela cíclica*, ambas incompletas, con la *escuela rural*, concepción que sigue lastrando su imagen.

Generalmente las pequeñas escuelas rurales unitarias o cíclicas se asocian y la colaboración entre ellas es necesaria. Así surgen dos modelos de organización de las escuelas rurales. Si tienen una dirección, un claustro y un proyecto educativo único se denominan *Colegios Rurales Agrupados* (CRA) en varias autonomías y *Colegios Públicos Rurales* en Andalucía y suelen tener profesorado itinerante. Si, por el contrario, existe un proyecto único

---

<sup>2</sup> Para conocer más el funcionamiento y recursos de este tipo de escuela rural, se puede consultar el libro *La escuela unitaria* (Jiménez, 1983).

adaptado a cada escuela que mantiene su dirección y claustro independiente, aunque comparten profesorado itinerante y tienen un sistema de coordinación común, existen distintas denominaciones: *Zones Educatives Rurals* (ZER) en Catalunya, *Colectivos Rurales* en Canarias, *Escuelas Rurales* en Navarra, *Eskola Xikiak* en el País Vasco, etc.

Pese a todos los esfuerzos por potenciar las coordinaciones y agrupaciones que facilitan la gestión educativa a las Administraciones, todavía existen muchas escuelas unitarias o cíclicas (incompletas) y completas –con 9 unidades o más– en zonas rurales. Además, está surgiendo un nuevo modelo educativo en el que se integran Educación Infantil, Primaria y Secundaria, generalmente olvidado en las estadísticas de la escuela rural. En Educación Secundaria el modelo general ha sido la concentración de alumnos de esa etapa en los pueblos más grandes, aunque algunas escuelas rurales conservaron los primeros cursos de Educación Secundaria Obligatoria (Andalucía, Aragón, Castilla y León, etc.)<sup>3</sup>.

Aunque los procesos de fondo y las estructuras son bastante comunes, la delimitación de la escuela rural presenta claras variaciones por comunidades autónomas. Así, por ejemplo, Navarra considera “escuelas rurales aquellos centros que, además de estar situados en zonas rurales, tienen ocho o menos grupos de alumnado (a partir de nueve tienen un grupo por edad y ya no se consideran rurales, aunque estén en zona rural)” (Carballo y Olazarán, 2019). La Región de Murcia incluye en las escuelas rurales los Colegios Rurales Agrupados (CRA), las Escuelas Unitarias y los Centros Rurales Incompletos, con un máximo de 4 unidades de educación infantil y primaria no pertenecientes a un CRA (EDUCARM, 2019). Por su parte, en Cataluña una definición reconocida socialmente es que la “escuela rural es la escuela de las tres ‘p’: pequeña, de pueblo y pública” (SERC, 2020), lo que excluye iniciativas privadas como las Escuelas Familiares Agrarias, que potencian la Formación Profesional en el medio rural.

El intento de definir la escuela rural en función de un criterio puramente demográfico en relación con los pueblos o zonas en las que se asienta tampoco encuentra una posición de consenso ni en el ámbito nacional ni en el internacional, del mismo modo que no lo hay para definir bajo ese parámetro el medio rural. Umbrales tan dispares como los 2.500, 3.000, 5.000 o 10.000 habitantes son habituales para delimitar las localidades o zonas cuyos centros educativos pueden considerarse escuela rural.

---

<sup>3</sup> En las jornadas y congresos sobre escuela rural no se suele hablar de Secundaria ni de Formación Profesional, aunque sí de dinamización cultural y de formación profesional agraria (FPA). En el Primer Congreso Estatal de la Escuela en el Medio Rural (Gijón, octubre 2011) solo el inspector D. Pedro Romero Moreno (Zaragoza) y el Director del IES de Vegadeo incluyeron los IES en la escuela rural: 2 de 37 presentaciones.

Además de las definiciones “administrativas”, la escuela rural remite a otros aspectos o dimensiones muy diversas, de un carácter más cualitativo e interrelacionadas con el medio y la sociedad rural. A partir del análisis y sistematización de una recopilación de 41 definiciones de escuela rural en España, propusimos en 1996 la siguiente definición:

Escuela rural es aquel centro educativo –de cualquier nivel– que ubicado en el medio rural –con los aspectos demográficos, geográficos y socioculturales que esto implica– intenta promover la innovación educativa y el desarrollo de la comunidad rural a la que sirve. Es una escuela en positivo –aunque exigente con las deficiencias no subsanadas–, escuela de esperanza –basada en la autoestima del propio sujeto y de su medio– y de autoafirmación –por el esfuerzo individual y común–. *En definitiva, escuela rural es la escuela que integrada en un espacio rural lucha por un futuro digno para el medio y la comunidad que la acoge.* Todos los centros docentes ubicados en el mundo rural que no se plantean su función positiva para este medio no deben ser considerados escuelas rurales, sino escuelas desruralizadoras (Santamaría, 1996: 231).

Esta definición no es operativa para las investigaciones, porque no establece rasgos cuantitativos para identificar escuelas rurales, pero permite englobar muchas de las definiciones existentes subsanando sus posibles limitaciones a partir de algunos criterios: ubicada en el medio rural, promotora de innovación educativa y del desarrollo de la comunidad, positiva, exigente consigo y con los otros, esperanzada, promotora de autoestima y autoafirmación, de esfuerzo individual y colectivo, etc.; factores que en caso de ausencia promueven la desruralización. Hoy reformulamos ligeramente esa definición: *Escuela rural es todo centro docente que ubicado en un municipio o en una zona rural lucha por un futuro digno para el medio y la comunidad que la acoge. Si no lo hacen son escuelas desruralizadoras y favorecen la despoblación”.*

En las últimas décadas se ha hecho mucho más evidente y necesaria la conexión entre la educación y el desarrollo rural, por lo que consideramos la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural una referencia clave. Esto significa que las escuelas rurales generalmente están en municipios o zonas rurales reguladas por los Planes de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) y, además, deben ejercer sus funciones en estos planes, reivindicándose como claves en el desarrollo comarcal. Para ello es necesario que el personal docente conozca la escuela rural y sus contextos y la escuela se abra al pueblo para facilitar su función de comunidad educadora.

En consecuencia, es fundamental definir tipologías de localidades en función de su catalogación en el Plan de Desarrollo Rural (a revitalizar, intermedias y periurbanas, así como la prioridad en dotación de recursos) y tipos de escuelas en relación con los niveles que imparten, los servicios e infraestructuras de que disponen, el personal con el que cuentan, la existencia de otros centros educativos y sus interrelaciones, la organización escolar,

etc. integrándolo todo en un mapa de zonas escolares, en cumplimiento del artículo 81 de la LOE.

### 1.3. *El contexto territorial y sociodemográfico de la escuela rural*

La delimitación del ámbito rural es necesaria en los programas de desarrollo rural. Son numerosas las metodologías aplicadas por multitud de estudios en Europa y en España, por lo que se ofrecen distintas definiciones y datos derivados de cada una de ellas. No es objeto de este trabajo hacer un estudio detallado de las tipologías rurales que se proponen desde la geografía, la economía, el urbanismo o la sociología. No obstante, sí creemos necesario hacer una breve aproximación al contexto territorial y sociodemográfico para intentar ofrecer una visión panorámica de la ruralidad desde la educación.

Desde el planteamiento de la conexión de la escuela con el desarrollo rural, creemos que, entre las múltiples aproximaciones tipológicas a lo rural<sup>4</sup>, la que nos resulta de más utilidad es la que se toma como base en la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. En su artículo 2 define municipio rural como aquel de menos de 5.000 habitantes y ubicado en el medio o zona rural con menos de 30.000 habitantes y menos de 100 hab/km<sup>2</sup>. Con estos criterios el 93% del territorio español es rural. El Real Decreto 752/2010 que aprueba el Plan de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014 incluye 219 zonas rurales, que ocupan una superficie total de 426.071 Km<sup>2</sup> (el 84,41% de la superficie nacional) y contaban en 2008 con una población de 10.579.281 habitantes (el 23% de la población española). Se ha aplicado a las zonas una tipología que distingue entre zonas a revitalizar, intermedias y periurbanas, con sus correspondientes datos de población, superficie y densidad (tabla 1).

Tabla 1 – Tipología de zonas rurales y distribución de población rural

Tipo de Zona	Número de zonas	Población (habitantes)	Superficie (km <sup>2</sup> )	% zonas	% población	% superficie	Densidad de población
A revitalizar	105	3.001.840	253.828	48	28	60	12
Intermedias	84	5.411.589	136.883	38	51	32	40
Periurbanas	30	2.165.852	35.360	14	20	8	61
<b>Total Programa</b>	<b>219</b>	<b>10.579.281</b>	<b>426.071</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>25</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de RD 752/2010: 49692.

<sup>4</sup> Algunos de los estudios más destacados al respecto son los siguientes: RD 752/2010; MAGRAMA, 2012; Sancho y Reinoso, 2012; Reig, Goerlich y Cantarino, 2016; Molina y Ramos, 2017; CES, 2018; Delgado, 2018; Fundació Món Rural, 2019; INE, 2019b; Molinero, 2019.

Observamos que casi la mitad de las zonas declaradas rurales son a revitalizar (envejecidas demográficamente, con alto porcentaje de población activa del sector primario y/o factores físicos condicionantes –altitud, pendientes, aridez, etc.–) y que agrupan el 28% de población rural en un 60% de la superficie del programa rural. En estas zonas es donde podemos encontrar las escuelas rurales por antonomasia: de pueblo, pequeñas y públicas. Suelen ser las zonas más pobres. Por este motivo interesa definir también la prioridad que asignan los respectivos PDRS para esas zonas.

Las comunidades con más zonas a revitalizar son Castilla y León y Aragón, seguidas a mucha distancia por Andalucía y Castilla-La Mancha. Los porcentajes sobre el total de cada tipo rural de la cantidad de zonas declaradas rurales y la población que acogen (tabla 2) ponen en evidencia que cada autonomía tiene una distribución particular de la ruralidad que debería abordarse de forma singular para promover el desarrollo rural sostenible de cada tipología (a revitalizar, intermedias y periurbanas). Lo mismo se debería aplicar a la educación.

Tabla 2 – Porcentaje de población rural según su tipología respecto de la población total de cada territorio

	A revitalizar	Intermedias	Periurbanas	Total rural
Andalucía	8,7	25,1	1,5	35,4
Aragón	18,0	7,1	7,9	33,0
Asturias	21,5	0,0	0,0	21,5
Baleares	0,0	0,0	39,4	39,4
Canarias	0,0	11,8	1,2	13,0
Cantabria	10,1	0,0	0,0	10,1
Castilla y León	25,1	16,3	8,7	50,2
Castilla-La Mancha	9,9	28,9	7,8	46,5
Cataluña	1,2	3,1	2,3	6,6
Com. Valenciana	1,4	1,2	15,1	17,7
Extremadura	39,9	22,8	0,0	62,7
Galicia	7,6	45,9	0,0	53,5
Madrid	0,0	1,2	1,3	2,5
Murcia	4,3	1,1	4,8	10,2
Navarra	3,1	2,5	0,0	5,6
País Vasco	0,0	1,9	0,0	1,9
La Rioja	7,2	11,9	7,4	26,5
<b>España</b>	<b>6,5</b>	<b>11,7</b>	<b>4,7</b>	<b>22,9</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de RD 752/2010 e INE.

Reig, Goerlich y Cantarino (2016) introducen en su tipología de municipios un factor que consideramos fundamental y muy relevante en relación con la escuela rural: la accesibilidad (bastante ligada a otro factor analizado, la altitud). Clasifican como accesibles aquellos municipios que se encuentren a menos de 45 minutos de zonas urbanas y remotos a los que superen ese tiempo. Las condiciones del territorio limitan el acceso a muchos servicios y bienes socioculturales y han dificultado el desarrollo de estas zonas. Como se aprecia en la tabla 3, 2.837 municipios son clasificados como rurales remotos –se hallan de media a 66 minutos de zonas urbanas– y en ellos residen 1,9 millones de personas. La representación gráfica de estos datos en un mapa (gráfico 1) nos permite una visión más exacta de los territorios en los que se asienta la escuela rural más necesitada de apoyo a nivel autonómico y provincial.

Tabla 3 – Tipología municipal según demografía, cobertura y accesibilidad. 2011

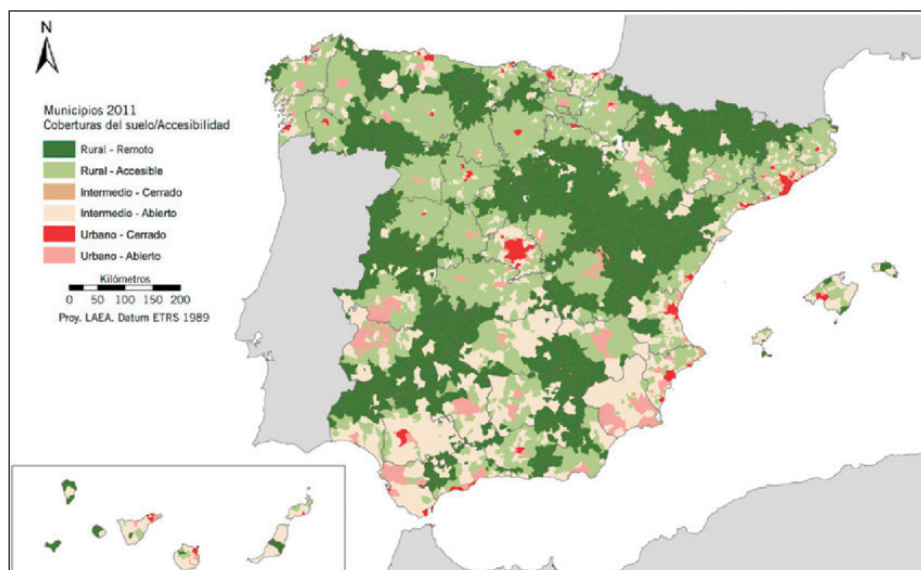
		Municipios		Población		Superficie		Altitud	Accesibilidad
		Nº	%	Hab.	%	km <sup>2</sup>	%	m	Minutos
Urbano	Cerrado	164	2,0	18.642.220	39,8	5.805	1,2	201	
	Abierto	82	1,0	6.972.750	14,9	20.457	4,1	289	
Intermedio	Cerrado	190	2,3	2.787.196	6,0	3.220	0,6	186	
	Abierto	960	11,8	11.997.359	25,6	107.903	21,4	326	
Rural	Accesible	3.883	47,8	4.480.288	9,6	179.039	35,5	590	30
	Remoto	2.837	35,0	1.935.103	4,1	188.160	37,3	806	66
<b>Total</b>		<b>8.116</b>	<b>100,0</b>	<b>46.815.916</b>	<b>100,0</b>	<b>504.585</b>	<b>100,0</b>	<b>614</b>	

Fuente: Reig, E., Goerlich, F. J. y Cantarino, I. (2016): *Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local. Demografía, cobertura de suelo y accesibilidad. Informes 2016.*

## Datos sociodemográficos del medio rural

Junto a la distribución territorial de la población, a la hora de analizar la situación de la escuela rural y su relación con el desarrollo de las zonas en las que se asienta, es fundamental también conocer cuál es el contexto social y económico en el que desarrolla su labor y que tiene una influencia decisiva en su organización y funcionamiento, y hasta en su propia supervivencia. En la tabla 4 se recoge la situación en relación con algunos indicadores socioeconómicos básicos de la población según tipo de hábitat de residencia tanto en España como en el conjunto de la Unión Europea.

Gráfico 1 – Tipología municipal: demografía, coberturas del suelo y accesibilidad. 2011



Fuente: Reig, E., Goerlich, F. J. y Cantarino, I. (2016): *Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local. Demografía, cobertura de suelo y accesibilidad. Informes 2016.*

Tabla 4 – Datos de ruralidad en la Unión Europea y en España. 2015

	UE 28			España		
	Ciudades	Pueblos y suburbios	Rural	Ciudades	Pueblos y suburbios	Rural
Distribución de población	40,4	31,6	28,0	51,2	22,3	26,5
Población con riesgo de pobreza o exclusión social	24,0	22,1	25,5	25,5	29,6	34,0
Tasa de sobrecarga del costo de la vivienda	13,3	10,6	9,1	11,2	10,5	8,6
Personas entre 30-34 años con estudios universitarios	48,1	33,4	27,9	47,7	38,1	30,8
Jóvenes de 18-24 años que no trabajan ni estudian	14,2	16,5	17,9	18,0	20,6	23,3
Tasa de empleo entre gente de 20-64 años	70,0	70,2	69,7	64,0	61,7	58,4
Tasa de desempleo entre 15-64 años	10,0	9,0	9,1	20,6	22,7	24,4
Personas que acceden a Internet diariamente 2016	75,0	72,0	62,0	71,0	67,0	59,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2018): *Statistics on rural areas in the EU.*

El riesgo de pobreza o exclusión social aumenta con la ruralidad. La variación del porcentaje de población afectada por esta situación entre el entorno urbano y el rural en la UE es de apenas 1,5 puntos, mientras que en España se multiplica por más de cinco, hasta 8,5 puntos. La correlación de este indicador con los correspondientes a las tasas de empleo y desempleo es evidente: en ambos casos la situación es claramente peor en el medio rural en nuestro país, mientras que en el conjunto de la UE las diferencias son mínimas e incluso favorables en el caso de la tasa de desempleo. El indicador más preocupante del medio rural es el de la tasa de empleo en la población de 20 a 64 años, que apenas alcanza el 58,4%, casi 6 puntos inferior al de la población urbana española y más de 10 puntos inferior a la tasa de la población rural en la UE, por lo que este factor debe ser especialmente considerado en todo momento, porque la brecha rural-urbano en las tasas de pobreza en nuestro país es mucho mayor que en la Unión.

Los indicadores educativos reflejan también una situación claramente desfavorable para el medio rural: el porcentaje de personas entre 30 y 34 años con estudios universitarios en el medio rural está 17 puntos por debajo del de la población urbana y el de jóvenes de 18-24 años que no trabajan ni estudian está 5 puntos por encima. En estos indicadores las diferencias con la UE son menores, e incluso positivas en el caso de la población con estudios universitarios. Sin embargo, este último dato puede ser visto más que como una ventaja como un error de orientación personal y social, ya que en la España rural se dedica gran esfuerzo personal y económico a formar universitarios que después no encuentran puestos de trabajo donde desempeñar sus competencias en las zonas rurales.

En un aspecto tan fundamental en la vida económica y social actual y en sus posibilidades y opciones de futuro como es el acceso a Internet, la brecha urbano-rural se sitúa en torno a los 14 puntos, ligeramente superior a la que se registra en el conjunto de la UE. Aunque es verdad que el mayor envejecimiento del medio rural es un importante factor explicativo de esta brecha de uso, los déficits de infraestructuras de telecomunicaciones de calidad en estas zonas siguen siendo manifiestos. Todo ello redundando en menor actividad económica y menor conectividad en zonas rurales, lo que dificulta las actividades productivas, la creación de empleo y las oportunidades de aprendizaje.

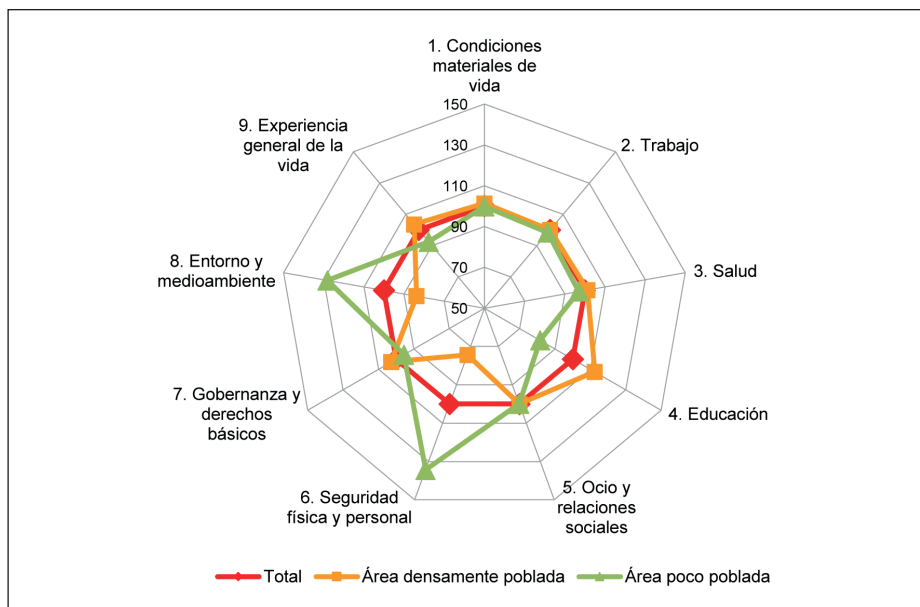
El único indicador en el que los pueblos españoles presentan una mejor situación que las áreas urbanas y también que el conjunto de la UE es la sobrecarga del costo de vivienda, ya que decrece con la ruralidad. No obstante, la brecha es tan escasa que difícilmente sirve para atraer población que busque viviendas más económicas.



Estos indicadores dibujan un círculo rural negativo: menos trabajo, poca riqueza y bajos niveles formativos de la población que vive en el medio rural; a su vez las comparativamente bajas competencias globales de la población rural se relacionan con bajos ingresos que favorecen la emigración de la juventud y, en consecuencia, el envejecimiento, la baja densidad de población y la reducción de nacimientos, que pone en riesgo la continuidad del servicio educativo (CERI, 2017: 10).

En 2015 el Instituto Nacional de Estadística (INE) publicó los *Indicadores de Calidad de Vida (ICV)* con datos de 2013, donde se valoran las distintas dimensiones de la vida (educación, salud, etc.) en relación con algunos factores, como el grado de urbanización. Como se puede apreciar en el gráfico 2, la educación es la dimensión en la que la valoración de la población rural es manifiestamente inferior a la registrada en las zonas urbanas. La valoración es muy similar en gobernanza y derechos básicos, condiciones materiales de vida, salud, trabajo, ocio, relaciones sociales y bienestar subjetivo; y claramente más alta en seguridad física y personal y en entorno y medioambiente (INE, 2015: 5).

Gráfico 2 – Valoración de las condiciones de vida según el grado de urbanización. 2013



Fuente: INE (2015), *Indicadores de Calidad de Vida*.

El bajo resultado en educación corrobora, en cierta medida, la valoración de la población rural joven<sup>5</sup> en relación con los servicios educativos:

En lo que respecta a la oferta formativa en el medio rural, también existe una leve correlación indirecta entre el nivel educativo y la valoración de la oferta formativa. Es decir, los jóvenes menos formados consideran que tienen un abanico más amplio de oportunidades para formarse, mientras que los que han alcanzado algún nivel de educación terciaria (formación profesional de grado superior, grado, licenciatura, máster o doctorado) valoran la oferta de escasa en mayor medida. Esto, sumado a las dificultades para estudiar una carrera universitaria mientras se reside en el medio rural (principalmente por la distancia), pone de manifiesto la necesidad de ofrecer formación superior en el medio rural para intentar poner freno al abandono del mismo por las generaciones más jóvenes (REDR, 2018: 192).

## 2. Los (escasos) datos de la escuela rural

### 2.1. Estructura y organización

Los informes anuales del Consejo Escolar del Estado (CEE) constituyen la principal fuente de datos estadísticos y de análisis sobre la escuela rural en nuestro país. En la tabla 5 hemos recogido los datos sobre Colegios Rurales Agrupados (CRA) y otras agrupaciones de escuelas rurales (CPR, Colectivos Rurales, ZER) que atienden alumnado de segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria publicados en el informe de 2019 referido al curso 2017-2018 (CEE, 2019: 231-232). En los campos donde no había datos o eran incoherentes, se han incorporado –marcados en negrita– los más recientes y coherentes con la serie histórica de CRA desde 1990. Estos ajustes explican las diferencias entre el total estimado y el total publicado en el informe, puesto que el CEE no tiene una serie histórica de sus datos de CRA que permita detectar los errores e incoherencias, presentando como buenos datos incorrectos.

A primera vista se observa que la comunidad con más centros agrupados es Castilla y León (181) seguida de Andalucía (107) y Cataluña (86). Estas tres comunidades suman el 51% del alumnado rural, según esos datos. Las comunidades que tienen menos CRA o agrupación similar son Navarra, Cantabria, Madrid y Murcia, tres de ellas bastante rurales, lo que sugiere que hay otros sistemas escolares en zonas rurales además de las agrupaciones referidas y que faltan datos, como analizaremos a continuación.

---

<sup>5</sup> La encuesta telemática fue cumplimentada por 2.151 personas residentes en municipios rurales de toda España con edades comprendidas entre los 18 y los 35 años. Entre ellos solo el 13% tenía hijos.

Tabla 5 – Distribución de CRA por comunidades autónomas. Curso 2017-2018

	CRA y otras agrupaciones escolares								Primaria media nacional	
	Centros (C)	Localidades (L)	Unidades (U)	Alumnado (A)	L/C	U/C	A/C	A/U	A/C	A/U
Andalucía	107	359	1.179	10.993	3	11	103	9	221	21
Aragón	75	317	783	8.496	4	10	113	11	178	18
Asturias	27	83	184	1.780	3	7	66	10	148	18
Baleares	-	-	-	-	-	-	-	-	210	22
Canarias	23	111	175	1.900	5	8	83	11	154	21
Cantabria	4	8	16	239	2	4	60	15	172	20
Castilla y León	181	579	1.463	15.156	3	8	84	10	127	17
Castilla-La Mancha	77	262	838	8.096	3	11	105	10	166	19
Cataluña	86	272	806	10.481	3	9	122	13	193	22
C. Valenciana	46	143	525	5.494	3	11	119	10	214	21
Extremadura	40	137	439	3.821	3	11	96	9	124	17
Galicia	28	190	199	2.203	7	7	79	11	143	19
Madrid	8	30	117	1.503	4	15	188	13	292	24
Murcia	9	34	95	1.248	4	11	139	13	197	21
Navarra	1	2	5	52	2	5	52	10	157	18
P. Vasco	-	-	-	-	-	-	-	-	205	20
La Rioja	11	48	133	1.513	4	12	138	11	213	20
<b>Total estimado</b>	<b>723</b>	<b>2.575</b>	<b>6.974</b>	<b>72.953</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>101</b>	<b>10</b>		
Total Informe CEE	714	2.182	6.790	71.727	3	10	100	11	193	21

**Nota:** Los datos de las columnas de Primaria pública se han extraído de MEFP (2020b): *Las cifras de la educación en España. Curso 2017-2018 (Edición 2020)*, y se ha calculado alumnado por centro y por unidad.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Consejo Escolar del Estado (2020): *Informe 2019 sobre el estado del sistema educativo*.

La media de localidades por centro se sitúa en 4, con una amplia variación de 2 (Cantabria y Navarra) a 7 (Galicia). En las unidades por centro también hay una variación significativa, desde las 4 de Cantabria hasta las 15 de Madrid, con una media de 10. En lo que se refiere al alumnado por centro, Madrid (188) casi cuadruplica a Navarra (52) y triplica a Cantabria (60) y a Asturias (66), todas ellas muy alejadas de la media (101). Finalmente, en los alumnos por unidad es donde se registra una menor dispersión, ya que varía entre 9 (Extremadura y Andalucía) y 15 (Cantabria), con una media de 10.

Al comparar los datos de alumnado por centro y por unidad en las agrupaciones rurales respecto de las medias correspondientes en escuelas públicas de Educación Primaria, se observa que en ambos indicadores los datos generales prácticamente duplican los de la escuela rural: 193 alumnos por centro y 21 alumnos por unidad en el conjunto de España, frente a 100 y 11, respectivamente, en los centros rurales agrupados. Estos datos han servido y siguen sirviendo de argumento para quienes afirman que mantener la escuela rural es mucho más caro que mantener escuelas en localidades más pobladas.

Como ya hemos señalado, los datos del CEE no constituyen una fotografía completa de la escuela rural en España; hay centros rurales no cubiertos por esa estadística y que deben ser tenidos en cuenta. Para completar o complementar la información del CEE, hemos consultado el *Registro Estatal de Centros Docentes no Universitarios (RCD)* (MEFP, 2020a), en el que aparecen otros tipos de centros no considerados: los Colegios de Educación Infantil y Primaria (CEIP) totalmente independientes y los Centros Integrados de Educación Primaria y Secundaria con distintas denominaciones ubicados en zonas rurales. Su alumnado rural no está computado en las estadísticas del CEE. Algunos ejemplos son los siguientes:

- En Andalucía, en el curso 2016-2017, además de los Colegios Públicos Rurales (CPR), similares a los CRA, hay 36 escuelas rurales con imposibilidad geográfica de agrupamiento y que cuentan con 88 unidades escolares. Además, existe un Programa de Educación Infantil en el medio rural con 4 maestros itinerantes que atienden a 11 escolares de forma muy excepcional (Consejo Escolar de Andalucía, 2019: 407).

- En el caso de Cataluña hay unos 8.000 alumnos en estos centros y en otros no agrupados en Zonas Escolares Rurales (ZER), que suponen el 45% del alumnado total escolarizado en centros CEIP (Departament d'Educació, 2020, respuesta a cuestionario). Los 10.481 alumnos que se citan están en escuelas pequeñas que manteniendo su autonomía se coordinan con otras de la ZER y tienen un proyecto educativo compartido, aunque cada escuela mantiene sus órganos de gobierno y de coordinación interna. Habría que añadir a este alumnado los que están escolarizados en 12 Institut-escola de los 21 registrados.

- En Murcia se presentan los datos proporcionados por el Servicio de Evaluación y Calidad Educativa (CEC, 2020, respuesta a cuestionario), por no constar en la tabla citada. Además, esta región tiene 5 Colegios de Educación Infantil y Básica (CEIBAS) que atienden a escolares de Infantil, Primaria y Secundaria Obligatoria; 4 CEIBAS se ubican en zonas rurales.

- La Comunidad Valenciana tiene escolarizados unos 5.555 alumnos en CRA y unos 20.000 en CEIP pequeños de zonas rurales no agrupados.

El alumnado que no está en CRA representa el 79% de los escolarizados de estas etapas en zonas rurales (CECE, 2020, respuesta a cuestionario).

- En Navarra hay unos 3.000 alumnos escolarizados en 69 escuelas rurales no agrupadas coordinadas entre ellas (Ayestarán *et. al.*, 2018) y que no están computados en las estadísticas del CEE. Son 60 veces más que los matriculados en CRA.

- En el País Vasco hay 51 Eskola Txikiak o escuelas pequeñas (Eskola Txikiak, 2020), todas ellas en zonas rurales no agrupadas pero coordinadas entre ellas y atienden a 2.900 alumnos (Redacción NP, 2019).

- Un estudio realizado por CCOO Cantabria atribuía a 89 centros en zonas rurales unos 17.000 alumnos (CCOO Cantabria, 2020), frente a los 254 indicados en el informe del CEE.

Si añadimos a los 71.727 alumnos de los centros rurales agrupados, bajo dirección única o no, los datos referidos arriba (unos 50.000), la matrícula mínima es de en torno a 120.000 y el alumnado no computado representa un 40% del total estimado. Seguramente al computar el alumnado de CEIP en zona rural de las comunidades no citadas ese porcentaje aumentaría.

Por otra parte, los centros integrados públicos que imparten otras enseñanzas además de la Educación Primaria son 169 en toda España, de los cuales 141 están en zonas rurales y cuyo alumnado no ha sido considerado como rural. Las denominaciones varían según las comunidades: Centro de Educación Obligatoria, CEO (27 en Canarias y 1 en La Rioja); Centro Público de Educación Básica, CPEB (9 en Asturias); Centro Público de Educación Infantil y Básica, CEIBAS (4 en Murcia); Centro Público Integrado, CPI (3 en Aragón, 1 en Castilla y León, 63 en Galicia y 9 en el País Vasco). Tampoco se han considerado otros tipos de centros integrados: Colegios de Educación Infantil, Primaria y Secundaria Obligatoria, CEIPSO (31, de los cuales 26 están en la Comunidad de Madrid); y Colegios de Educación Obligatoria, CEO (9, de los cuales 8 están en Castilla y León). Cabe indicar que algunos de estos centros integrados se crearon por transformación de anteriores CEIP y otros provienen de CRA, conservando su estructura de CRA en Infantil y Primaria y una cabecera donde se imparte la ESO (STE-CyL-i, 2012: 9).

Finalmente, para atender la escolarización en Educación Secundaria, el modelo más habitual es el de Institutos de Educación Secundaria (IES), que pueden ofrecer ESO, Bachillerato y Ciclos Formativos, aunque hay modelos particulares como los IESO o las Secciones de ESO, que solo ofrecen ESO.

La publicación *Las cifras de la educación en España. Curso 2017-2018. Edición 2020* (MEFP, 2020b) ofrece muchos datos sobre el sistema educativo en España, aunque ninguno sobre escuela rural de forma específica. No

obstante, de manera indirecta, aporta datos que contrastan con los ofrecidos por el CEE. A partir de los datos de la tabla 6, si se trasladan a valores absolutos los porcentajes de los alumnos de las enseñanzas de régimen general que residen en municipios de menos de 2.000 habitantes, obtenemos la cifra de 280.000 alumnos; solo entre Infantil y Primaria (mayoritariamente escolarizados en su localidad de residencia o en un pueblo cercano) suman más de 225.000. Por tanto, considerar que en las escuelas rurales hay 72.000 alumnos –los que aparecen en la estadística del CEE– es reducir mucho el peso de la escuela rural.

**Tabla 6 – Distribución porcentual del alumnado matriculado por tamaño de municipio respecto de la matrícula de cada enseñanza. Curso 2017-2018**

	TOTAL	Hasta 2.000 hab.	De 2.001 a 10.000 hab.	De 10.001 a 25.000 hab.	De 25.001 a 100.000 hab.	Más de 100.000 hab.	% total según matrícula
E. Infantil	1.767.179	4,6	15,3	15,4	25,3	39,3	100
E. Primaria	2.942.894	4,9	15,6	15,7	25,9	37,9	100
ESO	1.931.886	2,0	15,2	16,6	27,0	39,1	100
Bachillerato	637.123	1,1	11,6	14,9	27,7	44,7	100
FP	752.424	1,2	7,9	11,5	27,7	51,7	100

Fuente: MEFP (2020b): *Las cifras de la educación en España. Curso 2017-2018 (Edición 2020)*.

Estos datos ponen en evidencia que, pese al gran esfuerzo que ha realizado durante todos estos años el Consejo Escolar del Estado por ofrecer datos sobre la escuela rural, el uso exclusivo de los mismos puede inducir a errores y especialmente contribuye a minimizar el peso de la matrícula escolar de Infantil y Primaria en zonas rurales respecto del total del sistema público en estas enseñanzas. De ahí la importancia de complementar la estadística del CEE, centrada especialmente en los Colegios Rurales Agrupados (CRA), con otras fuentes de datos para conocer la evolución de la escuela rural en España a nivel autonómico desde 1986 hasta la actualidad.

En la tabla anterior observamos claramente como el porcentaje de matriculados en Educación Infantil y Primaria en municipios menores de 2.000 habitantes es parecido, pero se reduce a más de la mitad en Secundaria Obligatoria y a la cuarta parte en Bachillerato y Formación Profesional, dato que pone en evidencia que más de la mitad del alumnado de estos pueblos debe trasladarse a otras localidades a acabar la Educación Secundaria Obligatoria. Esta diferencia no se aprecia en los pueblos de hasta 10.000 habitantes, que suelen absorber el alumnado de ESO de pueblos más pequeños. Lo mismo se puede apreciar al calcular la distribución porcentual del alumnado dentro de cada tipo de municipio (tabla 7), los adolescentes y jóvenes de pueblos más pequeños no pueden estudiar ESO, Bachillerato

ni FP en sus pueblos y engrosan las matrículas de pueblos más grandes; cuanto mayor es el municipio presenta mayor porcentaje de estudiantes de Bachillerato y FP, porque tienen más facilidades para continuar estudios y estos municipios concentran alumnado de otras zonas.

**Tabla 7 – Distribución porcentual del alumnado matriculado en cada enseñanza por tamaño de municipio respecto de la matrícula de cada tipología municipal. Curso 2017-2018**

	TOTAL	Hasta 2.000 hab.	De 2.001 a 10.000 hab.	De 10.001 a 25.000 hab.	De 25.001 a 100.000 hab.	Más de 100.000 hab.
E. Infantil	22,0	29,2	23,4	22,0	21,1	21,5
E. Primaria	36,6	51,1	39,7	37,4	36,0	34,4
ESO	24,1	13,9	25,4	25,9	24,7	23,3
Bachillerato	7,9	2,5	6,4	7,7	8,3	8,8
FP	9,4	3,2	5,1	7,0	9,8	12,0
% total por tipo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Fuente:** Elaboración propia a partir de MEFP (2020b): *Las cifras de la educación en España. Curso 2017-2018 (Edición 2020)*.

El problema más grave no es la brecha de matrícula en los niveles postobligatorios entre el medio rural y el urbano, sino la pérdida de matrícula entre ESO y los estudios postobligatorios, generalizada en todos los tipos municipales y que se agrava en los pueblos más pequeños, hecho que muestra una aplicación de la Imagen del Bien Limitado de Foster a la demografía, en la que la población escolar (bien limitado) es sustraída de los pueblos pequeños para engrosar los centros escolares de municipios mayores (Santamaría, 2020: 137).

Esta variación porcentual tiene que ver con otros factores, no menos importantes en la atención educativa, como son los servicios complementarios de comedor, el transporte escolar y las becas.

### Servicios de comedor y transporte

El porcentaje de centros públicos con servicio de comedor escolar aumenta en Infantil, Primaria y Secundaria con el tamaño de la población y en los pueblos más pequeños es menos frecuente (tabla 8). En centros de Educación Secundaria ocurre lo contrario y es más frecuente encontrar comedor escolar en centros de pueblos pequeños, que acogen alumnado de toda su zona. Disponer de comedor escolar en las zonas rurales es visto por las familias como un factor importante para la conciliación laboral, porque amplía el tiempo de servicio escolar y posibilita que los padres dejen a sus hijos en la escuela más tiempo. Por eso cada vez es más frecuente que los

centros rurales intenten ofrecer este servicio complementario para conseguir retener matrícula. Si no lo ofrecen, hay familias que llevarán a sus hijos a otros pueblos cuyas escuelas sí tienen comedor. Este problema es grave y deben implicarse las Administraciones para facilitar el servicio de comedor en pequeñas escuelas donde no es rentable económicamente para el centro<sup>6</sup> y las familias no reciben ayudas que lo faciliten.

**Tabla 8 – Centros públicos que ofertan servicios complementarios por tamaño de municipio. En porcentaje. Curso 2017-2018**

	Comedor escolar					
	Total	Hasta 2.000 hab.	De 2.001 a 10.000 hab.	De 10.001 a 25.000 hab.	De 25.001 a 100.000 hab.	Más de 100.000 hab.
E. Infantil	64,3	39,0	64,3	72,9	72,9	80,4
E. Primaria y ESO	73,9	52,4	74,5	74,9	79,5	88,9
ESO, Bachillerato y FP	11,8	22,3	13,9	12,6	10,0	9,0
	Transporte escolar					
E. Infantil	1,3	3,6	1,3	1,4	1,4	1,0
E. Primaria y ESO	34,0	43,5	45,3	34,4	29,1	18,2
ESO, Bachillerato y FP	56,1	86,7	75,5	66,7	51,9	29,8

Fuente: MEFP (2020b): *Las cifras de la educación en España. Curso 2017-2018 (Edición 2020)*.

Respecto del transporte escolar, cuanto más pequeño es el municipio mayor porcentaje de transporte escolar tiene en todos los tipos de centros, porque estos pequeños pueblos atienden población de pueblos menores y forzosamente deben ser transportados, especialmente en Primaria y Secundaria Obligatoria, en aplicación de los artículos 81 y 82 de la LOE. En cambio, en pueblos más grandes y ciudades los estudiantes pueden acudir a los centros escolares por medios propios más fácilmente.

### Otros servicios educativos

Además de los centros educativos propiamente dichos, existen en la escuela rural otros servicios específicos de apoyo que merecen ser citados. Entre ellos destacan la Escuela-Hogar, los programas de apoyo a la Educación Infantil y el Centro Rural de Innovación Educativa (CRIE).

La Escuela-Hogar es un servicio educativo para atender a la población en edad de escolarización obligatoria que tiene difícil acceso a las escuelas

<sup>6</sup> En la Comunidad Valenciana se estimaba que un comedor puede mantenerse económicamente a partir de unos 50 comensales. Si hay menos, el centro debe aportar fondos para su continuidad, porque el comedor es deficitario.



de sus localidades. Citada en el artículo 21 de la Ley de Educación Primaria de 1945, se desarrolló sobre todo al mismo tiempo que las supresiones y concentraciones escolares entre 1962 y 1972, especialmente con el Decreto 2240/1967, de 7 de julio, por el que se regula la creación de Escuelas-Hogar y la designación de su personal. En ellas permanecen los alumnos durante la semana en régimen de internado y son escolarizados en un centro próximo si la residencia no tiene escuela. Cada vez hay menos centros de este tipo, aunque estuvieron presentes en casi todas las provincias españolas y ahora quedan 67, de las cuales 27 se ubican en Andalucía (MEFP, 2020a), vinculadas a la reducción del absentismo escolar para evitar la desescolarización o al cambio de escuela de numerosos niños a causa de las temporadas agrícolas.

El primer programa de apoyo a la Educación Infantil que tuvo repercusión nacional fue *Preescolar na Casa*, una acción educativa organizada con las familias de niños de cero a seis años en el medio rural de Galicia, con población dispersa. Toma como base la vida diaria y el entorno familiar y social, con una clara vocación rural que promueve la implicación socio-familiar y el desarrollo integral arraigado al medio rural. Funcionó con atención directa a alumnado y familias desde 1977 hasta 2012. Ahora hacen coordinaciones semanales (Ferradás y Franco, 2018: 359). El modelo, con variaciones, se extendió a León y Asturias y existe una versión adaptada en Andalucía de forma casi testimonial: 4 maestros itinerantes dan apoyo a 11 alumnos y trabajan con las familias para implicarlas en las tareas educativas (CE de Andalucía, 2019: 407).

Los Centros Rurales de Innovación Educativa (CRIE) son espacios educativos innovadores de apoyo a la socialización y al aprendizaje de los alumnos de la escuela rural mediante convivencias periódicas de una semana, durante la cual, además de los objetivos de socialización, los alumnos trabajan aspectos curriculares difícilmente abordables en sus escuelas (idiomas, talleres de tecnología o de ciencias, competiciones deportivas, actividades culturales, etc.). Ofrecen también al profesorado algunos recursos educativos escasos en sus centros: laboratorios, talleres de tecnología, de radio... Los CRIE nacieron en Teruel a mediados de los años 80 del pasado siglo y se extendieron a otras autonomías del territorio gestionado por el Ministerio de Educación hasta 1999. Aragón cuenta con 5 CRIE, Castilla y León tiene 6 y hay 1 en Cantabria y Castilla-La Mancha.

### Políticas de becas y ayudas al estudio

Las brechas formativas van reduciéndose muy poco a poco. Para revertirlas es necesario facilitar el acceso de la población rural a la formación media y superior y hacer posible que continúen los estudios.

Estas diferencias podrían corresponderse con las existentes entre unas áreas y otras en cuanto a los beneficios esperados de un mayor nivel educativo

en términos de mejores oportunidades de empleo cualificado (más abundante en las grandes ciudades); menores costes directos de proseguir la formación (asociados a las mayores facilidades educativas ligadas a la proximidad a centros de enseñanza posobligatoria, típicas de las zonas más pobladas) y diferentes características poblacionales (por ejemplo, mayores niveles educativos de los padres en las zonas más urbanas) (Serrano, Soler y Hernández, 2013: 10).

Algunos de los factores que dificultan el acceso a los estudios medios de las poblaciones rurales se relacionan con políticas educativas, como es el caso de los costes directos asociados a la formación. Así, por ejemplo, en Castellón se atribuye el aumento del nivel educativo de la población rural a partir de 2001 y especialmente en el censo de 2011 a la LOGSE, por la ampliación de la edad de escolarización obligatoria hasta los 16 años y la construcción de centros escolares en zonas rurales (Santamaría, 2014b: 7). La ampliación de la red de centros citada y de la red universitaria ha contribuido a facilitar el acceso, pero no ha sido suficiente. Hecho que evidencia el incumplimiento del artículo 83 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, LOE (becas y ayudas al estudio):

Para garantizar la igualdad de todas las personas en el ejercicio del derecho a la educación, los estudiantes con condiciones socioeconómicas desfavorables tendrán derecho a obtener becas y ayudas al estudio. En la enseñanza postobligatoria las becas y ayudas al estudio tendrán en cuenta además el rendimiento escolar de los alumnos.

1. El Estado establecerá, con cargo a sus Presupuestos Generales, un sistema general de becas y ayudas al estudio, con el fin de que todas las personas, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas condiciones en el ejercicio del derecho a la educación.

Resulta evidente que las personas no disfrutaban de las mismas condiciones para ejercer su derecho a la educación y esta desigualdad es especialmente grave en las zonas rurales, donde incluso disponiendo de recursos económicos y capacidad suficiente para seguir estudiando, gran parte de la población no lo hace después de los estudios obligatorios. Esta situación pone de manifiesto que el sistema de becas no corrige la desigualdad asociada a la ruralidad, ya que los costes de desplazamiento o residencia son inasumibles para muchas familias y el sistema de becas no aporta suficiente seguridad económica, lo que limita la elección a opciones de cercanía que a menudo no se ajustan a los intereses y competencias del alumnado y acaban provocando su abandono (Ferrer, 2018: 37).

La cuantía máxima estimada hasta 2018 en las becas para Bachillerato, Ciclos de Grado Medio y Grado Superior es de 3.908 € para el umbral de renta más bajo y 5.438 € para el mismo umbral en los estudios universitarios (Ferrer, 2018: 45). Con estas ayudas máximas, que no alcanzan los 400 € mensuales, se puede explicar que en zonas rurales se abandonen los

estudios, porque no cubren el coste de oportunidad de los ingresos que se dejan de percibir por no acceder al mercado laboral.

Como se ha demostrado en algunas investigaciones (Martínez-Celorio, 2015; Vallvé, 2016), el acceso a becas en Secundaria tiene un efecto positivo en la continuidad en los estudios postobligatorios y en los universitarios. Pese a su eficacia, el sistema de becas en nuestro país tiene un diseño centralista con baja cobertura en cuantías y un impacto distributivo escaso, porque se ha optado por favorecer la cantidad de becarios y se ha valorado menos el objetivo de aumentar la continuidad educativa postobligatoria en los grupos de renta más baja. Además, este modelo centralizado establece umbrales de renta familiar bajos, más frecuentes en comunidades autónomas pobres, pero que excluye a una parte importante de familias de renta baja de comunidades más ricas o con coste de la vida más elevado, como Baleares, Madrid, Cataluña o La Rioja (Martínez-Celorio, 2015: 46). De ahí la importancia para las zonas rurales de programas como Beca 6000, adicional a la del Ministerio de Educación, que se concedía en Andalucía:

La consecución final de la beca, además de permitir al estudiante afrontar múltiples inversiones escolares antes limitadas por carencias familiares que promueven procesos de autoexclusión educativa, multiplica las opciones formativas futuras de los estudiantes. Esto se manifiesta sobre todo en los abundantes casos de becarios de zonas rurales, donde la oferta educativa muchas veces es incompleta e implica mayores costes directos a la hora de estudiar. Las Becas 6000 supondrían un importante recurso para amortiguar los efectos discriminatorios de los desequilibrios territoriales que siguen dándose en la provisión de servicios educativos en Andalucía. Gracias a ellas algunos estudiantes de poblaciones rurales alejadas de los núcleos urbanos pueden ampliar sus posibilidades de elección (Río y Jiménez, 2014: 621).

En resumen, si se quiere revertir la situación e incrementar la matriculación de los alumnos rurales en las etapas postobligatorias, habrá que potenciar la escolarización y continuidad de estudios de los estudiantes rurales mediante el acercamiento de las enseñanzas postobligatorias a las zonas rurales y la concesión de becas con criterios diferentes a los actuales. Considerando además otros factores o criterios como el nivel de ruralidad, la accesibilidad a estudios o el valor añadido (ajuste del rendimiento escolar en función del índice socioeconómico del alumno), que serían más equitativos que los actuales, ya que estos pueden excluir a alumnos en situaciones similares por su comunidad de origen.

Las becas o ayudas directas son igualmente importantes en la Educación Infantil en el medio rural. Es verdad que en España existen bonos infantiles y otras modalidades de ayuda económica a la familia con el fin de aumentar la tasa de escolarización infantil antes de los 3 años, pero en este caso el verdadero problema es la escasez de escuelas infantiles en zonas rurales.

Si bien es cierto que la escolarización de 0 a 3 años en España se ha duplicado en los últimos 10 años, superando así la media europea y colocándose al nivel de los países con mayor nivel de bienestar, esta escolarización no ha alcanzado a todos los niños y niñas por igual [...] El gran reto que España tiene ahora es ampliar el acceso equitativo a este ciclo educativo e invertir en él, no solo por una cuestión de derechos, sino porque es además la etapa más rentable y eficaz para reducir desigualdades educativas y sociales (Ferrer, 2019a: 146).

Es necesario aumentar la oferta en algunas zonas y para ello se ha de contar no solo con el apoyo estatal, sino también con el de las Administraciones locales (autonomías, diputaciones, mancomunidades y municipios) y el del sector privado. Un obstáculo evidente para aumentar la oferta de este tipo de centros ha sido que los ayuntamientos, que han construido la mayoría de la red pública, tenían pocos ingresos para poder asumir las inversiones de nuevas escuelas. Es por eso que tanto el Gobierno central como los autonómicos han puesto en marcha planes para incentivar la construcción de nuevas escuelas infantiles. Dos ejemplos son el plan de creación de 30.000 plazas públicas de Cataluña y el Plan Educa3 del Ministerio de Educación (Ferrer, 2019a: 79).

El desarrollo de la red escolar de Educación Infantil 0-3 en las autonomías ha sido muy dispar, dependiendo de voluntades y recursos, y aunque se reconoce el aumento en las zonas rurales (Ferrer, 2019a: 80), sigue existiendo una brecha de acceso en relación con el nivel formativo y socioeconómico, que suele ser menor en las zonas rurales. A estos factores hay que añadir la baja tasa de natalidad rural, que hace inviables muchas escuelas infantiles, porque no hay matrícula suficiente para abrirlas o porque se reduce y su mantenimiento resulta insostenible si no hay importantes ayudas externas.

Aunque algunas autonomías están creando unidades escolares públicas de Educación Infantil de 0 a 2 años en zonas rurales (Aragón, Comunidad Valenciana) y se ha ampliado la red de escuelas infantiles, la distancia a los centros sin transporte escolar la suelen cubrir familiares que no reciben ayudas. También se han promovido convenios con ayuntamientos para facilitar la creación y continuidad de escuelas infantiles municipales que atiendan a los menores de menos de 3 años (Comunidad Valenciana, Navarra, Cataluña, etc.). Casos particulares de atención en casa de las cuidadoras son las Casas Nido en Galicia (Vilar, 2019) o Educasas en Navarra (MAAMA, 2012: 89), que dan servicio pero no son consideradas escuelas de Educación Infantil por limitaciones impuestas en el proceso de autorización del centro y sus subvenciones no están encuadradas en el sector educativo.

Pese a todos los esfuerzos realizados, no hemos podido obtener datos sobre la escolarización en el ciclo infantil 0-2 años en zonas rurales de España, pero estamos convencidos de que son muy inferiores a la tasa de escolarización de 2 años a nivel nacional y autonómico. Siendo esta etapa clave para el futuro de las personas, es necesario tener los datos para poder afrontar la escolaridad con eficacia.

## *2.2. Los resultados de la escuela rural en el programa PISA*

El futuro de la educación rural en España depende, en parte, de la sensibilización social de todos los actores implicados: la propia población rural y la urbana, los educadores, los sindicatos, los inspectores, así como de los políticos estatales, autonómicos, comarcales o municipales. Esta sensibilización sólo es posible si la educación de la población rural española se hace visible a toda la sociedad a partir del conocimiento de las diferentes realidades educativas del propio medio rural y en relación con la población urbana. Las evaluaciones externas de carácter muestral o censal pueden contribuir a poner de manifiesto estas diferencias y algunos de los factores que modulan los resultados educativos en ambos contextos. Esta visibilización de la escuela rural promueve, a su vez, sensibilidades hacia unas políticas y actuaciones educativas institucionales u otras. La difusión de los resultados de las pruebas puede contribuir a definir directrices de políticas educativas, como han indicado recientemente algunos investigadores (Jornet, 2016; Correa, 2016; Rutkowski y Rutkowski, 2016).

Entre estas pruebas una de las más divulgadas es PISA (Programme for International Student Assessment), un estudio sobre el logro educativo en competencias concretas organizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde el año 2000. Cada tres años hay una edición de PISA en la que participan alumnos escolarizados de 15 años. En 2012 las competencias evaluadas principalmente fueron las matemáticas, en 2015 fueron las ciencias y en 2018 el foco se puso en las competencias lectoras.

En todas las ediciones se recogen datos sobre educación rural a partir de los cuestionarios de contexto que se aplican en cada país y según localización geográfica de la escuela, pero no siempre son citados en los informes de resultados. PISA define las escuelas rurales como aquellas situadas en “un pueblo, una aldea o una zona rural de menos de 3.000 personas”, mientras que las escuelas urbanas son aquellas que se ubican en poblaciones de más de 100.000 habitantes.

Tabla 9 – Evolución de las medias de matemáticas según ubicación en PISA. 2003-2018

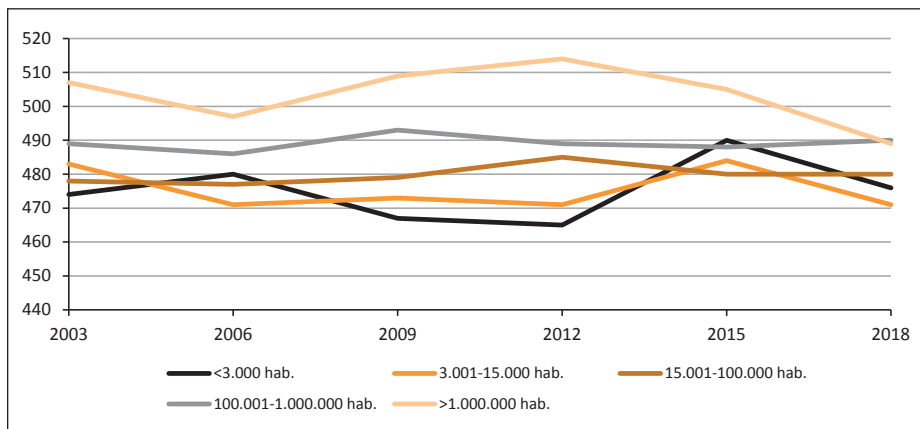
	<3.000 R1	3.001-15.000 R2	15.001-100.000 M	100.001-1.000.000 U1	>1.000.000 U2	U2-R1
2003	474	483	478	489	507	33
2006	480	471	477	486	497	17
2009	467	473	479	493	509	42
2012	465	471	485	489	514	49
2015	490	484	480	488	505	15
2018	476	471	480	490	489	13

Fuente: Elaboración propia a partir de *pisadataexplorer*.

En general los resultados en rendimiento de los alumnos de las escuelas rurales en PISA suelen ser inferiores a los de los centros de zonas urbanas. Así se refleja, por ejemplo, en la competencia en matemáticas, cuya evolución en el período 2003-2018 se recoge en la tabla 9. No obstante, en contra de la tendencia habitual en PISA y otros estudios internacionales, el alumnado más rural no siempre es el que obtiene peores resultados, siendo PISA 2015 la edición en la que obtuvieron sus mejores resultados.

Si observamos la evolución de resultados por localización desde 2003 hasta 2018 (gráfico 3), hay mucha variación entre ediciones especialmente en las zonas más rurales y en las grandes ciudades. No se aprecia una tendencia clara en ninguna ubicación, con disminuciones e incrementos difíciles de explicar, quizás debidos en algún caso a errores de muestreo y sesgo en las adaptaciones de pruebas.

Gráfico 3 – Evolución de la media de matemáticas en las rondas PISA según localización. España



Fuente: Elaboración propia a partir de *pisadataexplorer*.

Para explicar las diferencias de resultados en función de la localización habría que valorar factores como la distribución de rentas, el nivel de estudios de los padres, la tasa de preescolarización y de inmigrantes o la disponibilidad de recursos técnicos y tecnológicos para la educación. En los informes oficiales de la OCDE sobre equidad de la educación en PISA 2015 y 2018, en los que se tienen en cuenta algunos de estos factores, casi no hay referencias a las zonas rurales y tampoco las hay en los respectivos informes de España. No obstante, la explotación de datos con *pisadataexplorer* y la investigación bibliográfica facilitan este análisis explicativo (Santamaría, 2020c).

En PISA 2015 la diferencia media inicial en ciencias fue de 31 puntos a favor de los urbanos. No obstante, si se tiene en cuenta el efecto del Índice Socioeconómico y Cultural (ISEC) tanto de los estudiantes como de los centros, los resultados varían apreciablemente (tabla 10). El ISEC del alumno refleja la ocupación profesional y el nivel educativo de los padres, así como los recursos disponibles en el hogar –por ejemplo, el número de libros en

Tabla 10 – Brecha urbano-rural en ciencias. PISA 2015

	A ISEC	D ISEC A	D ISEC C
Bélgica	-66	-42	-11
Reino Unido	-49	-35	-12
EEUU	-31	-27	-23
Israel	-4	-1	4
Alemania	-3	-9	-18
España	0	-15	-22
Finlandia	11	-6	-27
Suiza	15	8	1
Dinamarca	16	6	-2
Islandia	17	7	-2
Estonia	20	-2	-35
Irlanda	20	10	3
Austria	23	12	0
Noruega	24	13	6
Francia	29	16	1
OCDE	31	16	-2
Italia	52	36	10
Portugal	80	42	8

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2018): *Responsive School Systems: Connecting Facilities, Sectors and Programmes for Student Success*, OECD Reviews of School Resources.

casa o la disponibilidad de ordenador y conexión a Internet–; el ISEC del centro refleja las diferencias entre centros públicos y privados. Así, antes de considerar ambos índices, solo hay 6 países donde los alumnos rurales puntúan igual o más que los urbanos (en negativo y negrita en la tabla). Si se tiene en cuenta el ISEC del alumno (D ISEC A), son 8 y, si se aplica el ISEC del alumno y del centro (D ISEC C), son 10 los países donde los alumnos rurales puntuarían más. Dicho de otra forma, a igualdad de ISEC del alumno y del centro, los alumnos rurales puntúan más en 18 de los 35 países con datos válidos (Santamaría, 2020c). España es uno de los pocos países de nuestro entorno socioeconómico donde la brecha urbano-rural en 2015 no se produjo: los alumnos rurales puntuaron en ciencias igual que los urbanos, pero, si se descontara el efecto del ISEC del alumno y del centro, los alumnos rurales españoles puntuarían 22 puntos más que los urbanos y les sacarían casi medio curso de ventaja.

Estos datos positivos, reiterados en otras evaluaciones externas, sugieren la necesidad de profundizar para comprobar si efectivamente el sistema escolar español compensa en parte las desigualdades educativas debidas a la localización (Santamaría, 2018b). Esta compensación se refuerza con otro dato: el alumnado rural de España en PISA 2015 es más resiliente que el de entornos más urbanos. En definitiva, en España la escuela rural contribuye a forjar en los escolares actitudes de superación de forma más efectiva que en otros entornos geográficos (Santamaría, 2020a).

En PISA 2015 participaron por primera vez todas las comunidades autónomas con una muestra suficientemente representativa como para realizar sus propios análisis y lo mismo ocurrió en PISA 2018, lo que abre la posibilidad de investigaciones más contextualizadas de la educación rural en España. Hay publicaciones que tratan las diferencias autonómicas en PISA 2015 (López, García y Expósito, 2018; Sicilia y Simancas, 2018; Pérez, Serrano y Uriel, 2019) y de PISA 2018 (Ferrer, 2019b), y se espera que aparezcan más informes comparativos. Además, cabe recalcar el esfuerzo de las autonomías en valorar sus resultados en PISA 2018. Asturias, Canarias, Castilla y León y Castilla-La Mancha tienen monográficos fácilmente accesibles en Internet que ayudan a comprender más PISA, pero no aportan datos sobre ruralidad (Santamaría, 2020c).

### 2.3. *Cómo se vive en la escuela rural según PISA 2018*

Además de los datos referidos a los resultados de los alumnos en las competencias analizadas, PISA aporta otros igualmente importantes relacionados con el bienestar del alumnado, las relaciones con el profesorado, la participación familiar, etc., que ayudan a completar la visión de la educación rural.

Bajo el titular “Lo pequeño puede ser bello”, en el folleto *¿Asistir a una escuela rural hace una diferencia en cómo y qué aprendes?* se indica que, a



nivel general, incluso en la Educación Secundaria, las escuelas y clases rurales son típicamente más pequeñas que las urbanas, hay menos estudiantes por maestro. Esto puede ser un desafío desde una perspectiva financiera y requiere estrategias pedagógicas personalizadas por parte del profesorado, pero también crea oportunidades para las escuelas y las familias. Así, los datos de PISA 2015 revelan que los maestros de ciencias de centros rurales tenían más probabilidades de adaptar sus lecciones a las necesidades y el conocimiento de sus estudiantes (especialmente para los estudiantes desfavorecidos y con dificultades) y proporcionar más apoyo académico al alumnado que los maestros de escuelas urbanas (OCDE, 2019a: 4).

Actualmente hay 3 volúmenes de resultados PISA 2018 publicados, pero sólo en el tercero (Volumen III, *Qué significa la vida escolar para la vida de los estudiantes*) encontramos referencias a la escuela rural en relación con las características de los centros (en aspectos como los sentimientos de los alumnos, el clima escolar, la satisfacción, etc.) y con factores relacionados con el profesorado o las familias, algunos de ellos ya definidos en PISA 2015.

En la tabla 11 hemos recogido los principales indicadores relacionados con la vida escolar en los centros relacionada con los estudiantes. Hay dos tipos de indicadores: los que hacen referencia al porcentaje de alumnos que se manifiestan de acuerdo y que han vivido o han sentido algunas situaciones o sentimientos por los que se les pregunta, y los que se construyen como índices a partir de las respuestas de los estudiantes a una serie de ítems (grado de acuerdo o desacuerdo, actitudes diversas, experiencias con determinados comportamientos), en cada una de las preguntas. Todos los índices se han estandarizado con media 0 y desviación típica 1 en los países de la OCDE, de tal modo que valores positivos del índice señalan que los estudiantes han estado más expuestos o se sienten más identificados que la media OCDE con las situaciones por las que se les pregunta, mientras que valores negativos indican menos exposición o identificación.

Según los datos de la tabla:

- La exposición al acoso escolar es algo mayor en la escuela rural. Podría explicarse por una mayor atención del profesorado y rápida percepción de los problemas, así como por el rechazo de alumnado de pueblos más grandes a los que vienen de otros pueblos, tema estudiado en las concentraciones escolares de los años 70 en España.

- El clima de disciplina es mejor en la zona rural.
- Hay menos competición y más cooperación.

- No hay diferencia en el sentido de pertenencia al centro. Cabe indicar que muchos alumnos rurales proceden de otros centros y son concentrados en pueblos mayores.

- El alumnado rural está más satisfecho con su vida, tiene más sentimientos positivos y menos tendencia a la tristeza que el urbano.
- Tiene más miedo al fracaso.
- Tienen una mentalidad de crecimiento más baja. Este dato podría relacionarse con las expectativas de finalizar estudios de grado inferiores, indicadas en PISA 2015.

Estos datos, en general, son coherentes con los de Jimerson (2006: 7-16), Bustos (2014: 130) y Santamaría (2015d: 78-85). Aunque haya alguna discrepancia, la experiencia docente en escuelas rurales de Educación Infantil y Primaria, especialmente en las multigrado –las más habituales en las zonas rurales de España– proporciona unas condiciones diferentes que facilitan el uso de metodologías activas, lo que, a su vez, favorece el aprendizaje y la inclusión (Domingo y Boix, 2019; Callís, 2019; Fundació Món Rural, 2019; Ribadeneira, 2020). Esta situación parece tener efectos a medio plazo en el alumnado que cursa Educación Secundaria.

Tabla 11 – Datos sobre el diferencial urbano-rural en alumnado en España. PISA 2018

	Ubicación de la escuela		
	<3.000 hab.	3.001-100.000 hab.	>100.000 hab.
Exposición al acoso (1) (porcentaje de alumnos que lo han sufrido)	17,5	17,6	16,6
Clima de disciplina	-0,09	-0,24	-0,19
Cooperación	-0,03	-0,16	-0,09
Competición	-0,05	-0,03	-0,08
Sentido de pertenencia	0,50	0,44	0,50
Satisfacción con la vida (2)	75,0	73,9	72,8
Sentimientos positivos	0,34	0,30	0,29
Sentirse triste (3)	53,3	54,0	54,1
Miedo al fracaso	-0,20	-0,12	-0,10
Mentalidad de crecimiento (4)	57,1	61,4	63,6

(1) Porcentaje de estudiantes que informaron haber sido acosados al menos algunas veces al mes.

(2) Porcentaje de estudiantes que están satisfechos o muy satisfechos con la vida.

(3) Porcentaje de estudiantes que informaron sentirse tristes a veces o siempre.

(4) Porcentaje de estudiantes que estuvieron en desacuerdo o muy en desacuerdo con que “su inteligencia es algo sobre usted que no puede cambiar mucho”.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de OECD (2019b): *PISA 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives*.

Por lo que se refiere al profesorado (tabla 12), los datos de PISA indican que el de la escuela rural es más entusiasta, ofrece más apoyos al alumnado y presenta menos actuaciones que dificultan el aprendizaje. Pese a que las escuelas rurales suelen tener docentes menos expertos (Echazarra y Radinger, 2019: 36; Abós y Lorenzo, 2019), son un entorno idóneo para facilitar la formación del profesorado (Santamaría, 2015d: 85-87).

Finalmente, según los datos ofrecidos por PISA 2018 en España, las familias de las escuelas rurales asisten con mayor frecuencia que las de zona urbana a entrevistas en el centro a iniciativa del profesorado para tratar sobre la progresión de sus hijos y se implican más en las actividades extraescolares que organiza el centro (tabla 13). Estos datos pueden ser consecuencia de las dinámicas de las escuelas rurales de Primaria, donde la relación directa con las familias, la apertura del centro a la comunidad y la implicación de todos con la escuela son fundamentales y reconocidas por el profesorado (CEIP Ramón y Cajal, 2019; Alcalá, 2019). A su vez, las familias rurales participan menos en la gestión del centro y en sus órganos de gobierno. ¿Quizás confían más en su profesorado? Hay que recordar la necesidad de usar medio de transporte en la zona rural, porque muchas veces los institutos no están en la misma localidad de residencia del alumnado.

Tabla 12 – Datos sobre diferencial urbano-rural en profesorado. PISA 2018

	Ubicación de la escuela		
	<3.000 hab.	3.001-100.000 hab.	>100.000 hab.
Entusiasmo del profesorado (1)	0,15	0,02	0,06
Apoyo del profesorado (2)	0,20	0,07	0,05
Actuación del profesor que dificulta el aprendizaje (3)	-0,19	-0,01	-0,10

Ítems con los que se construye cada índice: (1) Estaba claro para mí que al maestro le gustaba enseñarnos, El entusiasmo del maestro me inspiró, Estaba claro que al maestro le gusta tratar el tema de la lección, El maestro disfrutaba enseñando (2) El maestro muestra interés en el aprendizaje de cada estudiante, El maestro brinda ayuda adicional cuando los estudiantes lo necesitan, El maestro ayuda a los estudiantes con su aprendizaje, El maestro continúa enseñando hasta que los estudiantes entiendan (3) Los maestros no satisfacen las necesidades individuales de los estudiantes, El absentismo de los maestros, El personal se resiste al cambio, Los maestros son demasiado estrictos con los estudiantes, Los maestros no están bien preparados para impartir las clases.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de OECD (2019b): *PISA 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives*.

Tabla 13 – Datos sobre el diferencial urbano-rural en familias. PISA 2018

	Ubicación de la escuela		
	<3.000 hab.	3.001-100.000 hab.	>100.000 hab.
Entrevistas a iniciativa del profesorado	70,6	67,1	69,7
Participa en actividades extraescolares	11,0	10,0	9,8
Participa en la gestión del centro	14,7	21,1	18,8

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (2019b): *PISA 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives*.

### 3. La escuela rural y el desarrollo rural

#### 3.1. El papel de la escuela ante el reto demográfico

Se ha escrito bastante sobre el papel negativo de la escuela en el éxodo rural y se le siguen atribuyendo responsabilidades al respecto. Así, se indica que “la escuela ha tenido un doble rol en la despoblación rural: como facilitadora de la ‘huida ilustrada’ y como provocadora de conformación de identidades urbanocéntricas” (Benito, 2013: 56). Afirmación que prácticamente repite las de otros estudios anteriores, en los que se insiste en el papel negativo de la educación en el arraigo rural:

En este sentido hay que señalar que muchos escritos en torno al desarrollo rural comparten una visión crítica y ambivalente de la «educación», a la que se acusa, amargamente, de promover el abandono del medio rural y sacralizar los valores y formas de vida urbanas. El binomio educación y desarraigo rural se ha considerado durante mucho tiempo la causa fundamental de la huida juvenil del medio rural, y especialmente de la huida de las mujeres, siendo por lo tanto el elemento clave de la masculinización rural (Camarero *et al.*, 2009: 54).

No obstante, el equipo de Camarero resaltaba que es necesario que en las zonas rurales haya puestos de trabajo con alta cualificación y que posibiliten el regreso de los que salieron a estudiar fuera, hecho que no se vincula al papel de la escuela rural, sino a la oferta laboral y de educación superior en las zonas rurales.

Gran parte de los escritos sobre desarrollo rural, cuando tratan el tema de la educación, parten de una visión negativa de la escuela rural que prevaleció en España durante los años 70-90, siendo uno de sus máximos exponentes el libro *La parienta pobre. Significante y significados de la Escuela Rural* (Ortega, 1995), que tras analizar el papel de la escuela en el medio rural concluye que en 150 años de escolarización no ha cambiado mucho y se la ve como un elemento de imposición cultural y no como potenciador

del desarrollo y de la vida rural. Pese a ello, ofrece un interesante análisis del papel de los libros de texto en la labor de inculcación del estereotipo rural: inculto, de pocas luces, agresivo, poco solidario, etc. (Santamaría, 1996: 54-55).

Los vínculos entre establecimiento de escuelas y evolución demográfica de los municipios que las acogen, su función social en el éxodo rural o su valor simbólico para la población rural resultan evidentes, sobre todo cuando se cierra una escuela rural y los alumnos tienen que trasladarse a otra localidad, aunque su mantenimiento tampoco garantiza que se fije la población en el territorio (Morales, 2019: 20).

En España todos los habitantes de zonas rurales que vivieron los años 60 y 70 conocen las expresiones Escuela-hogar, concentración o escuela comarcal, transporte escolar... y los recuerdos en unas zonas y otras se parecen: madrugones, viajes, frío, separación familiar, desarraigo, malas condiciones educativas de los centros, pocas garantías de mejora de la calidad educativa, rechazo mutuo entre concentrados-concentradores, etcétera (Santamaría, 2020c: 113). El desarraigo rural por el traslado de los escolares a concentraciones, consolidaciones o nucleamientos rurales para garantizar mejores condiciones parece que ha sido una característica común en Brasil, Chile o España (Juárez, 2020).

En el imaginario rural el cierre de la escuela significa la muerte del pueblo, imagen que se confirma con las tendencias demográficas mucho más negativas de los municipios concentrados respecto de los concentradores en un estudio sobre 63 municipios de la provincia de Castellón (Santamaría, 2020b: 140).

Las escuelas en el medio rural son un freno a la emigración por varios motivos:

- La inexistencia de servicio educativo en una zona rural impide que se establezca población joven foránea y obliga a la que hay al éxodo, por lo cual es necesario que en cada comunidad o zona haya una escuela muy cercana.
- Si la educación está arraigada al medio, también fomentará un mayor arraigo de la población rural en este medio, de modo que los que se tengan que ir (por motivos académicos, laborales...) puedan mantener estrechas relaciones con su lugar de origen ayudando en su desarrollo.
- Si el sistema educativo y el socioeconómico ofrecen datos esperanzadores sobre el futuro del mundo rural, los padres de los escolares no fomentarán la huida de sus hijos hacia otros lugares donde puedan alcanzar mayores cotas de bienestar; huida ilustrada que ahora es facilitada por la adquisición de mejor nivel educativo.

Por este motivo importa ahora reforzar el papel de la escuela rural como factor de fijación de la población, no solo por el hecho de ofrecer el servicio educativo que posibilita el establecimiento de familias con niños, sino porque, como veremos, la escuela rural generalmente acoge a todos los menores de la localidad y el centro de Secundaria a todos los de su zona de escolarización. Así la red escolar pública rural contribuye a la formación del 100% de la población desde los 3 hasta los 15 años.

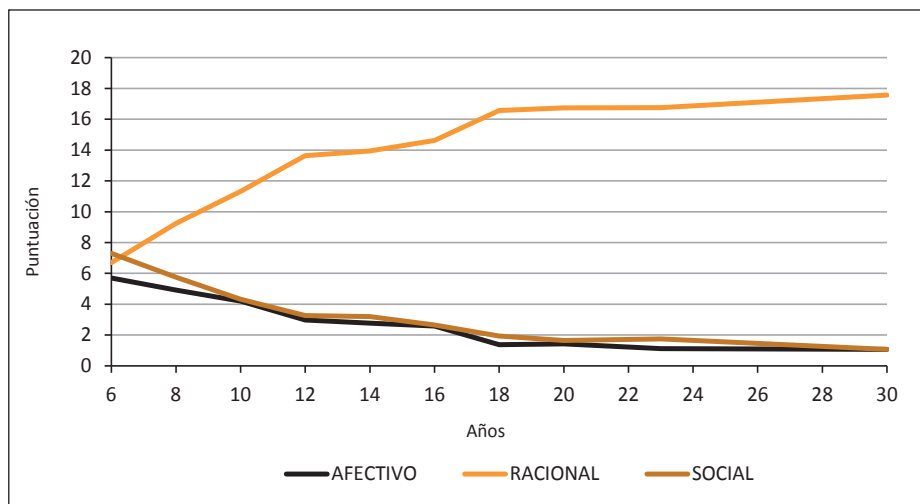
La escolaridad obligatoria en España abarca las edades comprendidas entre 6 y 15 años. Este tramo de edad es fundamental para el desarrollo de las actitudes hacia el entorno (Alonso, Córdoba y Ordás, 1992). En 1994 se aplicó un cuestionario sobre actitudes medioambientales a unas 2.000 personas escolarizadas en Vila-real (Castellón). Se pretendía conocer cómo evoluciona el origen de las actitudes medioambientales basadas en fuentes emocionales, racionales o sociales. El cuestionario contenía información del contexto familiar y 20 preguntas sobre medio ambiente, cada una de ellas con tres opciones, una por cada tipo de fuente actitudinal (Villanueva y Santamaría, 1996: 65-83).

Uno de los resultados es que a los 6 años las personas eligen sus respuestas con una influencia similar de los factores social, emocional y racional, pero este último aumenta imparable hasta los 12 años, edad en que se ralentiza el incremento hasta los 16 años y vuelve a aumentar nuevamente hasta los 18 (gráfico 4). A partir de esta edad el factor racional parece que se estabiliza entre 16 y 19, muy por encima de los factores social y afectivo (Villanueva y Santamaría, 1996: 65-81).

El sistema educativo tiene una notable influencia en el factor racional, porque se aprecia un avance muy rápido en toda la Educación Primaria (7 puntos) que se ralentiza durante la Educación Secundaria Obligatoria (1 punto), para aumentar en Bachillerato y FP (3 puntos). De estos datos se concluye que los programas para fomentar actitudes ambientales pueden tener impacto en todas las edades, pero son mucho más efectivos en la Educación Primaria que en la Educación Secundaria Obligatoria. Si transferimos esta información a los objetivos de la educación para el desarrollo rural, significa que las escuelas de Primaria, por atender toda la población escolar hasta los 12 años, desempeñan un papel insustituible en el arraigo al medio y en el fomento de actitudes hacia la zona rural, su población y el medio ambiente. Esta función no debe olvidarse en las etapas posteriores y todos los centros rurales deberían tender a fomentar la educación para el desarrollo rural (Santamaría, 1996: 349-358).

Sin embargo, para que la educación rural sea educación ambiental y promueva la sostenibilidad social, es necesario que el proyecto educativo de la escuela o zona incluya los objetivos del desarrollo rural y que el profesorado conozca el entorno y tenga vinculación con el territorio (viviendo

Gráfico 4 – Evolución de las fuentes actitudinales con la edad. 1994



Fuente: Villanueva, A. y Santamaría, R. (1996): *L'Educació Ambiental a Vila-real*.

en el pueblo o no), que en caso de no tener formación sobre escuela rural pueda adquirirla en su contexto y que tenga estabilidad suficiente para poder desarrollar el proyecto educativo (Santamaría, 2018b).

Un estudio reciente en México sobre actitudes medioambientales concluye que los niños rurales tienen un sentido más fuerte de conexión con la naturaleza y se comportan de una manera más ambientalista que los niños urbanos, principalmente las niñas (Duron-Ramos, Collado, García-Vázquez y Bello-Echevarría, 2020). Habría que profundizar en el estudio de las actitudes ambientales de la población rural pero, sobre todo, reivindicar que es la población rural la que debe estar concienciada respecto a su medio, no por imposiciones externas, sino por el contacto habitual, el conocimiento y el aprecio por lo que les rodea.

La novedad de PISA 2018 ha sido medir la competencia global o capacidad de los estudiantes para interactuar con el mundo más amplio que les rodea, lo que implica atender a las fuerzas emergentes (económicas, digitales, culturales, demográficas y ambientales), participar en él de una manera más interconectada y beneficiarse de las diferencias culturales y de la formación a lo largo de la vida (OCDE; 2019b: 165).

Todo el alumnado debería ser competente en promover el desarrollo sostenible y la competencia global de PISA 2018 parece alinearse en este sentido.

De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2015: 20).

Como ya hemos comentado, existe una imperiosa necesidad social de formar a todas las personas, pero especialmente a la población rural, en educación ambiental y sostenibilidad. PISA 2018 podría dar pistas al respecto.

El Ministerio para la Transición Ecológica ha iniciado la elaboración del Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad (PAEAS), que es uno de los compromisos de la Declaración del Gobierno ante la Emergencia Climática y Ambiental: “Reforzar la incorporación de los contenidos del cambio climático en el sistema educativo y aprobar en el año 2020 un Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad”, compromiso adquirido en la 25 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP25), celebrada en Madrid en diciembre de 2019. Simultáneamente, se promueve el Pacto Verde Europeo (Comisión Europea, 2019), que, en conexión con la Agenda Territorial Europea 2020, pretende reforzar los vínculos entre educación ambiental, sostenibilidad y comunidades, especialmente las rurales.

La fase de revisión y actualización del Libro Blanco de la Educación Ambiental en España de 1987 se ha iniciado y podría aprovechar los datos de competencia global en PISA 2018 y actualizar propuestas como las recogidas en el estudio *La educación ambiental en zonas rurales. Caso del Alto Mijares* (Santamaría y Villanueva, 1997).

### ***3.2. Un nuevo reto: el acceso al mundo digital***

Uno de los graves problemas del medio rural español es la dificultad de acceso a Internet, que afecta a todos los sectores productivos y también al sector educativo, independientemente del nivel socioeconómico de los usuarios. Las dificultades de conectividad en Internet o en la telefonía móvil en las zonas rurales no están relacionadas con la capacidad económica del usuario final sino con la oferta que los operadores ofrecen a las distintas zonas.

España tiene una de las redes de banda ancha fija y móvil con mayor capilaridad del mundo, pero hay zonas sin cobertura (zonas rurales, aisladas

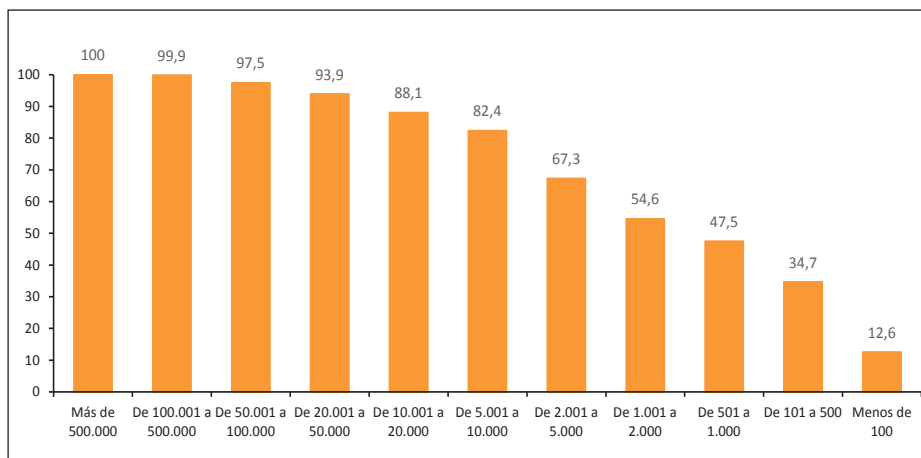


o con escasa población) en las que las conexiones no llegan a 100 Mbps. Por eso el Programa Nacional de Extensión de la Banda Ancha de Nueva Generación (PEBA-NGA), con financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), convoca anualmente ayudas públicas destinadas a apoyar el esfuerzo inversor de los operadores privados, con el objetivo de extender el despliegue de las redes de banda ancha de muy alta velocidad a las zonas más rurales y de menor densidad de población, donde existe un fallo de mercado, siendo este programa un instrumento clave para cerrar la brecha digital geográfica, hacer frente al reto demográfico y construir una sociedad más inclusiva (MAETD, 2020).

En cumplimiento de la Orden ECE/1166/2018, de 29 de octubre, a 1 de enero de 2020 se debe ofrecer acceso a Internet de banda ancha de 30 Mbps al 90% de los habitantes de los municipios y entidades singulares de población de menos de 5.000 habitantes (MAETD, 2020), pero parece un objetivo difícil de lograr, ya que en junio de 2018 el máximo cubierto en estas localidades fue del 67%, como muestra el gráfico 5.

Relacionados con el desarrollo de la banda ancha, se definieron los Territorios Rurales Inteligentes en el Plan Nacional de Territorios Inteligentes (METAD, 2017: 57-66), que aporta pocos datos al respecto, pero tiene una visión certera sobre la necesidad de la digitalización en las zonas rurales.

**Gráfico 5 – Cobertura de velocidades  $\geq$  30 Mbps por geotipos de población a nivel de entidad singular a 30 de junio de 2018**



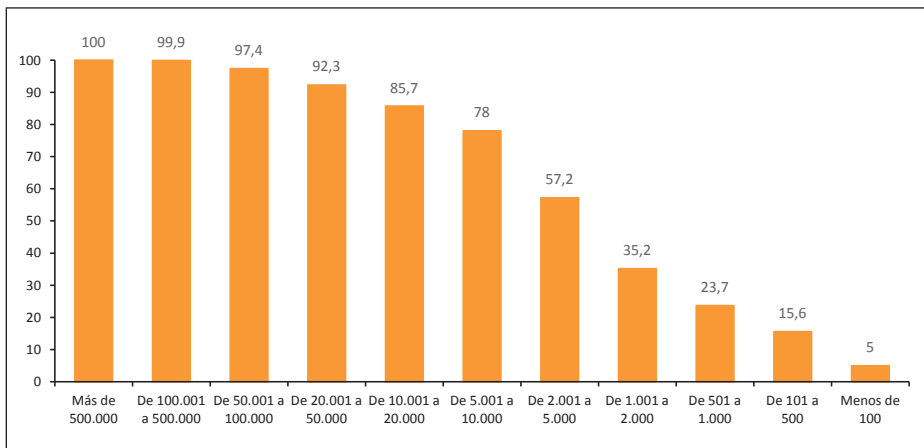
**Fuente:** Ministerio de Economía y Empresa (2019): *Cobertura de banda ancha 2018. Informe 3 de abril de 2019.*

Así mismo, el Gobierno anunció el 21 de marzo de 2018 el Plan 300x100, con el que se pretende llegar a 300 Mbps en todos los núcleos de población de España, de manera que el 95% de la población de cada provincia de España tenga acceso a redes de banda ancha ultrarrápida en 2021. No obstante, a finales de 2018 el Ministerio de Economía y Empresa acordó rebajar los objetivos de este plan (ECA, 2018). En el informe de cobertura 2018, publicado 6 meses más tarde, ya no se cita el Plan 300x100, por lo que puede haberse comprometido el futuro de los Territorios Rurales Inteligentes y el acceso a Internet en las zonas rurales. Se observa un descenso brusco de la cobertura en entidades locales por debajo de los 5.000 habitantes en velocidades de acceso iguales o superiores a 100 Mbps (gráfico 6).

Este dato evidencia que, frente a lo declarado como objetivo en la Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, la población rural todavía no se ha beneficiado de su desarrollo en este ámbito una década después de su publicación. Así, el 79,5% tiene cobertura superior a 10 Mbps, un 54% accede a más de 30 Mbps y solamente un 38,3% tiene acceso a más de 100 Mbps (gráfico 7).

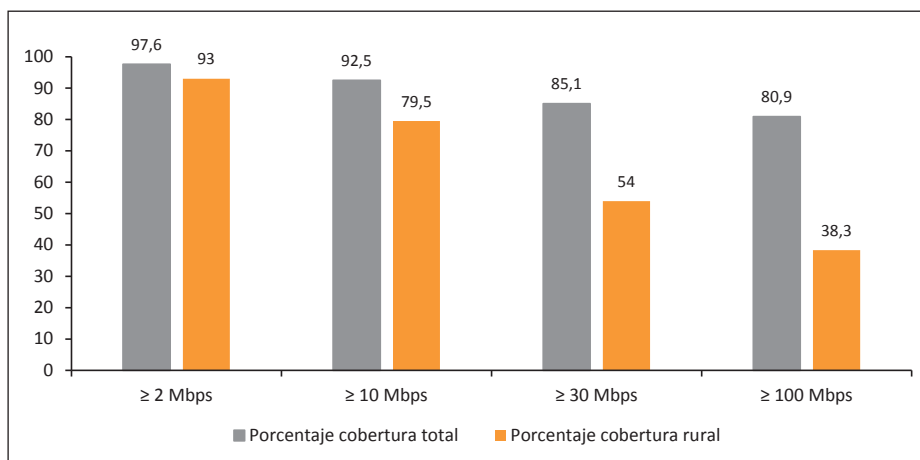
La brecha de acceso a la conectividad limita el futuro de las empresas y entidades rurales, así como las posibilidades de formación a distancia de los adultos que quieren completar estudios semipresenciales y afecta negativamente a las condiciones de vida de la población rural (teleasistencia, comercio electrónico, ocio y cultura, etc.).

**Gráfico 6 – Cobertura a velocidades  $\geq$  100 Mbps por geotipos de población a nivel de entidad singular a 30 de junio de 2018**



Fuente: Ministerio de Economía y Empresa (2019): *Cobertura de banda ancha 2018. Informe 3 de abril de 2019.*

Gráfico 7 – Comparativa cobertura total y rural en España por velocidades a 30 de junio de 2018



Fuente: Ministerio de Economía y Empresa (2019): *Cobertura de banda ancha 2018. Informe 3 de abril de 2019.*

En lo que se refiere específicamente a la educación, se compromete el acceso de las escuelas rurales a las redes de centros y la formación continua del profesorado que trabaja en zonas rurales. Al mismo tiempo, puede dificultar el trabajo escolar y las relaciones de la escuela con el alumnado y las familias, especialmente en momentos de confinamiento como el derivado de la COVID-19 durante el primer semestre de 2020.

La emergencia sanitaria del coronavirus ha dejado sin clase a millones de alumnos. Aunque la formación telemática emerge como una solución para los universitarios, los expertos alertan de que la cuarentena traerá consecuencias en los niveles más básicos: aquellos que carecen de una red familiar presente o cuyos hogares no disponen de conexión a Internet serán los más castigados por esta pandemia (Nogueira, 2020).

Con el fin de responder a esta emergencia sanitaria, los centros han ido organizándose y las Administraciones han intentado ofrecer respuestas –como dotar de tabletas digitales y equipos de conexión–, incluso se han promovido planes específicos como *La escuela rural contigo en casa* del Departamento de Educación, Cultura y Deporte de Aragón (DECDGA, 2020). En estas iniciativas parece ponerse en evidencia que los centros rurales (de todos los niveles) se hallan en buena situación en lo que se refiere a la gestión digital, como se deduce de una encuesta realizada por dicho departamento a los centros después de la primera semana de confinamiento, en la que consideran que el alumnado está totalmente atendido a distancia y que las tecnologías también están muy generalizadas en los centros rurales agrupados, con porcentajes muy similares a los de los centros urbanos (Heraldo, 2020).

La competencia del alumnado en TIC es fundamental en la enseñanza y, al analizar los blogs de centros rurales, parece detectarse un elevado nivel entre sus alumnos. De hecho, en la evaluación diagnóstica de Asturias se concluye que, una vez descontado el efecto del nivel socioeconómico de los centros, los datos cambian de forma significativa. En el caso de la Competencia Digital en Educación Primaria los alumnos rurales superan en unos 25 puntos a los urbanos antes y después de descontar ese efecto. En 2º de ESO los superaban en unos 30 puntos y después de descontar el efecto socioeconómico la diferencia aumenta casi hasta los 60 puntos a favor de los rurales (SEA, 2018: 7). De este resultado parece concluirse que las escuelas rurales preparan mejor que las urbanas a su alumnado en competencia digital. También es cierto que el valor añadido que aportan estas tecnologías y la conexión a Internet es muy superior en el medio rural que en el medio urbano, ya que reducen notablemente las desventajas asociadas al alejamiento de las zonas de mayor desarrollo económico y social. De ahí que el pleno dominio de estas competencias sea más importante en estas zonas.

Por ello, a pesar de las limitaciones de conexión comentadas, la integración de las TIC supone grandes oportunidades que pueden reforzar la educación rural: actualización del profesorado, adopción de novedosas metodologías, desarrollo de experiencias exitosas con TIC y formación más acorde con las demandas actuales del alumnado (Del Moral, Villalustre y Neira, 2014).

#### **4. La escuela rural en el contexto internacional y autonómico**

En este apartado se ofrecen algunas experiencias y realidades sobre la escuela rural en otros países de los que podemos aprovechar algunas ideas. Inicialmente se realizó esta recopilación en Francia, Italia y Portugal (Santamaría, 1996: 247-335). Ahora, vista la evolución rural de estos tres países, interesa exponer las experiencias de Francia y Reino Unido, así como algunas referencias a países iberoamericanos, para cerrar con la visión autonómica de España.

##### **4.1. La escuela rural en Francia**

Francia tiene un sistema educativo centralizado, que durante varias décadas intentó las concentraciones escolares, pero desde hace unos 30 años han desarrollado la planificación y los servicios de apoyo a las escuelas rurales con mucha implicación de los municipios y las autoridades regionales. Para tener una visión histórica de la escolarización rural reciente, el artículo de Yelland (1996) puede ayudar a centrar el tema, así como un número

monográfico sobre educación rural de la revista *Éducation & Formations* del Ministerio de Educación (AA.VV., 1995). Desde entonces grupos de maestros, alcaldes y asociaciones de familias de zonas rurales se han coordinado para la defensa de la educación en el medio rural.

Destaca el trabajo de la *Fédération Nationale pour l'École Rurale* (FNER), compuesta por asociaciones, comunidades y personas particulares (maestros, funcionarios electos, padres, investigadores, personal y amigos de la escuela) involucrados en el funcionamiento y la reflexión sobre las escuelas pequeñas, esencialmente rurales. Esta organización, independiente de grupos políticos, confesionales o sindicales, celebra jornadas, realiza investigaciones, difunde publicaciones y promueve el trabajo en red en apoyo a las escuelas rurales. Recientemente ha cambiado sus estatutos y ahora se denomina *La petite école est une chance* (la pequeña escuela es una oportunidad).

Simultáneamente, surgió el grupo de investigación *Observatoire de l'École Rurale* (OER), que actualmente se denomina *Observatoire Éducation et Territoires* (OET) y cuyos investigadores, desde el ámbito de la educación, la sociología y la geografía principalmente, trabajan de acuerdo con tres ejes principales: a) las disparidades socioespaciales (éxito y fracaso académico, las expectativas, las opciones de orientación, así como las trayectorias académicas); b) las especificidades de los diferentes entornos rurales y de montaña en términos de educación y servicios educativos (organización y densidad escolar, transporte escolar, ofertas de capacitación, ofertas culturales, representaciones sociales de territorios y escuelas); y c) los impactos de las diversas dimensiones contextuales de los territorios (espacial, vivido, institucional, social, político, económico, etc.).

El Gobierno francés no se ha quedado al margen y creó el *Observatoire des Territoires* (OT) para compilar y difundir información y datos relacionados con las dinámicas territoriales y las desigualdades, así como con las políticas llevadas a cabo en el campo de la planificación y el desarrollo espacial por el Estado o las Administraciones locales y para intercambiar experiencias sobre diagnósticos de problemas territoriales y vías de solución. Creado en 2004, el Observatorio está organizado en red y cuenta con un consejo de orientación de 27 miembros, que se reúne dos o tres veces al año bajo la presidencia del ministro responsable de la planificación regional o el Comisionado General para la Igualdad Territorial. El consejo está compuesto por 22 miembros *ex officio* que representan a las Administraciones, el Parlamento, las autoridades locales, la sociedad civil y las agencias de planificación urbana. Además, hay 5 expertos universitarios (o personalidades cualificadas) nombrados por tres años renovables. Además, se complementa con una red de socios, organizaciones involucradas en la producción o uso de información territorial en diferentes escalas.

El Ministerio de Instrucción Pública en 2016 creó en su web la página Recursos para redes escolares en zonas rurales y de montaña, porque en Francia las autoridades públicas prestan especial atención a garantizar que se ofrezcan servicios de calidad en buenas condiciones de accesibilidad en las zonas rurales y de montaña mediante un contrato de varios años con los representantes locales para mejorar las redes escolares en estos territorios (Eduscol, 2016); es lo que denominan *Convention Ruralité*, al que se llega tras un diagnóstico compartido con alcaldes. El Ministerio de Educación Nacional apoya la reagrupación y la creación de redes de escuelas en los territorios afectados por las reducciones demográficas, para combatir la fragilidad de la escuela rural y garantizar la viabilidad durante tres años, mediante la agrupación pedagógica intercomunal (*Regroupement Pédagogique Intercommunal-RPI*) aumentando el número de clases para constituir clases homogéneas y garantizar así la calidad del aprendizaje de los alumnos. Promueve también el fortalecimiento de la red de servicios complementarios, incluidas las TIC, la continuidad de estudios y el trabajo en equipo de los docentes creando redes educativas respaldadas por universidades para fortalecer la continuidad escuela-universidad. Todo ello con un sistema de acompañamiento, apoyos y evaluación determinado previamente, que permite saber si se logran los objetivos propuestos para continuar o modificar el acuerdo (Eduscol, 2018).

En 2018 el Ministerio de Educación publicó un mapa escolar rural de Francia y una serie de datos actualizados (Eduscol, 2018), que sirvieron, junto con la presión de los grupos y órganos citados, para animar a los políticos a aumentar su interés por la educación rural. El 9 de octubre de 2019 se presentó en el Senado un detallado informe sobre educación y territorios con 15 propuestas de actuación para mejorar el servicio educativo rural en Francia como necesidad imperiosa para la nación (Lafont y Roux, 2019: 5).

#### *4.2. La escuela rural en el Reino Unido*

Cada uno de los territorios que componen el Reino Unido (Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte) tiene sistemas de atención educativa en zona rural diferenciados, pero bajo un mismo marco común. En su funcionamiento destaca no tanto el servicio educativo en sí, sino los instrumentos implementados para ofrecer transparencia a las decisiones que toma cada Gobierno, basadas en datos y en la participación social. A este respecto, vamos a focalizar la atención en Inglaterra y en Escocia.

El Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (DEFRA) de Inglaterra elabora mensualmente un Resumen Estadístico de la Inglaterra Rural (DEFRA, 2019; 2020), con indicadores que permiten hacer un seguimiento de la evolución de la brecha urbano-rural en ámbitos como la pobreza, el acceso a los servicios públicos y, sobre todo, la educación, con

datos referidos al acceso a estudios superiores, la tasa de preescolarización, el logro académico, el abandono escolar temprano, etc. Según estos indicadores, los alumnos rurales obtienen mejores resultados en las evaluaciones externas reguladas: en los informes de inspección sobre los centros escolares el 85% de los rurales es positivo frente al 78% de los centros urbanos (DEFRA, 2019: 158-159). Otro indicador interesante es el tiempo de acceso a los servicios educativos en Inglaterra. Así, en 2016 el tiempo promedio de viaje en transporte público o caminando a la escuela primaria más cercana fue de 9 minutos en áreas urbanas, frente a 13,7 minutos en zonas rurales. En secundaria la brecha aumenta apreciablemente, pues pasa de 15,7 minutos de media en las zonas urbanas a 30 en las rurales.

Especial interés merece la organización de la escuela rural en Escocia. La sensibilidad social con la escuela rural es fuerte y el Grupo de Trabajo de Escuela Rural (Scottish Rural School Network– SRSN) promovió la Comisión de Prestación de Educación Rural en Escocia (Scottish Government, 2013), que realizó una convocatoria pública en la que solicitaba evidencias por escrito sobre temas relacionados con la escuela rural; organizó reuniones con partes interesadas y realizó visitas a escuelas rurales en toda Escocia, reuniéndose con alumnos, maestros y padres. Estas visitas incluyeron la celebración de reuniones públicas para todos los interesados. Además, visitaron Finlandia y la República de Irlanda para saber cómo los países con zonas rurales similares afrontan la educación en sus zonas rurales. Recibieron unas 400 propuestas escritas y organizaron todo el material en un documento, el Plan de Escuela Rural de Escocia, que fue expuesto en el Parlamento escocés y cuyas recomendaciones fueron aprobadas. Este documento contiene 161 orientaciones y 38 recomendaciones ordenadas en 10 capítulos con títulos como: cuidado envolvente, educación superior que apoye a las escuelas rurales, pequeñas escuelas secundarias, las escuelas y sus comunidades, edificios educativos, los beneficios de la educación, definición de escuela rural, etc. De acuerdo con este Plan, los ministros escoceses deben mantener un registro actualizado de escuelas rurales usando la clasificación rural-urbana del Gobierno. El listado de escuelas rurales (de Primaria y Secundaria) se publica en la página de transparencia del Gobierno y se puede acceder a él fácilmente (Scottish Government, 2017).

La Ley de Escuelas 2010 de Escocia establece disposiciones especiales sobre las escuelas rurales y una prevención procesal contra su cierre. Las autoridades locales han de realizar, siguiendo un detallado protocolo, consultas públicas con las comunidades afectadas sobre el cierre, la reubicación o la apertura de una escuela o guardería antes de tomar una decisión al respecto. Se publican las propuestas de apertura, modificación o cierre de escuelas con todos los informes y datos que motivan la decisión y las personas o entidades pueden presentar alegaciones, incluso preguntar al Parlamento (Santamaría, 2015e: 21-22).

### 4.3. *La escuela rural en América Latina y el Caribe*

América Latina y el Caribe registran un descenso del porcentaje de población rural desde 1960 (51%) hasta la actualidad (20%). Pese a ello, la población rural ha aumentado de 112 millones a 127, con la excepción de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. En estos países casi un 40% de las escuelas son rurales y en algunos casos incluyen la secundaria rural (Santamaría, 2018a: 95). Por ese motivo, la ruralidad está presente en las políticas nacionales e internacionales y algunos países y Estados (como Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú o Uruguay) tienen planes específicos de educación rural con actuaciones de formación –para el profesorado, para los directores, para los representantes municipales–, materiales para el alumnado y directrices para la educación rural.

En casi todos los países hay una voluntad de participación en evaluaciones externas de carácter nacional (EXCALE, SIMCE, SABER, etc.) y regional a nivel latinoamericano (PERCE, SERCE, TERCE<sup>7</sup>). En todas ellas lo rural está presente. Algunos países también participan en TIMSS, PIRLS o PISA y Perú participa en la evaluación Niños del Milenio, que intenta medir el impacto de la educación en la sociedad al cabo de los años, haciendo estudios longitudinales sobre las mismas poblaciones y considerando siempre lo rural. Estas pruebas permiten mantener activas y actualizadas muchas bases de datos accesibles que consideran inexcusablemente la educación rural (SITEAL, SIPI, CIMA) con el apoyo de organismos internacionales (OEI, UNESCO, BID, OCDE, etc.), que publican investigaciones y documentos de sensibilización, también sobre la educación rural.

Existen, además, redes de colaboración universitaria, como RIER en México o la Red Iberoamericana de Educación en Territorios Rurales (RI-BETER), que integra investigadores de la educación rural de Brasil, España, Portugal, México, Costa Rica, Colombia, Chile, Perú y Uruguay. También hay entidades centradas específicamente en la investigación de la educación y el desarrollo rural, como el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) de Perú.

Finalmente, no se puede olvidar el trabajo de fundaciones y entidades privadas (Escuela Nueva de Colombia, Luces para aprender, Bunge y Born, Fe y Alegría, Fundación Telefónica, etc.) que apoyan la educación rural, así como las redes de apadrinamiento o mecenazgo de proyectos educativos rurales.

Por ello, aunque las condiciones socioeconómicas de las escuelas rurales parezcan muy alejadas de las escuelas en España, existen factores

---

<sup>7</sup> Estas evaluaciones son gestionadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), que es la red de los Sistemas Nacionales de Medición y Evaluación de la Calidad Educativa de los países de América Latina, coordinada por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO.



similares y se pueden encontrar en ellas iniciativas y buenas prácticas de utilidad, así como abundantes investigaciones y bibliografía sobre educación rural.

#### *4.4. La escuela rural en el Estado de las Autonomías*

Aunque todas las comunidades autónomas cuentan con escuelas rurales, solo se han encontrado cinco leyes de educación autonómicas (Andalucía, Canarias, Cataluña, Castilla-La Mancha y Extremadura) que hacen referencia explícita a la educación rural (BOE, 2020). En general repiten lo indicado en la LOE sobre escolarización en zona rural, pero introducen algunos temas no contemplados en la normativa estatal: extensión de la escolarización del primer ciclo de Educación Infantil y facilidades para el acceso a enseñanzas postobligatorias, atención especial a la escuela rural, estabilidad del profesorado, posibilidad de agrupación de escuelas, formación y asesoramiento al profesorado, difusión de buenas experiencias, extensión de los servicios de comedor y transporte escolar y becas para garantizar la igualdad de oportunidades, bibliotecas, etcétera.

En algunas de las comunidades señaladas se proponen otras medidas igualmente importantes, entre ellas:

- Considerar a las escuelas rurales centros singulares.
- Determinar perfiles específicos para las plantillas docentes en la zona rural vinculados al proyecto educativo
- Dar continuidad en la escuela a los maestros interinos si no ocupan la plaza funcionarios de carrera.
- Favorecer la estabilidad del profesorado con incentivos económicos a determinar:
  - Primar como mérito específico el desempeño continuado de puestos de trabajo en áreas muy rurales en la selección de los funcionarios interinos.
  - Crear una red de escuelas rurales.
  - Garantizar la escolarización postobligatoria en la zona y el acceso a las residencias escolares en estas enseñanzas.
  - Facilitar el acceso a las actividades complementarias y extraescolares.
  - Mejorar el servicio educativo.
  - Ejecutar programas de desarrollo educativo en zonas rurales con la colaboración de Administraciones autonómicas, municipales y otros agentes que actúan en estas zonas.

- Atender especialmente la escolarización en núcleos rurales sin centro educativo.
- Potenciar la orientación en las zonas rurales.
- Considerar la singularidad de la educación rural en el desarrollo de la ley.

Como se ha indicado en otros apartados, las leyes de educación de estas cinco autonomías se circunscriben casi exclusivamente a la Educación Infantil y Primaria como escuela rural y esta concreción limita el desarrollo del servicio educativo rural. No obstante, en algunas de ellas ya se citan otras etapas y se plantea que hay que implicar al profesorado de todas las enseñanzas, no solo a los maestros.

En los portales de las Administraciones educativas solo hemos encontrado apartados específicos de escuela rural en Aragón, Cataluña y Murcia, así como referencias en los Consejos Escolares Autonómicos de Aragón y Navarra. También se pueden encontrar actividades formativas y publicaciones en portales de centros de profesorado (Calatayud, Santander, Navalmoral de la Mata, Xàtiva, etc.) o en jornadas sobre la escuela rural repartidas por toda España, así como en universidades que tienen profesores interesados por la escuela rural: todas las universidades públicas de Cataluña, las de Zaragoza, Cantabria, Castellón, Oviedo, Santiago de Compostela, León, Salamanca, Valladolid, Huelva, Cádiz y Granada, entre otras provincias. Algunos de esos profesores han colaborado en los monográficos sobre escuela rural que han publicado revistas de reconocido prestigio en la última década<sup>8</sup>.

Durante la fase de recopilación documental previa a este informe se remitió un formulario a las consejerías de educación y consejos escolares de las 17 autonomías. Obtuvimos 6 respuestas (Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia), aunque solo Cataluña aportó datos detallados y conviene referir la consideración oficial de la escuela rural en esta comunidad:

El Departamento de Educación considera la escuela rural como un modelo de éxito educativo. La escuela rural es una escuela que educa desde la vida y para la vida. Olvidada en otras épocas, actualmente se considera espejo de prácticas educativas de éxito y de evidencias positivas fundamentadas que en muchos casos han supuesto ejemplos para centros más grandes. La escuela rural es un buen modelo de escuela inclusiva y de personalización

---

<sup>8</sup> Entre ellas podemos destacar *Aula*. núm. 229, 2014; *Aula Abierta*, núm. 45 (1), 2017; *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 459, 2015 y núm. 496, 2019; *Fórum Aragón. Revista digital del Fórum Europeo de Administradores de la Educación de Aragón*, núm. 11, 2014 y núm. 16, 2015; *Innovación Educativa*. núm. 24, 2014; *Perspectiva Escolar*, núm. 403, 2019; *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, núm. 15 (2), 2011; *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa. RIEE*, núm. 7 (3), 2014.

del aprendizaje. Teniendo en cuenta la autonomía de los centros educativos, escuelas de entornos no rurales empiezan a implementar los grupos de trabajo multigrado, el trabajo cooperativo... (Departament d'Educació, 2020, respuesta a cuestionario).

El marco legislativo no se construye por la inercia política, sino porque tras las propuestas hay años de trabajo de personas y colectivos en defensa de la escuela y del medio rural. La implicación en los estudios sobre educación rural de organismos externos a la escolarización rural (Administración de medio ambiente, de agricultura, de desarrollo rural o territorial, de reto demográfico, de función pública, presidencia; ayuntamientos, mancomunidades y diputaciones; universidades, foros, sindicatos, organizaciones rurales, sociedades de productores agropecuarios...) enriquece las visiones y las propuestas. Un ejemplo de este proceso es el Observatori d'Educació Rural de Catalunya (OBERC), en el que intervienen múltiples entidades vinculadas a lo rural (Santamaría, 2015d: 86). También lo es el País Vasco, donde distintas Administraciones colaboraron en la Comisión General de Eskola Txikiak con escuelas, familias y otros agentes sociales para el diseño de un marco para estas escuelas –sentido, objetivos, métodos, formación, recursos, etc.– (Santamaría, 2018b: 26).

La creación de observatorios o foros de escuela rural en 2012 contra los cierres de escuelas en Cantabria y Castilla-La Mancha generalmente tuvo un fondo político. Los más recientes (Aragón y Asturias) tienen una estructura administrativa con representantes de las Administraciones y otros agentes que estudian la escuela rural y formulan propuestas para mejorar el servicio. Además, hay Administraciones autonómicas que tienen estudios específicos sobre educación rural (Asturias o Andalucía), un Pacto Social por la Educación con un apartado específico de escuela rural (Aragón) o un estudio territorial detallado con propuestas consensuadas sobre escuela rural (Navarra).

Algunas Administraciones locales han contribuido a la creación de museos de la escuela rural (Cabranes en Asturias, Alcorisa en Teruel, Huesca), con una visión retrospectiva que ayuda a entender el pasado de la escuela rural y sirven también como centros de documentación, como el de Verdú en Lérida.

Es obligado hacer referencia al importante trabajo de los sindicatos docentes en la defensa y difusión de la escuela rural, a través de la organización de jornadas, la realización de estudios y publicaciones y la presentación de propuestas. En Internet se pueden encontrar referencias a la escuela rural en ANPE, CGT, CCOO, CSIF, STE y UGT, en distintos territorios. A partir de las actuaciones de los sindicatos y de otros agentes se han podido encontrar mapas o listas de escuelas rurales o de servicios educativos rurales en Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura y Navarra.

Finalmente, cabe indicar que en el Programa Nacional de Desarrollo Rural hay pocas referencias al sistema educativo en las zonas rurales, defecto que se mantiene en algunos PDR autonómicos, que son los que deberían contener datos y mapas al respecto, para definir indicadores educativos, estudiar su evolución y proponer actuaciones de mejora.

Hay suficientes evidencias, por tanto, que permiten afirmar que en España podemos aprender mucho sobre educación rural compartiendo información y datos entre las 17 autonomías y el Ministerio de Educación, en colaboración y corresponsabilidad con los múltiples actores sociales implicados y comprometidos con el medio y la escuela rural.

## **5. El futuro de la escuela rural: retos, oportunidades y propuestas de mejora**

### *5.1. La escuela rural, clave del desarrollo sostenible*

El medio rural en muchas partes de España parece repetir un círculo negativo respecto de otras zonas: hay menos trabajo y menor diversidad laboral, menor riqueza y bajos niveles formativos. A su vez las competencias globales de la población rural, a veces inferiores, se relacionan con bajos ingresos, lo que favorece la emigración de la juventud y el envejecimiento de la población. La reducción de nacimientos pone en riesgo la continuidad del servicio educativo en la localidad o en la zona.

Uno de los retos principales del medio rural es alcanzar un círculo positivo o virtuoso en el que la escuela, en todos sus niveles educativos, contribuya activamente a la transformación de las comunidades a las que sirve. Con la mejora del nivel educativo de la población rural, formada en valores de sostenibilidad, innovación y arraigo, es más posible que, con visiones variadas, se puedan aprovechar más y mejor los recursos que ofrece el medio natural de forma sostenible, siendo el medio rural un contexto de oportunidades que aumenta los puestos de trabajo y su diversidad. Así se retiene la población local o se atraen nuevos pobladores, con lo que se favorece la sostenibilidad demográfica y se mejora el nivel de vida de la población al garantizar los servicios y su mejora.

Tanto las escuelas de Primaria como los centros de Secundaria en zona rural tienen varias funciones esenciales contra la despoblación: contribuir a fijar la población, generar actitudes favorables al arraigo, al medio ambiente y al desarrollo personal y comunitario. Esas funciones proambientales de la escuela suelen olvidarse en los planes de desarrollo sostenible del medio rural, a los que se supone vocación hacia la sostenibilidad.

La mejora del nivel educativo no es suficiente para revertir la situación; ha de ir acompañada de una política decidida de mejora de las infraestructuras (vías de comunicación, electrificación, agua, banda ancha), de garantías de estabilidad y mejora en los servicios básicos de zona (sanidad, educación, socioculturales, comercios, bancarios, etc.) y de incentivos a los sectores económicos que faciliten la innovación y la creación de puestos de trabajo.

El primer reto es lograr que los estudiantes rurales tengan la competencia global que les permita afrontar el presente y el futuro en un contexto cambiante, examinar problemas locales, globales e interculturales, apreciar otras visiones del mundo, interactuar respetuosamente con los demás y actuar de forma responsable hacia la sostenibilidad y el bienestar colectivo. En definitiva, participar activamente en la mejora de sus comunidades y del mundo. Para lograrlo hay que potenciar en todos los centros educativos ubicados en zonas rurales la educación ambiental, para la sostenibilidad y el desarrollo, dotarlos de recursos, apoyarlos y evaluar los avances en los Objetivos para el Desarrollo Sostenible Rural (ODSR) y en la competencia global.

Sin embargo, la existencia de un mapa escolar que atienda la educación obligatoria, el Bachillerato y otras enseñanzas citadas no garantiza que las escuelas se consideren agentes implicados en el desarrollo sostenible del medio rural basado en la educación integral de las personas a las que deben servir. Los rasgos de identidad de los proyectos educativos rurales son el fomento del arraigo al medio con una visión sostenible y global, de la convivencia y de la inclusión, de la innovación y del sentido crítico, etc. todo ello enfocado a la colaboración mutua, al desarrollo de la autonomía y de la responsabilidad del alumnado, así como a la apertura de la escuela al medio y la participación activa de la comunidad rural en la vida escolar convirtiéndose en un pueblo educador.

## *5.2. Conocer y visibilizar la escuela rural*

Las leyes de educación españolas en general no han citado la escuela rural desde hace 90 años y no definen la escuela rural, pero sí se han desarrollado actuaciones al respecto y hay algunas referencias a ella, aunque desde la LOGSE de 1990 se trasluce una visión de la escuela rural como deficitaria, necesitada de tender a modelos de más calidad, con la vista puesta en las escuelas de ciudad.

A diferencia de lo que ocurre en Francia, Inglaterra o Escocia, donde el sistema educativo rural trasciende la Educación Primaria y se consideran los centros de Infantil y de Secundaria, así como la transición a estudios postobligatorios, en nuestro país, cuando se habla de escuela rural, suele quedar circunscrita a la Educación Infantil y Primaria y multigrado cuando

existen muchas escuelas en zonas rurales que no agrupan en clase alumnado de edades diferentes. Además, han surgido modelos integrados que incorporan la ESO a las escuelas. Las autonomías ofrecen muchos modelos de escolarización rural (escuelas unitarias y cíclicas, escuelas agrupadas en CRA, CPR, ZER, Colectivos Rurales, etc.) además de nuevos modelos (CEIPSO, CEIBAS, Institut-Escola, etc.) y no considerarlos contribuye a invisibilizar la escuela rural. Tampoco se estudian sus servicios complementarios (comedor, transporte y residencia escolar) ni otros servicios específicos que casi han ido desapareciendo cuando se demostraron efectivos (CRIE, apoyo a educación infantil, centros de recursos y formación del profesorado, etc.). El Consejo Escolar del Estado durante más de 30 años ha formulado propuestas sobre la escuela rural y ha ofrecido datos sobre la evolución de los CRA y otras agrupaciones escolares rurales a nivel autonómico, datos que minimizan el peso de la escuela rural. Por ello en España resulta difícil computar el alumnado rural y no hay estadísticas oficiales; en consecuencia, las recopilaciones de datos subestiman la población escolar rural, invisibilizándola.

Visibilizar la escuela rural y su conexión fundamental con el desarrollo sostenible del territorio exige conocer cuál es su realidad concreta y contar con indicadores fiables que permitan hacer su seguimiento. Para ello es necesario que las Administraciones competentes en desarrollo rural, educación, estadística y hacienda compartan datos y criterios para sentar unas bases de definición estadística de la ruralidad aplicable a educación y a otros servicios, como hacen en Francia o el Reino Unido. Estas estadísticas públicas, actualizadas y accesibles sobre distintos ámbitos de la vida rural (servicios, accesibilidad, banda ancha, nivel educativo, riqueza, etc.) deben permitir valorar la reducción de las brechas en cada zona rural, autonomía y Estado de forma accesible y transparente, ofreciendo datos actualizados sobre el medio rural y la brecha urbano-rural, como hacen en Reino Unido.

Por lo que se refiere específicamente a la educación en el ámbito rural, es preciso definir tipologías de escuelas y crear las correspondientes bases de datos e indicadores –que se deben incluir en el Plan Estadístico Nacional– en relación con los niveles que se imparten, el número de alumnos, los servicios e infraestructuras de que disponen los centros (biblioteca, TIC, extensión de los horarios de atención, actividades complementarias y especialmente los relacionados con el transporte escolar en zonas de difícil acceso, para comprobar si se cumple con el objetivo de que la media del tiempo de cada trayecto sea igual o inferior a 30 minutos), el profesorado y otros recursos humanos, la existencia de otros centros educativos y sus interrelaciones, la organización escolar, etc. integrándolo todo en un mapa de zonas escolares. Este mapa de zonas escolares rurales y las bases de datos educativas deberían estar vinculadas con un mapa de cuadrículas o celdas a escala municipal de las zonas de desarrollo rural (Reig, Goerlich y Cantarino, 2016; Delgado, 2018; Molinero, 2019).

La importancia fundamental de contar con un completo y actualizado banco de indicadores sobre la escuela rural para darle visibilidad e integrarla en el debate público se pone de manifiesto en el caso del Reino Unido, donde la presión social y la obligación de publicar datos actualizados sobre las escuelas rurales y sus resultados (en evaluaciones externas e informes de inspección) ha promovido en las Administraciones educativas una sensibilidad especial hacia la escuela rural. Los portales de transparencia de sus Gobiernos se han convertido en una garantía para ofrecer el servicio educativo en zona rural; particulares, familias, profesorado, ayuntamientos y asociaciones hacen uso de ellos para mejorar los servicios educativos.

### *5.3. La escuela rural en las evaluaciones externas internacionales*

Si hay algunos indicadores que aportan visibilidad pública a la educación en nuestro país y los de nuestro entorno, sin duda estos son los resultados de las evaluaciones externas internacionales (PISA, TIMSS, PIRLS...). En ellos los escolares rurales puntúan menos que los urbanos, pero al descontar el efecto del nivel socioeconómico, incluso los superan. Además, suelen ser más resilientes y en situaciones adversas logran mejores resultados que sus pares urbanos. Estos datos positivos del alumnado rural español en PISA no han sido comunicados públicamente ni reconocidos por las Administraciones educativas de España, tanto la central como las autonómicas, cuando podrían servir para mejorar la educación general del país.

Los datos de PISA 2018 ofrecen buenas expectativas para la educación rural española sobre el bienestar escolar y sentido de la vida, el clima escolar, etc., puesto que en bastantes indicadores nuestros alumnos rurales presentan mejores resultados que sus pares urbanos. Estos datos pueden ser ratificados por docentes experimentados en escuela rural. Parece como si el trabajo de las pequeñas escuelas rurales de Infantil y Primaria dejara en el alumnado una huella que les ayuda en su escolarización posterior. Estas competencias blandas, que adquiere el alumnado en Primaria, pueden ser desarrolladas más todavía en la Educación Secundaria Obligatoria. Por ello es necesaria una adecuada transición entre escuelas e institutos, tanto en objetivos como en contenidos, metodologías y hábitos, con un currículum fluido en las zonas escolares. Es importante, en consecuencia, estudiar los planes de transición de las zonas rurales y comprobar si efectivamente la educación rural forja en su alumnado competencias blandas que le sirven para toda su vida.

Convendría profundizar también en investigaciones sobre las expectativas de estudios posteriores del alumnado rural, porque PISA 2018 no ha aportado datos de España al respecto, y analizar qué está fallando para que los escolares rurales con capacidad de continuar estudios lo hagan en

menor proporción de la esperada, porque el abandono escolar temprano sigue siendo superior en zona rural y las becas actuales no parecen incentivar suficientemente a los estudiantes.

Otro aspecto importante recogido en PISA es el análisis de la equidad educativa. Desgraciadamente en dicho análisis no se introdujo el factor rural ni en PISA 2015 ni en PISA 2018. Es importante, en consecuencia, requerir que en los informes de resultados PISA 2021 del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) se introduzca este factor.

Los datos positivos que hemos comentado no pueden ocultar que hay otros ámbitos de clara desventaja para la escuela rural y que deben ser igualmente evaluados de manera rigurosa y regular: la accesibilidad a Internet y a otras infraestructuras, la continuidad de proyectos educativos arraigados al medio y con iniciativas emprendedoras, la estabilidad del profesorado, la adecuación de la formación del profesorado a los puestos docentes en zona rural, etc. Por ello, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa debe pactar, nuevamente, el marco de las evaluaciones externas e incluir en los cuestionarios de contexto más variables, aplicables sobre todo a la ruralidad (tiempo de trayecto escolar, preescolarización, multigraduación, etc.) y promover, a partir de bases de datos de evaluaciones externas normalizadas, el estudio de la realidad escolar rural a nivel nacional y autonómico. Estos datos deben ser fácilmente accesibles a investigadores.

#### ***5.4. Ampliar la oferta educativa y mejorar las infraestructuras en el medio rural***

Para lograr una adecuada conexión entre la educación y el desarrollo sostenible en el medio rural es imprescindible aumentar la oferta educativa en estos territorios, particularmente en la Formación Profesional. Como se señala en el Plan de Escuela Rural formulado por el Consejo Escolar del Estado, la potenciación de la Formación Profesional en el mundo rural es una garantía de “empleabilidad” de la población joven, que redundará en unas mejores perspectivas vitales para esta población y contribuirá a paliar la despoblación y el envejecimiento del mundo rural. Las Administraciones deben implantar en las zonas rurales ciclos formativos de las familias profesionales relacionadas con agricultura, energía y agua, industrias alimentarias, seguridad y medio ambiente, informática, sanidad y servicios a la comunidad, así como enseñanzas deportivas vinculadas con la naturaleza y facilitar el acceso de los estudiantes rurales a la oferta de las ciudades y la Formación Profesional semipresencial. Estos ciclos pueden facilitar al alumnado rural la inserción laboral en su entorno y la llegada de estudiantes de otras localidades, que pueden residir si hay alojamientos.



Con frecuencia, al hablar de las infraestructuras educativas rurales la única referencia son los edificios, las escuelas de cada localidad. En muchos pueblos las instalaciones escolares son suficientes, en otros mejorables, pero la red escolar rural sigue siendo francamente deficitaria en muchas zonas de España: faltan puestos escolares de primer ciclo de Educación Infantil, los servicios escolares de transporte gratuito, las residencias escolares y becas compensadoras no se garantizan a todo el alumnado rural y todavía sigue siendo difícil el acceso rural a una oferta variada de Formación Profesional, a las Enseñanzas Artísticas y a las Enseñanzas Deportivas, así como a las Escuelas Oficiales de Idiomas y a la Formación de Personas Adultas. Es preciso recordar que en el Pacto Verde Europeo se ha previsto un apartado para infraestructuras educativas y que los Fondos Europeos permiten, con visión amplia e innovadora, acceder a recursos económicos que ayuden a mitigar estas deficiencias en base a una planificación integral del servicio educativo rural.

Internet se ha convertido en un servicio básico y en una infraestructura crítica para toda la población, pero más aún para el medio rural, donde el valor añadido que aporta un acceso de calidad a la Red es muy superior al que se registra en el medio urbano. El acceso a Internet en zonas rurales es un grave problema para toda la población y también para las escuelas, que sin ella pierden grandes oportunidades de comunicación, interacción, aprendizaje y enriquecimiento. La pandemia de la COVID-19 que vivimos en 2020 ha visibilizado esta brecha y cómo las escuelas rurales han respondido positivamente en la atención a su alumnado. También se han movilizado recursos para dar más y mejor servicio de banda ancha, pero hay que redoblar los esfuerzos para reducir la brecha digital urbano-rural.

### *5.5. Un profesorado estable, comprometido y reconocido*

Para que los proyectos educativos puedan tener impacto en la comunidad, además de su diseño y contenidos, se precisa un tiempo de desarrollo y, si no hay profesorado que garantice su continuidad, es difícil que se realicen y pueda evaluarse su eficacia. Por eso es imprescindible conseguir aumentar la estabilidad de todo el profesorado en las zonas rurales, hecho que puede ayudar a que algunos se establezcan en los pueblos y se arraiguen más, convirtiéndose en agentes destacados del desarrollo rural. Para ello es necesario promocionar la elección de zona rural como destino, la continuidad y estabilidad del profesorado en esas zonas a través de una serie de incentivos y medidas administrativas, fiscales, formativas y económicas (reconocimiento en los concursos de traslados, prioridad para ocupar determinados puestos educativos, liberación de horario lectivo para asistir a actividades de formación permanente, complementos en el sueldo, acceso a alojamientos en la zona que posibiliten su estancia, etc.), vinculando estos incentivos a un compromiso efectivo con la educación rural valorado periódicamente.

No obstante, posiblemente el reto más difícil sea formar al profesorado, mayormente urbano, para que tengan una visión abierta hacia la escuela rural. Es necesario que se visibilicen las realidades rurales tanto en los grados de Educación como en otras carreras, que se ofrezca una formación específica del alumnado del grado de Magisterio para los procesos educativos que se desarrollan en las escuelas rurales y que se faciliten las prácticas en entornos rurales. Al mismo tiempo, ha de potenciarse también la formación continua del profesorado rural, no solo con TIC y capacitación para la enseñanza a distancia, sino con actividades vivenciales en el medio rural con otros docentes y aplicando metodologías activas y participativas. Los Planes de Formación Permanente del profesorado deberían incluir de manera específica la formación del profesorado de las escuelas rurales. Puede que este desafío sea el más complejo y difícil de planificar si no hay una voluntad manifiesta y permanente en el tiempo respecto de la escuela rural en positivo.

Para ello es necesario que el personal docente conozca la escuela rural y sus contextos y abra la escuela al pueblo para facilitar su función de comunidad educadora. Se requiere formación, vocación de servicio y práctica sobre educación rural, conocer el contexto concreto desde la cercanía y la vida habitual en los pueblos y, como hemos señalado antes, tener un mínimo de estabilidad que posibilite el desarrollo de los proyectos educativos rurales, con una visión amplia que supere lo local.

### *5.6. Un plan integrado e integral para la escuela rural*

El Consejo Escolar del Estado ha expuesto de forma reiterada la necesidad de un Plan Nacional de Escuela Rural. Respecto de la planificación escolar, hay que pensar en la zona y no solo en la localidad, abarcando todas las etapas educativas posibles y planificando los procesos de transición entre etapas y de orientación académica, vocacional y laboral. Es necesario usar un índice de distancia geográfica (medida en tiempo) para una asignación más justa de medios y una lógica de animación y desarrollo del territorio.

Es preciso definir Zonas Integradoras de Educación Rural (ZIER) que garanticen la escolarización del alumnado de todos sus pueblos y se facilite su acceso a otras localidades de consolidación escolar, si no hubiera escuela o fuera clausurada, facilitando las becas necesarias, el transporte, el comedor, la residencia, el CRIE, así como la escolarización infantil y básica, la coordinación de profesorado, la dotación de recursos, la orientación académica y profesional, la continuidad de estudios postobligatorios, la participación social... Se incluirían en estas zonas las plantillas de personal no docente (administrativos, informáticos, personal de mantenimiento, educadores de EE y EI, trabajadores sociales, sanitarios, etc.) vinculado a la zona y a algún Centro Integral Rural (CIR), a modo de los institutos de

especialización curricular citados en la LOMCE y los Centros Integrados de Formación Profesional, con sus prerrogativas que garantiza como mínimo ESO, Bachillerato, FP, EOI y Educación de Adultos, aprovechando las empresas e instituciones de la zona para que el alumnado pueda realizar su Formación en Centros de Trabajo en ellas y promover la FP Dual, así como la FP ocupacional y continua implicando a todos los jóvenes de la zona en los Planes de Desarrollo Rural, considerando su promoción sociocultural, educativa y laboral.

Este modelo debería ampliarse a escala provincial, autonómica o estatal. Así las Estrategias Nacionales (rural, demográfica, de reducción del abandono escolar o de I+D+i) deben tener un apartado específico de educación y formación y otro geográfico, con sus indicadores, donde se aborde el contexto rural. La Presidencia del Gobierno debería coordinarlo, así como favorecer las interrelaciones entre distintos consejos (Escolar del Estado, de FP, de Universidades, Económico y Social, del Medio Rural) para atajar las brechas educativas de la población rural respecto del resto.

La colaboración interadministrativa se impone y exige el fortalecimiento de las alianzas con otras Administraciones locales (municipios, mancomunidades, diputaciones), así como con otros agentes sociales y del sector privado, posibilitando su participación en los Observatorios de Educación Rural que habrían de activarse en todas las autonomías coordinados con uno estatal. Simultáneamente, con el fin de conseguir la máxima participación social se deben promover Consejos Escolares Territoriales (de zona escolar, comarca, etc.) que sean el motor del Plan Educativo de Zona Rural y participe activamente en el Plan de Desarrollo Rural de la zona, con unos objetivos e indicadores de logro que permitan su evaluación y mejora educativa rural: alumnos escolarizados en la zona, permanencia del profesorado, uso de casas de maestro, valoración de las familias y de la comunidad, evaluaciones externas, tendencias en los resultados socioeducativos, situación de las infraestructuras, valoración de los servicios complementarios, etc.

Junto a la labor de las Administraciones, es fundamental también la de los agentes sociales implicados. Los sistemas de participación social en el Reino Unido (*consults*) y en Francia (*convention ruralité*) garantizan un servicio escolar más positivo para sus poblaciones. En España no existe un protocolo de actuación tan directo, aunque el beneficio de la participación se ha visto en Cataluña y el País Vasco con las comisiones sobre escuela rural, en Aragón con el Pacto Educativo, con un apartado de escuela rural, o en Navarra, donde las propuestas del Consejo Escolar de Navarra sobre escuela rural partían de un consenso político previo y los Gobiernos van aplicándolas. En cambio, muchas propuestas sobre escuela rural del Consejo Escolar del Estado son desatendidas por el Gobierno central y por las autonomías.

### 5.7. *Un proyecto de todos*

Quizá el mejor resumen de todo lo señalado en este último apartado se encuentre en la denominada *Declaración de Antequera*, manifiesto final de las jornadas sobre la escuela rural organizadas por CEAPA y CODAPA en la ciudad andaluza en 2019 (cuadro 4).

Hay que derribar muchos mitos y barreras, destruir el imaginario socioeducativo negativo o excesivamente bucólico del medio y de la escuela rural. Es necesario visibilizar la educación rural en todos los ámbitos, difundir las buenas prácticas y evidenciar los buenos resultados y su «valor añadido». Un buen procedimiento es aliarse con otros consejos y redes de centros escolares y de investigación (universidades, Administraciones y otros organismos) como redes de defensa de la educación rural, como hay en Escocia o Francia. En España surgieron mareas, foros, etc. contra los cierres escolares, pero no acaban de consolidarse.

Es fundamental promover entre toda la población rural la implicación con la escuela y la comunidad, porque los verdaderos agentes educadores son los que viven y trabajan la escuela rural y pueden informar a los consejos escolares o a la propia Administración sobre problemas y propuestas para la mejora de su escuela rural, de la que cada vez más, reconociéndola como suya, se sentirán más orgullosos.

Las palabras arraigo, autonomía y flexibilidad son clave para la escuela rural, que es una comunidad donde se vive realmente la innovación como modo de enfrentar los problemas colectivamente y de forma inclusiva. Cuando se desarrolla un proyecto educativo con estas características, la escuela rural es vigorosa y potencia la fortaleza y resiliencia de su alumnado y las familias. La escuela rural se hace visible en lo positivo y la población rural, además de exigir mejoras, reivindica el valor de lo propio frente a lo urbano, que no es visto siempre como lo mejor. La interacción urbano-rural cambia su sentido habitual y los rurales intentan mejorar su situación con alternativas que pueden ser diferentes a las existentes en entornos urbanos<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Como ejemplo, expongo el caso de Miquel Montoro, escolar mallorquín de 14 años, youtuber con más de 700.000 seguidores en Instagram, que reivindica el valor de lo rural y ha dejado atónitos con sus respuestas a presentadores y público en programas televisivos con gran audiencia. Este adolescente ha roto el prototipo de poblador rural desfasado, retraído, sumiso y callado. Ahora los jóvenes rurales usan los mismos recursos que los urbanos, con formas diferentes, para exponer sus puntos de vista, inquietudes e intereses, sin necesidad de seguir los modelos de otros.

**Cuadro 4 – Declaración de Antequera**

Tras las jornadas organizadas por CEAPA y CODAPA en Antequera en las que se ha hablado de las oportunidades y retos de la Escuela Rural, realizamos este manifiesto:

La Escuela Rural vertebrata el territorio, ancla a sus habitantes al mismo y asienta la población.

La Escuela Rural se beneficia del entorno cultural y social en el que está inmersa, fomentando el conocimiento directo del entorno natural y, por lo tanto, favoreciendo la implicación en el cuidado del medio ambiente y contra el cambio climático. Tiene capacidad para aprovechar cada acontecimiento del entorno como un elemento pedagógico y una oportunidad de aprendizaje.

La Educación en el entorno rural es inclusiva y diversa, porque se beneficia del aprendizaje multinivel, al aprender juntos alumnado de diferentes edades.

La Escuela Rural utiliza, por su propia naturaleza, pedagogías innovadoras, inclusivas, activas y lúdicas con buenos resultados académicos, favoreciendo la autonomía, la participación y capacidad de adaptación del alumnado.

Se basa en una atención individualizada y cercana. La relación directa entre alumnado, docentes y familias, hace que la Escuela Rural sea una escuela participativa, democrática, y de calidad. Respeta los ritmos de aprendizaje, favoreciendo que nadie se quede atrás e incentiva el éxito educativo.

Desde CEAPA y CODAPA pedimos a las administraciones educativas que se preste especial atención a la escuela en el medio rural, dado que la Escuela Pública es la única que, con grandes dificultades, llega a todos los rincones de nuestra geografía.

Por ello proponemos las siguientes medidas:

1. Dar visibilidad a la Escuela Rural y poner en valor todo lo que ofrece a la comunidad educativa.
2. Garantizar que la Escuela Rural disponga de los recursos humanos, incluidos especialistas, y materiales necesarios, teniendo en cuenta las características específicas de cada centro, sin basarse únicamente en criterios de número de alumnado.
3. Realizar campañas de difusión pública de los valores de la Escuela Rural y sus proyectos innovadores.
4. Frenar la despoblación garantizando el ejercicio del derecho a la conciliación familiar, a través del apoyo de las administraciones con competencias educativas a los Ayuntamientos del medio rural, para que implanten servicios y actividades complementarias gratuitas (aula matinal o de madrugadores, ludotecas, servicio de comedor, etc.)
5. Proponer la continuidad del alumnado durante el primer ciclo de la ESO en la Escuela Rural, para favorecer la permanencia del alumnado en su entorno y favorecer el arraigo familiar.
6. Fomentar la estabilidad de las plantillas incentivando la continuidad del profesorado a largo plazo, para garantizar el impulso de los proyectos educativos que desarrolla el centro.
7. Crear una bolsa de trabajo específica para docentes que quieran desarrollar su labor en Escuelas Rurales, como puestos de difícil desempeño por sus características especiales en cuestiones como el desplazamiento o la accesibilidad.
8. Ofrecer formación inicial, continua y específica al profesorado que trabaja en la Escuela Rural.
9. Implantar en los IES comarcales ciclos formativos adecuados al contexto productivo cercano, para facilitar al alumnado la inserción laboral en su entorno.
10. Crear un Plan, con las diferentes administraciones implicadas, y contando con la participación de las familias, para evitar la despoblación y la pérdida de unidades en la Escuela Rural. El Plan contemplará la creación, en cada Comunidad Autónoma y en el Ministerio de Educación, de observatorios específicos de la Escuela Rural.

Fuente: CODAPA-CEAPA (2019).

## Bibliografía

- AA.VV. (1995): "Le systeme educativ en milieu rural". *Éducation & Formations*, 43 (numéro spécial). Disponible en [https://cache.media.eduscol.education.fr/file/Territoires\\_ruraux\\_et\\_de\\_montagne/98/9/Systeme\\_educatif\\_en\\_milieu\\_rural\\_1995\\_insee\\_644989.pdf](https://cache.media.eduscol.education.fr/file/Territoires_ruraux_et_de_montagne/98/9/Systeme_educatif_en_milieu_rural_1995_insee_644989.pdf)
- Abós, P. y Lorenzo, J. (2019): "Ser maestro en la escuela rural, de la obligación a la opción". *Cuadernos de Pedagogía*, 496, pp. 77-83.
- Alcalá, M. L. (2019): "La comunidad educativa en la mejora de la escuela rural". *Cuadernos de Pedagogía*, 496, pp. 90-95.
- Alonso, J. A.; Córdoba, E. y Ordás, F. (1992): *Cuestionario para la evaluación de actitudes medioambientales EAM*. CEP de Sabiñánigo: Sabiñánigo.
- Ayestarán, A. et al. (2018): *Escuela Rural en Navarra*. Consejo Escolar de Navarra / Junta Superior de Educación/Gobierno de Navarra: Pamplona.
- Benito, D. (2013): "Despoblación, desarraigo y escuela rural: condenados a encontrarse". *Encrucijadas-Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 6, pp. 56-69.
- Blanco, M. (2020): "Un futuro sostenible con los pies en la tierra". *Agroinformación*. Disponible en <https://agroinformacion.com/un-futuro-sostenible-con-los-pies-en-la-tierra/>
- BOE (2020): Código de leyes educativas. Boletín Oficial del Estado: Madrid. Disponible en [https://www.boe.es/legislacion/codigos/abrir\\_pdf.php?fich=053\\_Codigo\\_de\\_leyes\\_educativas.pdf](https://www.boe.es/legislacion/codigos/abrir_pdf.php?fich=053_Codigo_de_leyes_educativas.pdf)
- Bustos, A. (2014): "La didáctica multigrado y las aulas rurales: perspectivas y datos para su análisis". *Innovación Educativa*, 24, pp. 119-131. Disponible en <http://www.usc.es/revistas/index.php/ie/>
- Callís, J. (2019): "L'escola rural i els seus claorboscurs". *Perspectica Escolar*, 403, pp. 11-16.
- Camarero, L. (coord.). (2009): *La población rural en España. De los desequilibrios a la sostenibilidad social* (Colección de estudios sociales, n.º 27). Fundación La Caixa: Barcelona. Disponible en <https://prensa.lacaixa.org/wp-content/uploads/2019/09/6591.pdf>
- Carballo, P. y Olazarán, M. (2019): "3.000 alumnos de Infantil y Primaria estudian en las 72 escuelas rurales navarras". *Noticias de Navarra*, 24/02/2019.
- CCOO Cantabria (2020): "CCOO propone a la Consejería de Educación una batería de medidas para impulsar la Escuela Rural en Cantabria". *Cantabria. CCOO Noticias*, 21/02/2020. Disponible en [https://cantabria.ccoo.es/noticia:434068--CCOO\\_propone\\_a\\_la\\_Consejeria\\_de\\_Educacion\\_una\\_bateria\\_de\\_medidas\\_para\\_impulsar\\_la\\_Escuela\\_Rural\\_en\\_Cantabria&opc\\_id=09dadb9cf34555e61c3daf4dcff82e07](https://cantabria.ccoo.es/noticia:434068--CCOO_propone_a_la_Consejeria_de_Educacion_una_bateria_de_medidas_para_impulsar_la_Escuela_Rural_en_Cantabria&opc_id=09dadb9cf34555e61c3daf4dcff82e07)
- CCOO Enseñanza Cantabria (2020): *Clasificación de Centros Educativos Rurales. Propuestas para impulsar la escuela rural en Cantabria*. Federación de enseñanza de Comisiones Obreras de Cantabria: Santander.
- CEIP Ramón y Cajal (2019): "La comunidad educativa en la mejora de la escuela rural". *Cuadernos de Pedagogía*, 496, pp. 112-117.

- CERI (2017): *Trends Shaping Education Spotlight 9. Country Roads. Education and Rural Life*. Centre for Educational Research and Innovation /OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/education/ceri/spotlight9-CountryRoads.pdf>
- CES (2018): *El medio rural y su vertebración social y territorial*. Consejo Económico y Social de España: Madrid. Disponible en <http://www.ces.es/documents/10180/5182488/Inf0118.pdf/6d616668-0cb8-f58c-075b-2251f05dad9f>
- CODAPA-CEAPA (2019): *Declaración de Antequera*. Confederación Andaluza de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnado por la escuela pública, CODAPA-CEAPA. Disponible en <https://www.codapa.org/wp-content/uploads/2019/11/DECLARACI%C3%93N-DE-ANTEQUERA.pdf>
- Collantes, F. y Pinilla, V. (2019): "Cuatro cosas que no se cuentan sobre la despoblación rural". *Nada es gratis*. Disponible en <https://nadaesgratis.es/admin/cuatrocosas-que-no-se-cuentan-sobre-la-despoblacion-rural>
- Comisión Europea (2019): *Un Pacto Verde Europeo*. Disponible en [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es)
- Consejo Escolar de Andalucía (2019): *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo en Andalucía. Curso 2016/17*. Consejo Escolar de Andalucía: Sevilla. Disponible en [http://www.juntadeandalucia.es/educacion/vscripts/w\\_cea/pdfs/Inf/16-17.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/educacion/vscripts/w_cea/pdfs/Inf/16-17.pdf)
- Consejo Escolar del Estado (2020): *Informes anuales sobre el estado del sistema educativo (desde 1986 hasta 2018)*. Consejo Escolar del Estado/Ministerio de Educación y Formación Profesional: Madrid. Disponible en <https://www.educacionyfp.gob.es/educacion/mc/cee/publicaciones/informes-del-sistema-educativo.html>
- Corchete, S. (1987): *Educación ambiental en el medio rural*. Col. Hojas Divulgadoras núm. 17/87 HD. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: Madrid. Disponible en [https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/hojas/hd\\_1987\\_17.pdf](https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/hojas/hd_1987_17.pdf)
- Correa, M. (2016): El PISA y su impacto en la política educativa en los últimos dieciséis años. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 53(2), pp.1-11. Disponible en <http://pensamientoeducativo.uc.cl/files/journals/2/articles/860/public/860-3035-1-PB.pdf>
- DECDGA (2020): *La escuela rural contigo en casa*. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón: Zaragoza. Disponible en <https://wp.catedu.es/escuelaruralencasa/>
- DEFRA (2019): *Statistical Digest of Rural England*. Department for Environment, Food & Rural Affairs. Government Statistical Service: Londres. Disponible en [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/782147/02\\_Statistical\\_Digest\\_of\\_Rural\\_England\\_2019\\_February\\_edition.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/782147/02_Statistical_Digest_of_Rural_England_2019_February_edition.pdf)
- DEFRA (2020): *Statistical Digest of Rural England*. Department for Environment, Food & Rural Affairs. Government Statistical Service: Londres. Disponible en [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/875793/03\\_Statistical\\_Digest\\_of\\_Rural\\_England\\_2020\\_March\\_edition.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/875793/03_Statistical_Digest_of_Rural_England_2020_March_edition.pdf)

- Del Moral, M. E.; Villalustre, L. y Neira, M. D. (2014): "Oportunidades de las TIC para la innovación educativa en las escuelas rurales de Asturias". *Aula abierta*, 42(1), pp. 61-67. Disponible en <http://hdl.handle.net/10651/26915>
- Delgado, J. M<sup>a</sup>. (2018): "Más allá del tópico de la España vacía: una geografía de la despoblación", en Blanco, A.; Chueca, A.; López-Ruiz, J. A. y Mora, S. (coords.) (2018): *INFORME España 2018*, pp. 233-295. Universidad Pontificia Comillas: Madrid. p. 233-295. Disponible en <https://blogs.comillas.edu/informeespana/informe-espana-2018/>
- Domingo, L. y Boix, R. (2019): "Escuela graduada y escuela multigrado, una dicotomía a superar en el siglo XXI". *Cuadernos de Pedagogía*, 496, pp. 84-89.
- Duron-Ramos, M. F.; Collado, S, García-Vázquez F. I. y Bello-Echeverría, M. (2020): "The Role of Urban/Rural Environments on Mexican Children's Connection to Nature and Pro-environmental Behavior". *Frontiers in Psychology*, 11, p. 514. Disponible en <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.00514>
- EDUSCOL (2016): *Ressources pour les réseaux d'écoles dans les territoires ruraux et de montagne*. EDUSCOL-Ministère de l'Education Nationale et la la Jeunesse: París. Disponible en <https://eduscol.education.fr/cid107617/l-offre-scolaire-en-milieu-rural.html>
- EDUSCOL (2018): *L'éducation nationale engagée en faveur d'une école rurale de qualité Information*. EDUSCOL-Ministère de l'Education Nationale et la la Jeunesse: París. Disponible en <https://www.education.gouv.fr/cid115905/l-education-nationale-engagee-en-faveur-d-une-ecole-rurale-de-qualite.html&xtmc=rurau-x&xtnc=1&xtcr=3>
- Eskola Txikiak (2020): *Euskadiko Eskola Txikiak*. Disponible en <https://sites.google.com/berritzegunenagusia.eus/zeindiraeskolatxikiak/orri-nagusia>
- ECA (2018): "El Gobierno frena el proyecto del PP de llevar Internet a las zonas rurales". *El Confidencial Autonomico*, 13/12/2018. Disponible en [https://autonomico.elconfidencial.com/articulo/estado\\_autonomico/pp-critica-gobierno-proyecto-internet-rurales/20181212184924022682.html](https://autonomico.elconfidencial.com/articulo/estado_autonomico/pp-critica-gobierno-proyecto-internet-rurales/20181212184924022682.html)
- Echazarra, A. y Radinger, T. (2019): *Learning in rural schools: Insights from PISA, TALIS and the literature*, Education Working Papers, 196. OECD Publishing: París. Disponible en <https://doi.org/10.1787/8b1a5cb9-en>
- EDUCARM (2019): *Resolución de 4 de marzo de 2019, conjunta de la Dirección General de Planificación Educativa y Recursos Humanos y de la Dirección General de Centros Educativos por la que se establecen mecanismos específicos de apoyo y promoción en el ámbito de la escuela rural, en la comunidad autónoma de la Región de Murcia*. Disponible en <https://v.gd/kYI7Kb>
- EUROSTAT (2018): *Statistics on rural areas in the EU*. Disponible en [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/4/49/Focus\\_on\\_rural\\_areas\\_RYB2017.xlsx](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/4/49/Focus_on_rural_areas_RYB2017.xlsx); [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics\\_on\\_rural\\_areas\\_in\\_the\\_EU#Population\\_distribution\\_by\\_degree\\_of\\_urbanisation](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_rural_areas_in_the_EU#Population_distribution_by_degree_of_urbanisation)
- FAO (2018): *Transformar la alimentación y la agricultura para alcanzar los ODS. 20 acciones interconectadas para guiar a los encargados de adoptar decisiones*. FAO: Roma. Disponible en <http://www.fao.org/3/i9900es/I9900ES.PDF>
- Fayanas, E. (2020): "Las misiones pedagógicas en la II República". *Nuevatribuna.es*. Disponible en <https://www.nuevatribuna.es/articulo/cultura---ocio/misiones-pedagogicas-ii-republica-historia-espana-cultura/20200323150005172507.html>



- Ferradás, L. y Franco, J. P. (2018): "Preescolar na casa: de preparación para la escuela a educación familiar en el medio rural de Galicia (España)". *Historia y Memoria de la Educación*, 7, pp. 335-361. Disponible en <https://v.gd/gb8NLj>
- Ferrer, A. (2018): *Becas para que nadie se quede atrás. Análisis y propuestas para un sistema de becas y ayudas eficaz contra las desigualdades y el abandono escolar*. Save the Children: Madrid. Disponible en <https://www.savethechildren.es/publicaciones/becas-para-que-nadie-se-queda-atras>
- Ferrer, A. (2019a): *Donde todo empieza. Educación infantil de 0 a 3 años para igualar oportunidades*. Save the Children: Madrid. Disponible en <https://www.savethechildren.es/actualidad/la-situacion-de-la-educacion-infantil-de-0-3-anos>
- Ferrer, A. (2019b): *Todo lo que debes saber de PISA 2018 sobre equidad. La equidad educativa en España y sus comunidades autónomas en PISA 2018*. Save the Children: Madrid. Disponible en [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/dossier\\_pisa2018\\_espanadatos.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/dossier_pisa2018_espanadatos.pdf)
- Feu i Gelis, J. (1999): *Política i legislació educativa a l'entorn de l'escola unitària i cíclica. Evolució i situació actual a les comarques gironines 1970-1998*. Tesis doctoral. Departamento de Pedagogía. Universitat de Girona: Girona. Disponible en <https://www.tdx.cat/handle/10803/7982>
- Fundació Món Rural (coord.) (2019): *La formación profesional y las competencias del maestro rural como dinamizador de la dimensión territorial de la escuela rural (FOPROMAR, E+ KA201-038217)*. Fundació Món Rural: Lleida. Disponible en <https://fopromar.files.wordpress.com/2019/11/informe-final-proyecto-e-fopromar.pdf>
- Heraldo (2020): "El cole en casa, un éxito para casi el 90% de los centros educativos de Aragón". *Heraldo.es*, 02/04/2020. Disponible en <https://www.heraldo.es/noticias/aragon/2020/04/02/coronavirus-aragon-colegios-educacion-profesores-alumnos-encuesta-cole-en-casa-1367587.html>
- INE (2015): *Indicadores de Calidad de Vida 2013*. Instituto Nacional de Estadística: Madrid.
- INE (2019a): *Indicadores de Calidad de Vida*. Instituto Nacional de Estadística: Madrid. Disponible en <https://v.gd/fNzkDp>
- INE (2019b): *Metodología de los Indicadores de Calidad de Vida*. Instituto Nacional de Estadística: Madrid. Disponible en <https://v.gd/SXzIYU>
- INE (2019c): *Indicadores de Calidad de Vida. Dimensión 4. Educación*. Instituto Nacional de Estadística: Madrid. Disponible en <https://v.gd/MDxZEK>
- Jimerson, L. (2006): *The Hobbit Effect: Why Small Works in Public Schools*. Rural School and Community Trust: Arlington. Disponible en [http://www.ruraledu.org/user\\_uploads/docs/hobbit\\_effect.pdf](http://www.ruraledu.org/user_uploads/docs/hobbit_effect.pdf)
- Jornet, J. M. (2016): "Análisis metodológico del Proyecto PISA como evaluación internacional". *RELIEVE*, 22 (1), pp. 1-25. Disponible en <https://doi.org/10.7203/relieve.22.1.8293>
- Jiménez, J. (1983): *La escuela unitaria*. Laia: Barcelona. Disponible en <http://escuelarural.net/la-escuela-unitaria-de-jesus>
- Juárez, D. (coord.) (2020): *Políticas de cierre de escuelas rurales en Iberoamérica. Debates y experiencias*. Editora Nómada: México.

- Lafont, L. y Roux, J.Y. (2019): *Les nouveaux territoires de l'éducation*. Sénat: París. Disponible en [https://www.senat.fr/rap/r19-043/r19-043\\_mono.html](https://www.senat.fr/rap/r19-043/r19-043_mono.html)
- López, F., García, I. y Expósito, E. (2018): *PISA 2015 y las Comunidades Autónomas españolas. Diagnósticos empíricos y políticas de mejora*. Universidad Camilo José Cela. Madrid. Disponible en [https://www.ucjc.edu/wp-content/uploads/pisa2015\\_ccaa.pdf](https://www.ucjc.edu/wp-content/uploads/pisa2015_ccaa.pdf)
- MAAMA (2012): *Buenas prácticas que favorecen la conciliación en el medio rural*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: Madrid.
- MAETD (2020): *Avance digital*. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital: Madrid. Disponible en <https://avancedigital.gob.es/es-es/Paginas/index.aspx>
- MAGRAMA (2012): *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural – 2007-2013*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: Madrid. Disponible en [https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/PENv3%2023-05-12\\_tcm30-131140.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/PENv3%2023-05-12_tcm30-131140.pdf)
- MAGRAMA (2015): *Plan Nacional de Desarrollo Rural – 2014-2020*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: Madrid. Disponible en [https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/programanacional-desarrolloruraladoptadocedecision26-may-2015\\_tcm30-151179.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/programanacional-desarrolloruraladoptadocedecision26-may-2015_tcm30-151179.pdf)
- Martínez-Celorio, Xavier (2015): *Les beques a examen. Repensar el sistema d'ajudes a l'estudi*. Fundació Jaume Bofill: Barcelona. Disponible en <https://www.fbofill.cat/publicacions/les-beques-examen?lg=es>
- MEE (2019): *Cobertura de banda ancha 2018. Informe 3 de abril de 2019*. Secretaría de Estado para el Avance Digital/ Ministerio de Economía y Empresa: Madrid. Disponible en <https://avancedigital.gob.es/banda-ancha/cobertura/Documents/Cobertura-BA-2018.pdf>
- MEFP (2020a): *Registro Estatal de Centros Docentes no Universitarios (RCD)*. Ministerio de Educación y Formación Profesional: Madrid. Disponible en <https://www.educacion.gob.es/centros/home.do>
- MEFP (2020b): *Las cifras de la educación en España. Curso 2017-2018 (Edición 2020)*. Ministerio de Educación y Formación Profesional: Madrid. Disponible en <http://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/indicadores-publicaciones-sintesis/cifras-educacion-espana/2017-18.html>
- MEFP (2020c): *Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*. Disponible en <http://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:8c7d3863-aaa7-4bbd-91b2-4d05bcb80286/apl-lomloe-web2020-03-03.pdf>
- METAD (2017): "Territorios Rurales Inteligentes", en *Plan Nacional de Territorios Inteligentes*, pp. 57-66. Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital: Madrid. Disponible en [https://avancedigital.gob.es/es-es/Novedades/Documents/Plan\\_Nacional\\_Territorios\\_Inteligentes.pdf](https://avancedigital.gob.es/es-es/Novedades/Documents/Plan_Nacional_Territorios_Inteligentes.pdf)
- Molina, I. y Ramos, F. (2017): "Riesgos demográficos y políticas públicas en la España rural". *Documentación Social. Revista de estudios sociales y sociología aplicada*, 185, pp. 167-190.
- Molinero, F. (2019): "El espacio rural de España: evolución, delimitación y clasificación". *Cuadernos Geográficos* 58 (3), pp. 19-56. Disponible en <http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v58i3.8643>

- Morales, N. (2019): "Cierre de las escuelas en entornos rurales ¿por o para el despoblamiento?". *Revista PH. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, 98, pp. 20-23. Disponible en <https://doi.org/10.33349/2019.98.4388>
- Naciones Unidas (2015): *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas: Nueva York. Disponible en [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S)
- Naciones Unidas (2020): *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas: Nueva York. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Nogueira, R. (2020): "El coronavirus agranda la brecha educativa". *Ethic.es*. Disponible en <https://ethic.es/2020/03/centros-educativos-y-coronavirus/>
- OBERC (2018): *Document de base per promoure la millora de la política educativa rural de catalunya procés participatiu el futur de l'escola rural*. Observatori d'Educació Rural Catalana: Barcelona. Disponible en <http://xtec.gencat.cat/web/.content/curriculum/escolarural/Document-de-base-per-promoure-la-millora-de-la-politica-educativa-rural-de-Catalunya.pdf>
- OCDE (2016): *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*. OECD: París. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en>
- OCDE (2017): *PISA 2015 Results (Volume III): Students' Well-Being*. OECD: París. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273856-en>
- OCDE (2018): *Responsive School Systems: Connecting Facilities, Sectors and Programmes for Student Success*, OECD Reviews of School Resources, OECD. París. Disponible en <https://doi.org/10.1787/9789264306707-en>
- OCDE (2019a): "Does attending a rural school make a difference in how and what you learn?", PISA in Focus, 49. OECD: París. Disponible en <https://doi.org/10.1787/d076ecc3-en>.
- OCDE (2019b): *PISA 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives*. OECD: París. Disponible <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>
- ONU (2019): *25 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Gobierno de Chile/ Gobierno de España, Naciones Unidas: Madrid. Disponible en <https://unfccc.int/es/cop25>
- Ortega, M. A. (1995): *La parienta pobre. (Significante y significados de La Escuela Rural)*. CIDE / MEC: Madrid.
- Pérez, F., Serrano, L. y Uriel, E. (dirs.) (2019): *Diferencias educativas regionales 2000-2016: Condicionantes y resultados*. Fundación BBVA: Bilbao. Disponible en [https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2019/05/DE\\_2019\\_Ivie\\_Diferencias\\_educativas.pdf](https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2019/05/DE_2019_Ivie_Diferencias_educativas.pdf)
- Redacción NP (2019): "La Consejera Uriarte visita la eskola txikia de Arroa". *Noticias-Press.es*. Disponible en <http://www.noticiaspress.es/2019/10/la-consejera-uriarte-visita-la-eskola-txikia-de-arroa/>
- REDR (2018): *RedPoblar: analizando el medio rural en clave positiva*. Red Española de Desarrollo rural-REDR: Madrid. Disponible en <https://v.gd/jL8exJ>
- Reig, E., Goerlich, F. J. y Cantarino, I. (2016): *Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local. Demografía, cobertura de suelo y accesibilidad. Informes 2016*. Fundación BBVA: Bilbao. Disponible en <https://www.fbbva.es/publicaciones/>

delimitacion-de-areas-rurales-y-urbanas-a-nivel-local-demografia-coberturas-del-suelo-y-accesibilidad/

- Ribadeneira, F. M. (2020): "Estrategias didácticas en el proceso educativo de la zona rural". *Revista Conrado*, 16(72), pp. 242-247. Disponible en <https://conrado.ucf.edu.cu/index.php/conrado/article/view/1237>
- Río, M. A. y Jiménez, M. L. (2014): "Las becas 6000 a examen. Resultados, prácticas, expectativas y oportunidades escolares de familias y estudiantes incluidos en el programa". *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 72 (3), pp. 609-632. Disponible en 10.3989/ris.2013.03.05
- Rutkowski, D. y Rutkowski, L. (2016): "A Call for a More Measured Approach to Reporting and Interpreting PISA Results". *Educational Researcher*, 45 (4), pp. 252-257. Disponible en <https://doi.org/10.3102/0013189X16649961>
- Santamaría, R. (1996): *La escuela rural entre 1970 y 1990. Zona del río Villahermosa*. Tesis Doctoral. Universitat Jaume I. Disponible en <http://hdl.handle.net/10803/84066>
- Santamaría, R. (2014a): "La Escuela Rural en La LOMCE: Oportunidades y Amenazas". *Revista Supervisión 21*, 33, pp. 1-26. Disponible en [http://www.usie.es/SUPERVISION21/2014\\_33/SP%2021%2033%20ART\\_ESC\\_RURAL.pdf](http://www.usie.es/SUPERVISION21/2014_33/SP%2021%2033%20ART_ESC_RURAL.pdf)
- Santamaría, R. (2014b): "Nivells d'estudis de la població del Pla de l'Arc 1991-2011. Anàlisi i propostes." *XIX Jornades Culturals del Pla de l'Arc. Les Coves*. Disponible en <https://jornadesculturarc.files.wordpress.com/2013/04/comunicacic3b3-nivells-destudis-de-la-poblacic3b3-del-pla-de-larc-1991-2011.pdf>
- Santamaría, R. (2015a): "La escuela rural entre la LOGSE y la LOMCE: oportunidades y amenazas", *Educa Nova*, 5, pp. 105-149. Disponible en <http://escuelarural.net/IMG/pdf/-2.pdf>
- Santamaría, R. (2015b): "Escuela rural y programas electorales del 20-12-15". *Escuelarural.net*. Disponible en <http://escuelarural.net/escuela-rural-y-programas>
- Santamaría, R. (2015c): "Evaluaciones externas en la LOMCE: ¿ejercicio de transparencia en la educación rural?" *Avances en supervisión educativa*, 23, pp. 1-29 Disponible en [http://www.adide.org/revista/images/stories/revista23/ase\\_23\\_16\\_santamaria.pdf](http://www.adide.org/revista/images/stories/revista23/ase_23_16_santamaria.pdf)
- Santamaría, R. (2015d): "La educación personalizada en la escuela rural", en Calderero, J. F. y Arteaga, B. (coords.). (2015): *Libro de Actas del I Encuentro Internacional EPEDIG de Educación Personalizada Celebrado online, entre el 24 y el 26 de junio de 2014*, pp 72-92. Universidad Internacional de La Rioja (UNIR): Logroño. Disponible en <https://reunir.unir.net/handle/123456789/2756>
- Santamaría, R. (2015e): "El abandono escolar prematuro en zonas rurales de España y de Europa". *Avances en supervisión educativa*, 24, pp. 1-44. Disponible en [http://www.adide.org/revista/images/stories/revista24/ase\\_24\\_17\\_santamaria.pdf](http://www.adide.org/revista/images/stories/revista24/ase_24_17_santamaria.pdf)
- Santamaría, R. (2018a): "La escuela rural latinoamericana en PISA: el olvido reciente". *Revista Senderos Pedagógicos*, 8 (8), pp. 61-100. Disponible en <http://ojs.tdea.edu.co/index.php/senderos/article/view/530>

- Santamaría, R. (2018b): "La Inspección ante la brecha educativa rural-urbano en España". *Avances en Supervisión Educativa*, 30, pp. 1-33. Disponible en <https://doi.org/10.23824/ase.v0i30.634>
- Santamaría, R. (2019a): "La coordinación focalizada en la educación rural". *Cuadernos de Pedagogía*, 496, pp. 96-103.
- Santamaría, R. (2019b): "En PISA 2015 a igualdad de condiciones gana la escuela rural". *Escuelarural.net*. Disponible en <http://escuelarural.net/en-pisa-2015-a-igualdad-de>
- Santamaría, R. (2019c): "Lo rural en los programas electorales generales 2019 I. Generalidades sobre las propuestas". *Escuelarural.net*. Disponible en <http://escuelarural.net/lo-rural-en-los-programas>
- Santamaría, R. (2019d): "Plan Marco de Escuela Rural". *Escuelarural.net*. Disponible en <http://escuelarural.net/plan-marco-de-escuela-rural>
- Santamaría, R. (2020a): "La escuela rural española entre las más resilientes en PISA 2015". *INEEblog*. Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Disponible en <http://blog.intef.es/inee/2020/01/17/la-escuela-rural-espanola-entre-las-mas-resilientes-en-pisa-2015/>
- Santamaría, R. (2020b): "Concentraciones escolares y desruralización. Estudio de casos", en Juárez Bolaños, D. (coord.). (2020): *Políticas de cierre de escuelas rurales en Iberoamérica. Debates y experiencias*, pp. 87-154. Editora Nómada: México.
- Santamaría, R. (2020c): "La escuela rural española en PISA". *Temps d'Educatió* (en prensa).
- Santamaría, R. y Villanueva, A. (1997): *La Educación Ambiental en zonas rurales: Alto Mijares*. Servei de Publicacions de la Diputació de Castelló: Castellón.
- Scottish Government (2013): *Commission on the Delivery of Rural Education*. Gov.scot. Edinburgh. Disponible en <https://www.gov.scot/publications/commission-delivery-rural-education-report/>
- Scottish Government (2017): *Rural schools in Scotland*. Transparency Data. Gov.scot: Edinburgh. Disponible en <https://www.gov.scot/publications/rural-schools/>
- SEA (2018): *La escuela rural: una apuesta por la equidad*. Col. Informes de Evaluación, nº 15. Servicio de Evaluación Educativa. Consejería de Educación y Cultura del Gobierno del Principado de Asturias: Oviedo. Disponible en <https://www.educastur.es/-/informe-evaluacion-n-15-la-escuela-rural-una-apuesta-por-la-equidad>
- SERC (2020): *Escola Rural: un model d'escola i una escola model*. Secretariat d'Escola Rural de Catalunya / Federació de Moviments de Renovació Pedagògica de Catalunya. Barcelona. Disponible en <http://www.mrp.cat/ambits/12/secretariat-descola-rural>
- Serrano, L., Soler, Á. y Hernández, L. (2013): *El abandono escolar temprano: análisis del caso español*. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas-IVIE: Valencia. Disponible en <https://v.gd/I0ISDo>
- STECyL-i (2012): *Informe STECyL-i. La enseñanza y el mapa escolar en el medio rural en Castilla y León*. Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza: Castilla y León. Disponible en [https://issuu.com/stecyl-i/docs/la\\_ense\\_anza\\_y\\_el\\_mapa\\_escolar\\_en\\_el\\_medio\\_rural\\_d](https://issuu.com/stecyl-i/docs/la_ense_anza_y_el_mapa_escolar_en_el_medio_rural_d)

- Sicilia, G. y Simancas, R. (2018): *Equidad educativa en España: comparación regional a partir de PISA 2015*. Monografías de Educación. Fundación Ramón Areces / Fundación Europea Sociedad y Educación: Madrid. Disponible en <http://www.sociedadyeducacion.org/site/wp-content/uploads/Equidad-Educativa-en-Espana.pdf>
- UNESCO (2019): *Global Action Programme on Education for Sustainable Development*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO): París. Disponible en <https://en.unesco.org/gap>
- Unión Europea (2011): *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020. Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas*. UE: Hungría. Disponible en [https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/desarrollo-territorial/Agenda%20Territorial%20Europea%202020%20adoptada%20en%20G%C3%B6d%C3%B6ll%C3%B6%20en%202011\\_tcm30-421566.doc](https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/desarrollo-territorial/Agenda%20Territorial%20Europea%202020%20adoptada%20en%20G%C3%B6d%C3%B6ll%C3%B6%20en%202011_tcm30-421566.doc)
- Vallvé, C. (2016): *AlterBeques. Recull de l'exploració dels models existents de beques i ajudes a l'estudi*. Document de Treball, 18. Fundació Jaume Bofill: Barcelona. Disponible en <https://www.fbofill.cat/publicacions/alterbeques>
- Vilar, M. P. (2019): "Aquí los niños están como en casa". *La Voz de Galicia*. Disponible en [https://www.lavozdegalicia.es/noticia/sociedad/2019/03/31/ninos-casa/0003\\_201903G31P28991.htm](https://www.lavozdegalicia.es/noticia/sociedad/2019/03/31/ninos-casa/0003_201903G31P28991.htm)
- Villanueva, A. y Santamaría, R. (1996): *L'Educació Ambiental a Vila-real*. Il·lustríssim Ajuntament Vila-real: Castellón.
- Yelland, R. (1996): "L'infrastructure de l'éducation dans les zones rurales". *Revue Internationale d'éducation de Sèvres*, 10, pp. 121-132. Disponible en <http://ries.revues.org/3332>

**Capítulo 3**  
**LOS PERMISOS PARA EL CUIDADO DE**  
**NIÑOS/AS: EVOLUCIÓN E IMPLICACIONES**  
**SOCIALES Y ECONÓMICAS**

---

Gerardo Meil Landwerlin  
Jesús Rogero-García  
Pedro Romero-Balsas  
*Universidad Autónoma de Madrid*

## **Introducción**

El 8 de noviembre de 1919 se aprobó la Convención número 3 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de la cual los países signatarios se comprometían a introducir un permiso de maternidad y lactancia para proteger la salud de la madre y del bebé. Para muchas familias, entre ellas muchas españolas, la adopción de esa medida supuso un importante avance en su bienestar. Un siglo después, en 2019, también se han acometido profundas reformas en la política de permisos parentales, tanto a nivel de la Unión Europea, como en algunos de sus países miembros. En particular, en España se ha iniciado el camino hacia los permisos parentales iguales e intransferibles.

En nuestro país, se ha aprobado una reforma que sustituye el permiso de maternidad y paternidad por el permiso de nacimiento y cuidado del menor, igualando las condiciones y duración de ambos y haciéndolos además intransferibles entre los progenitores. El objetivo de la reforma es contribuir a remover obstáculos a la igualdad efectiva de hombres y mujeres tanto en el empleo como en el espacio familiar y doméstico. En la Unión Europea se ha logrado finalmente aprobar también en 2019 y tras un larguísimo proceso de consultas y discusiones, con cambios de orientación radicales, una nueva directiva en materia de conciliación de vida familiar y laboral. Los objetivos que se persiguen con esta nueva directiva también se refieren, entre otros, a la promoción de la igualdad efectiva de hombres y mujeres a través del fomento del uso por los padres de las medidas de conciliación y, singularmente, de los permisos parentales. El Gobierno de Finlandia también ha anunciado su intención de reformar la legislación sobre permisos de forma que padres y madres dispongan de igual tiempo para cuidar de sus hijos.

Habida cuenta del papel que los permisos parentales han adquirido en la agenda de la política social, resulta de interés abordar en el informe las características de esta reforma, su legitimación, su potencial de cambio de



las relaciones de género, así como el coste social que representa, tanto para las Administraciones Públicas como para las familias.

El presente capítulo tiene, en consecuencia, como objetivos analizar la política de permisos parentales en España, su impacto en las condiciones de vida de las familias y el coste que representa. En el primer apartado analizaremos la evolución que ha seguido la política de permisos, para así poder comprender las características y alcance del cambio acometido en 2019. A continuación, contextualizaremos sus objetivos y características en el marco europeo. Dado que tener reconocidos derechos no implica que puedan ejercerse, en el tercer apartado analizaremos las pautas de uso de los principales permisos y las barreras que existen para hacer realidad el derecho a conciliar vida personal y laboral. El cuarto apartado está destinado a proporcionar evidencia empírica de la utilidad de fomentar el uso de los permisos parentales por los hombres para lograr una reducción de la desigualdad de género en el espacio familiar y laboral, legitimando con ello la reforma acometida. Finalmente, en el último epígrafe realizaremos una estimación del gasto público y de las familias en permisos parentales durante el período 0-3 años, compararemos este gasto con el de las escuelas infantiles y, por último, calcularemos el gasto que implicaría ampliar la cobertura de ambas políticas públicas.

## **1. La evolución de la política de permisos parentales y su configuración actual**

El concepto genérico de “permisos parentales” para englobar todos los permisos reconocidos a los progenitores para cuidar de sus hijos (maternidad, paternidad, lactancia, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia, excedencia para cuidado de niños, reducción de jornada por guarda legal de menores y por cuidado de menores afectados por cáncer u otras enfermedades graves) es un término relativamente reciente surgido al hilo del aumento de la protección social de la parentalidad. En sus orígenes solo se utilizaban los conceptos de permiso de maternidad y lactancia, puesto que solo se reconocían estos dos tipos de permisos. Estaban destinados exclusivamente a las madres trabajadoras que acababan de dar a luz, para garantizar su salud y la del bebé. En la actualidad el catálogo de objetivos que se quiere lograr con esta política se ha ampliado sustancialmente hasta concebirse como un instrumento no solo para facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar, sino también la igualdad de género. En el presente epígrafe hacemos un rápido recorrido por esta evolución, para tratar de entender cómo se ha producido un cambio tan radical en esta política con la reforma acometida en 2019.

### *1.1. Orígenes de los permisos parentales*

Aunque las primeras medidas de protección de las madres trabajadoras alrededor del momento del parto se introducen en España en 1900, es en 1923 cuando se crea un subsidio para compensar la pérdida de salario y garantizar asistencia sanitaria durante el descanso obligatorio tras el parto (Cuesta, 2012). Será, no obstante, en 1929 cuando se crea el seguro de maternidad en virtud de la aplicación del convenio número 3 de la Organización Internacional del Trabajo, que establece por primera vez un permiso de maternidad propiamente dicho (Wall y Escobedo, 2009). Este seguro social garantizaba, siguiendo las recomendaciones de la Convención, el derecho a prestaciones sanitarias para preservar la salud de la madre y del recién nacido, y un permiso remunerado en función de las cotizaciones pagadas de hasta 6 semanas previas al parto según prescripción médica, y 6 semanas ininterrumpidas obligatorias posteriores al mismo, así como el derecho a descanso para la lactancia una vez retornadas al empleo.

El objetivo de estos permisos era, por tanto, fundamentalmente garantizar la recuperación y salud de la madre, y el bienestar del recién nacido. Aunque con cambios en la organización de la provisión de prestaciones sociales (separación de la prestación sanitaria y de la de maternidad), este objetivo permanecerá inalterado hasta 1970, cuando se introduce la excedencia por maternidad (también denominado permiso parental). Este permiso consiste en la posibilidad de una excedencia de entre uno y tres años por maternidad, aunque sin prestación compensatoria por la pérdida del salario, ni garantía de retorno al puesto de trabajo desempeñado. El objetivo de esta ampliación de los permisos parentales era facilitar la conciliación de vida familiar y laboral de las mujeres dentro del marco de una concepción tradicional de los roles familiares, tal como se justifica en la exposición de motivos de la ley que lo regula (Decreto 2310 de 1970 de 20 de agosto): [las medidas introducidas por la ley tienen] “el propósito de armonizar el trabajo por cuenta ajena de la mujer con el cumplimiento de sus deberes familiares, como esposa y madre, de tal manera que pueda cumplir éstos sin menoscabo en ningún momento de sus derechos laborales”.

### *1.2. La política de permisos parentales con el establecimiento de la democracia*

Una concepción más igualitaria en términos de género de los permisos parentales no se produce hasta la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en 1980, cuando, en aplicación del principio constitucional de no discriminación por razón del sexo, se extiende el derecho a excedencia por cuidado de niños también a los padres y se amplían los permisos disponibles

para facilitar la conciliación al reconocer el derecho a todos los trabajadores a reducir su jornada entre un tercio y la mitad con reducción proporcional del salario por guarda de menores de 6 años. El derecho a excedencia, a diferencia de la reducción de jornada, no se concibe, sin embargo, como un derecho individual, sino como un derecho familiar, de forma que cuando ambos progenitores trabajan, solo uno de ellos tiene reconocido el derecho. Ello a pesar de que sigue sin concederse prestación compensatoria alguna por la pérdida del salario y tampoco se garantiza la reserva del puesto de trabajo. El Estatuto de los Trabajadores también mejora el permiso de maternidad al ampliarlo hasta 14 semanas y conceder mayor flexibilidad en su uso al no obligar a utilizar un período antes del parto y no hacerlo dependiente de prescripción médica.

Con la aprobación del Primer Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (1988-1990), elaborado por el Gobierno del PSOE, los permisos parentales pasan a considerarse un instrumento de la política de igualdad de género al vincularse al objetivo de promover la conciliación de la vida familiar y laboral. A diferencia del cambio que se producirá con la Ley de Igualdad de 2007, cuando se crea el permiso de paternidad, esta reorientación no significa “promover” que los padres utilicen los permisos parentales, sino “facilitar” el que lo puedan hacer. Salvo un período del permiso de maternidad, el resto de los permisos se reconfiguran como neutrales en términos de género, siendo las parejas las que deben decidir quién de ellos utiliza los permisos disponibles, lo que redundará en que sean las madres quienes los utilicen mayoritariamente, como se verá más adelante. Así, mediante la Ley 3/1989 se introducen una serie de modificaciones en la regulación de los permisos parentales “para que el cuidado de los hijos”, como se señala en la exposición de motivos, “no incida negativamente sobre la vida laboral de los trabajadores”. Las medidas introducidas para facilitar la utilización de los permisos por parte de los padres, sin embargo, son muy limitadas, puesto que se circunscriben a posibilitar que las mujeres puedan transferir hasta cuatro semanas del permiso de maternidad no obligatorio al padre. Por otro lado, cuando ambos progenitores trabajan, se reconoce también al padre el permiso de lactancia, aunque solo podrá disfrutarlo uno de los progenitores. Esta misma ley amplía el permiso de maternidad a los casos de adopción de menores de 5 años. En 1995, mediante la Ley 4/1995 de 23 de marzo, el derecho a excedencia se convierte en un derecho individual de todos los trabajadores, con reserva del puesto de trabajo durante el primer año y hasta el tercer año reserva de uno del mismo grupo profesional o categoría semejante.

La Ley 39/1999 de conciliación de vida familiar y laboral, diseñada e implantada durante el Gobierno del Partido Popular para ajustar la normativa española a las Directivas comunitarias sobre protección de la maternidad (92/85/CEE, de 19 de octubre) y sobre permiso parental (96/34/CE, de 3 de

junio), descansa en el enfoque de promover la conciliación y la igualdad de género. Las mejoras introducidas por esta ley y su desarrollo en el RD 1251/2001 consisten, en primer lugar, en contemplar la baja por maternidad no como un supuesto de incapacidad laboral transitoria, sino como una contingencia específica con derecho a una prestación compensatoria del 100% del salario previo, ampliando hasta 10 el número de semanas que pueden ser transferidas al padre, flexibilizando su uso y ampliando la duración en caso de parto múltiple o discapacidad. En segundo lugar, se igualan los derechos en los casos de parto, acogimiento y adopción de menores de 6 años. En tercer lugar, se crean los permisos de riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia. Por último, el derecho a excedencia y reducción de jornada se extiende también al cuidado de familiares dependientes hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad.

Con la aprobación de la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres se produce un cambio importante dentro de los objetivos de la política de permisos parentales. Por un lado, se enmarca en una ambiciosa ley diseñada para introducir instrumentos que permitan lograr, como su nombre indica, la igualdad efectiva de género. Por otro lado, no se trata solo de “facilitar” que los padres utilicen los permisos parentales, sino de “promover” de forma efectiva que los utilicen. Para ello se introduce el permiso de paternidad con el objetivo explícito de “contribuir a un reparto más equilibrado de las responsabilidades familiares” (art. 44.3). Este permiso consiste en el derecho a 13 días de descanso, adicionales a los dos días por nacimiento de hijos reconocidos en el Estatuto de los Trabajadores, y a ampliar hasta 4 semanas a partir de 2011, con una prestación sustitutoria equivalente al 100% del salario percibido y sujeto a criterios de cotización previa bastante generosos (mínimo de 360 días a lo largo de su vida laboral). Se trata de un permiso individual e intransferible, a diferencia del permiso de maternidad, y tampoco es obligatorio, pudiéndose utilizar simultánea o consecutivamente al permiso de maternidad (salvo para los trabajadores sujetos al Estatuto Básico del Empleado Público, que deberán utilizarlo tras el parto, adopción o acogimiento). Esta ley también facilita el reconocimiento del permiso de maternidad a las madres en situación más vulnerable en el mercado de trabajo al rebajar los requisitos de cotización e introducir una prestación no contributiva de 6 semanas de duración.

### *1.3. Hacia una política de igualación de los permisos de maternidad y paternidad*

Con estas nuevas medidas, se instala en el discurso político la idea de extender gradualmente el permiso de paternidad, como un instrumento de fomento de la corresponsabilidad de los padres. Los programas de los partidos políticos en las elecciones de 2008 así lo recogen, si bien los partidos

conservadores y de centro (PP y UPyD) proponían aumentar los permisos de ambos progenitores, mientras los partidos de izquierda (PSOE e IU) proponían igualar ambos, extendiendo la duración del permiso de paternidad. Paralelamente, en el ámbito de la sociedad civil, surge en 2005 la “Plataforma por Permisos Iguales e Intransferibles de Nacimiento y Adopción” (PPIINA), que jugará un papel muy relevante en la actual reorientación de la política de permisos (Meil, Rogero-García, Romero-Balsas y Castrillo-Bustamante, 2019). Su objetivo es contribuir no solo al fomento de la corresponsabilidad, sino también a la eliminación de la denominada “discriminación estadística” de las mujeres, consistente en la creencia de que las mujeres están menos disponibles para el empleo que los hombres debido a la maternidad (Castro y Pazos, 2008). La gravedad de la crisis económica iniciada en 2007, que se traduce en elevados aumentos de desempleo, drástica caída de los ingresos fiscales y grandes recortes sociales, lleva a la desaparición de estas propuestas de la agenda de reformas previstas, aunque no a la eliminación de las mejoras introducidas y singularmente del permiso de paternidad.

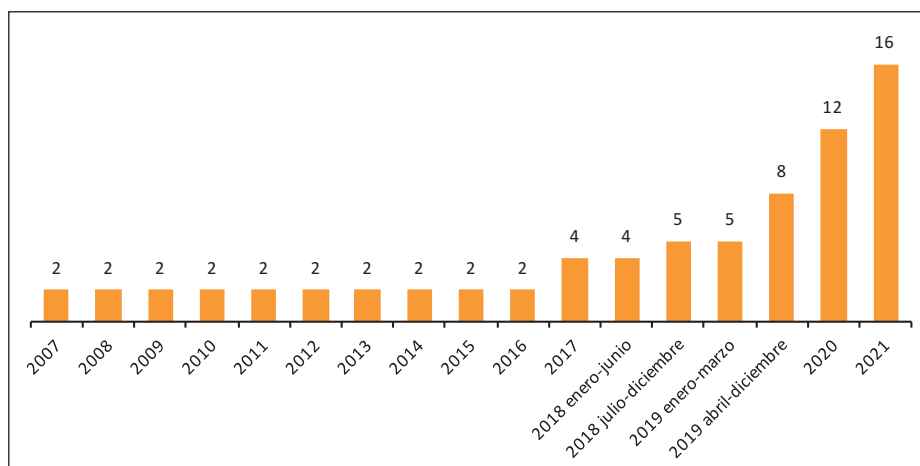
Transcurrido lo peor de la crisis, el PP en el Gobierno acomete en 2011 dos reformas puntuales (con escaso impacto presupuestario) que mejoran las prestaciones, pero que están alejadas de las propuestas de igualación de los permisos de maternidad y paternidad. De hecho, la ampliación a 4 semanas del permiso de paternidad no se sustanciará hasta 2017. Las reformas abordan, por un lado, la creación de una nueva prestación de cuidado de niños, cuando ambos progenitores trabajan, destinada a los progenitores, adoptantes o acogedores que reducen su jornada de trabajo en un 50% para el cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave y que consiste en la compensación por la reducción del salario que comporta. La duración de esta prestación es de un mes, prorrogable por períodos de dos meses y como máximo hasta que el menor cumpla 18 años, siempre y cuando sea necesario el cuidado directo, continuo y permanente del menor. Por otro lado, se modifican los criterios de cómputo de los períodos de cuidado a efectos de su consideración como de cotización efectiva, considerando como tales hasta 270 días por cada hijo/a cuando el embarazo o cuidado del menor comporte el abandono del mercado de trabajo, así como hasta 3 años por excedencia por cuidado de niños (Ley 27/2011, de 1 de agosto).

La discusión sobre la duración de los permisos de maternidad y paternidad y su eventual igualación, sin embargo, no desaparecerá del todo de la arena política. La aparición de los en su momento denominados “nuevos partidos” (Podemos y Ciudadanos), con su programa de renovación y modernización de la dinámica política, colocan en la agenda de las políticas públicas precisamente la reclamación de permisos iguales para ambos progenitores. La reclamación de Podemos es la propuesta de permisos iguales e intransferibles de la PPIINA. La propuesta de Ciudadanos es más modesta, combinando obligatoriedad con libertad de elección, al proponer

8 semanas obligatorias para cada uno de los progenitores tras el parto, adopción o acogimiento y otras 10 semanas a repartir según acuerden. El PSOE se suma también a esta corriente y defiende en su programa para las elecciones ampliar gradualmente la duración del permiso de paternidad hasta igualarlo al de maternidad. Mientras, en el discurso del PP, que en este año se encontraba en el Gobierno, se mantiene la idea de ofrecer a las familias “más libertad para su toma de decisiones”, al tiempo que se ensalza “el valor social de la maternidad” (Meil, Rogero-García, Romero-Balsas y Castrillo-Bustamante, 2019).

La elevada fragmentación de la representación parlamentaria surgida de las elecciones de 2015 facilita que el objetivo de la igualación de los permisos se coloque en la agenda de las políticas públicas. En el acuerdo de coalición de 2016 entre PP y Ciudadanos, que finalmente logra obtener mayoría suficiente para formar Gobierno, se establece una fórmula más ambigua al acordar “aprobar las medidas necesarias con el objetivo de igualar los permisos de paternidad con los de maternidad en los próximos años”, en función de la disponibilidad presupuestaria. Una de las primeras medidas tomadas por el nuevo Gobierno del PP consiste en ampliar a 4 semanas el permiso de paternidad a partir del 1 de enero de 2017, dando cumplimiento al mandato previsto en la Ley de Igualdad de 2007. A mediados de 2018, tras una moción de censura contra el Presidente del Gobierno (Mariano Rajoy) que apoyan todos los partidos de la oposición, el PSOE pasa a formar un nuevo Gobierno. Una de sus primeras medidas es la extensión del permiso de paternidad hasta las 5 semanas a partir del 5 de julio de 2018, una medida ya prevista por el anterior Gobierno.

Gráfico 1 – Evolución de la duración del permiso de paternidad. En semanas. 2007-2021



Fuente: Elaboración propia.

Ante la imposibilidad de aprobar un nuevo presupuesto público, el Gobierno socialista decide en marzo de 2019 concluir anticipadamente la legislatura y convocar nuevas elecciones. El Gobierno en funciones aprueba una serie de leyes sociales como parte de su campaña electoral, entre las que se incluye el Decreto-Ley 6/2019 de 1 de marzo, “de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación”, que incluye una profunda reforma de la política de permisos. La equiparación de los permisos de maternidad y paternidad entra en vigor a partir del 1 de abril de 2019, ampliándose a 8 semanas la duración total del permiso de paternidad de forma provisional.

#### *1.4. La igualación de los permisos para ambos progenitores y su cambio de denominación*

La gran novedad del Decreto-Ley 6/2019 de 1 de marzo, en la parte que se refiere a los permisos parentales, radica en la igualación de la duración de los permisos de maternidad y paternidad de forma gradual hasta 2021 y el cambio de su denominación. A partir de la reforma, las bajas laborales y las correspondientes prestaciones dejan de llamarse de maternidad y paternidad, para pasar a denominarse como de “nacimiento y cuidado del menor”, sumándose, como se verá en el próximo epígrafe, a una práctica de cambio de denominación que también se ha producido en otros países de la Unión Europea (Kosłowski, Blum, Dobrotić, Macht y Moss, 2019). Este cambio de denominación, motivado por el hecho de buscar una terminología más neutra en términos de género e integrar semánticamente la diversidad familiar, comporta el abandono de los términos “padre” y “paternidad” en favor de “otro progenitor” y “progenitor diferente de la madre biológica”.

La igualación se refiere no solo a que ambos permisos tendrán una duración de 16 semanas con una prestación sustitutoria del salario percibido del 100% de la base reguladora, sino también a las ampliaciones previstas en caso de parto múltiple o discapacidad. La reforma también iguala el descanso obligatorio de 6 semanas para ambos, que forzosamente deberán utilizarlo al mismo tiempo. La aprobación en agosto de 2019 de la Directiva 2019/1158/EU sobre conciliación (que deberá trasponerse antes de agosto de 2022) puede acabar con dicha igualación, pues obliga a los Estados miembros a garantizar, entre otros derechos, un mínimo de cuatro meses de permiso parental para cada uno de los progenitores de los que al menos dos deben ser intransferibles y remunerados, además de 14 semanas mínimo de permiso de maternidad remunerado y dos de paternidad. Rebasando los requisitos mínimos en el caso de los permisos remunerados que deben reconocerse a los padres, no sucede lo mismo en el caso de las madres, lo que obligará al Gobierno a elegir entre distintas alternativas (de la Corte, 2020).

De acuerdo con el principio “iguales e intransferibles” que ha inspirado la reforma, la parte voluntaria del permiso de maternidad deja de poder ser transferida de la madre al otro progenitor (salvo parcialmente en el período transitorio). Esta transferencia, que se utilizaba principalmente para que el padre cuidara del bebé cuando la madre se veía obligada o quería retornar a su puesto de trabajo (Meil, 2018), deja así de concebirse como un mecanismo facilitador de la conciliación, razón que se utilizó para su introducción en 1989. El uso de este período voluntario de 10 semanas, sin embargo, se flexibiliza, permitiendo que pueda ser fijado en el tiempo durante el primer año a voluntad de los progenitores, ya sea de forma fragmentada por semanas completas o de forma ininterrumpida, siempre con un preaviso al empleador de al menos 15 días y siempre que ambos progenitores trabajen. También se permite, como antes de la reforma, la posibilidad de utilizarlo a tiempo parcial, siempre que así se acuerde con el empleador. Esta flexibilización permite así, aunque no impone, que el padre pueda quedarse solo al cuidado del bebé una vez que se ha terminado el permiso para la madre y esta deba reincorporarse a su puesto de trabajo. El hecho de que la reforma no se haya publicitado en estos términos limita mucho su potencial fomento de la igualdad de género, habida cuenta del gran potencial transformador de las relaciones de género que tiene el que los hombres los usen solos (O’Brien y Wall, 2017; Meil, 2018; Romero-Balsas, Meil y Rogero-García, 2019), como se ilustrará más adelante.

La igualación también se aplica a las condiciones de acceso. Según la legislación previa, aunque a ambos progenitores se les exigía estar en situación de alta (cotizando) o asimilados (situación legal de desempleo y otras circunstancias excepcionales), los criterios de cotización eran menos exigentes para las madres que para los padres, graduándose en función de su edad. Con la nueva legislación, pasan a exigirse los mismos criterios de cotización a los hombres que a las mujeres, lo que beneficia a los padres con elevada precariedad laboral. No obstante, esta igualación no es plena, porque a los padres que no cumplan estos requisitos de cotización, a diferencia de las madres, no se les reconoce la prestación no contributiva de 6 semanas al 100% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM). Al no hacer la prestación universal, esto es, independiente de la situación y biografía laboral, estas prestaciones contribuyen a la desigualdad social en general, lo que tiende a traducirse también en desigualdad de género (EIGE, 2019).

También se produce una igualación entre las condiciones aplicadas en caso de parto y en los casos de adopción y acogimiento, no tanto en el período transitorio de aplicación de la ley (al haber restricciones en la flexibilidad de uso del permiso), como una vez que sea de aplicación plena. La única excepción es cuando la adopción o acogimiento es de mayores de 12



meses (y menores de 6 años, que es el límite para tener derecho a prestación). Esta igualación había venido produciéndose, no obstante, de forma gradual desde la Ley 3/1989.

Salvo en el período transitorio para los casos de adopción y acogimiento, las condiciones y posibilidades de uso del permiso por nacimiento y cuidado del menor es igual para los trabajadores sujetos al Estatuto de los Trabajadores y para aquellos sujetos al Estatuto Básico del Empleado Público (de aplicación en este caso tanto para personal funcionario como laboral). Esta igualación afecta en parte también al permiso de lactancia, que en el caso de los empleados públicos dura hasta el primer año del bebé, mientras que en el caso de los empleados del sector privado dura hasta los nueve meses de edad. Este permiso reconoce el derecho a una hora de ausencia del trabajo para el cuidado del lactante sin reducción proporcional del salario; puede dividirse en dos fracciones de media hora o sustituirlo por una reducción de su jornada en media hora. Por convenio colectivo o acuerdo con el empleador, suele sumarse en jornadas completas acumuladas, dando lugar a una ampliación del permiso de cuatro y dos semanas respectivamente (Meil, Romero y Castrillo, 2019). Pues bien, la nueva ley establece que cuando ambos progenitores, adoptantes, guardadores o acogedores sujetos al Estatuto de los Trabajadores ejerzan este derecho con la misma duración y régimen, el período de disfrute podrá extenderse hasta que el lactante cumpla doce meses, con reducción proporcional del salario a partir del cumplimiento de los nueve meses. Cuando ambos progenitores disfruten de este período, y para compensar la pérdida de salario que ello implica, se crea la prestación “por corresponsabilidad en el cuidado del lactante”, que solo podrá disfrutar uno de ellos. En el caso de los empleados públicos (funcionarios o laborales), sin embargo, no se exigen estos requisitos, reconociéndose como un derecho individual, no transferible y acumulable en jornadas completas a sumar una vez haya concluido el permiso por nacimiento y cuidado (art. 48f del Estatuto Básico del Empleado Público).

El tiempo de cuidado de niños recién nacidos que facilita el sistema de permisos parentales remunerado queda, en consecuencia, en 6 semanas de cuidado conjunto de ambos progenitores tras el parto, y 10 semanas para cada uno de ellos que pueden utilizar a voluntad durante el primer año y que puede extenderse en 4 semanas más si el empleador accede a reconocer el permiso de lactancia acumulado, o incluso más si el convenio colectivo prevé permisos más largos (Meil, Romero y Castrillo, 2019). Si los padres lo utilizan de forma consecutiva, el bebé puede ser cuidado por sus progenitores durante 34 semanas (6+10+4+10+4), es decir, aproximadamente 8 meses. Si no pueden acumular el permiso de lactancia, serían 26 semanas (aproximadamente 6 meses) y si lo utilizan simultáneamente, serían 16 semanas. Tras este período, los progenitores no tienen garantizada una plaza en una Escuela Infantil, pues solo a partir de los 3 años los niños tienen

garantizado el acceso al segundo ciclo de Educación Infantil a título gratuito. Las opciones de cuidado que tienen los progenitores cuando ambos trabajan son pedir una excedencia (con la correspondiente pérdida de salario), buscar una plaza de pago en el primer ciclo de Educación Infantil, acudir a familiares (habitualmente abuelos), al servicio doméstico remunerado o reducir la jornada uno o ambos para adaptar los horarios. En este sentido, la reforma no llega a resolver satisfactoriamente el problema de conciliación durante los tres primeros años de vida del menor.

## 2. La política de permisos española en el contexto de la Unión Europea

Como sucede en los demás ámbitos de la política social, en materia de permisos parentales cada país dispone de una política propia, con instrumentos comunes, pero con diseños muy diferentes y combinación de objetivos y prioridades también específicos. Como consecuencia de ello, los ciudadanos de la Unión Europea disponen de recursos muy diferentes para poder conciliar vida familiar y laboral dependiendo del país de residencia.

Así, en lo que se refiere al permiso de maternidad, la duración va desde un mínimo de 14 semanas, en aplicación de la Directiva 92/85/EEC, hasta un máximo de 58 semanas. La media para el conjunto de la UE es de 21,7 semanas, aunque el valor más frecuente es 16. La prestación sustitutoria por la pérdida de salario también es muy heterogénea. La directiva de la Unión Europea establece como norma que, como mínimo, durante las primeras 14 semanas sea equivalente a la prestación que se obtiene en caso de enfermedad, yendo las opciones vigentes desde el 100% hasta alrededor del 66% y, en ciertos casos, sin remuneración alguna, como las 13 últimas semanas del permiso de 52 semanas reconocido en el Reino Unido o las 12 últimas de las 42 semanas en Irlanda<sup>1</sup>. Los permisos más largos tienden a fraccionarse por tramos, de forma que la prestación recibida se reduce a medida que pasa el tiempo<sup>2</sup>. La OCDE (2020)<sup>3</sup> ha calculado, para 2018,

---

<sup>1</sup> Una buena descripción de la regulación de los distintos países de la UE y de otros países puede encontrarse en los informes nacionales anuales realizados por los miembros del International Network on Leave Policies and Research ([www.leavenetwork.org](http://www.leavenetwork.org)) y recogidos en Koslowski, A., Blum, S., Dobrotić, I., Macht, A. y Moss, P. (eds.) *International Review of Leave Policies and Research 2019*, disponible en [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports/](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/). Una versión muy resumida centrada en las semanas reconocidas y el porcentaje del salario que representa la prestación puede encontrarse en la base de datos de la OCDE "Family Database", disponible en <http://www.oecd.org/social/family/database.htm>

<sup>2</sup> Así, en el Reino Unido las primeras 6 semanas de permiso se compensan con un 90% del salario previo, mientras que las siguientes 33 semanas lo son por el importe que resulte menor del 90% del salario semanal o 166,5 euros semanales y las últimas 13 semanas sin remuneración alguna.

<sup>3</sup> Family Database, en <http://www.oecd.org/social/family/database.htm>

a cuánto equivalen estas duraciones en términos de semanas pagadas al 100% de salario de sustitución; con este criterio, el abanico se reduce de 6 semanas hasta alrededor de 25, con la excepción de 52,7 semanas en Bulgaria y 30 en Croacia. Por otra parte, no todas las madres tienen derecho a permiso de maternidad, o en las mismas condiciones. Aunque, según la misma directiva, no podrá exigirse un período de trabajo previo al parto de más de doce meses, los criterios de elegibilidad varían de un país a otro. En Grecia, la duración y la prestación es diferente según se trate del sector público o privado. En otros países, como España, la negociación colectiva ha llevado a que determinadas trabajadoras tengan semanas adicionales de permiso (Meil, Romero-Balsas y Castrillo-Bustamante, 2019). En los países escandinavos, al tratarse de prestaciones universales, el derecho al permiso remunerado es independiente de la situación laboral previa, aunque la prestación sí depende del salario previo percibido (Koslowski *et al.*, 2019).

La regulación del permiso de paternidad varía aún más de un país a otro y suele replicar la regulación del permiso de maternidad, aunque reconociendo menor duración. Hay cuatro países que no reconocen permiso de paternidad (Austria, Alemania, Croacia y Eslovaquia) y tres que solo proporcionan dos días (Malta, Grecia y Holanda); los demás tienen prevista una duración de entre 1 y 5 semanas (datos de 2018). La media comunitaria asciende a 1,7 semanas, pero hay numerosos países que reconocen alternativa o adicionalmente al permiso de paternidad una excedencia por cuidado de niños más amplia, como se indica más adelante. La prestación es normalmente un porcentaje del salario previo que oscila entre el 100% y alrededor del 66%, pero hay países que solo prevén una cantidad fija no muy elevada, como Irlanda y el Reino Unido, o un porcentaje menor, como Suecia (58%) o Dinamarca (53%). El acceso a las prestaciones, como en el caso de la maternidad, está sujeto en la mayoría de los países a cotizaciones previas a la Seguridad Social, aunque en los países escandinavos tiene carácter universal (EIGE, 2019).

La denominación de los permisos es también heterogénea dentro de la UE. Siguiendo la estela marcada por Noruega y Suecia, como demostración simbólica de la integración de esta política dentro de la política de igualdad de género, varios países han abandonado los términos de “permiso de maternidad” y “permiso de paternidad” y reconocen solo un “permiso parental” o “permiso por nacimiento”, con cuotas o períodos específicos reservados a cada uno de los progenitores y otro período considerado como “familiar”, bien a dividir entre los progenitores a su voluntad o bien como derecho individual para cada uno de ellos. Este es el caso de Suecia y Portugal, además de España a partir de la reforma, en la Unión Europea, o Islandia, Noruega, Australia y Nueva Zelanda fuera de la Unión.

Más allá de los permisos de maternidad y paternidad, todos los países reconocen también, en virtud de la directiva 2010/18/EU de la Unión

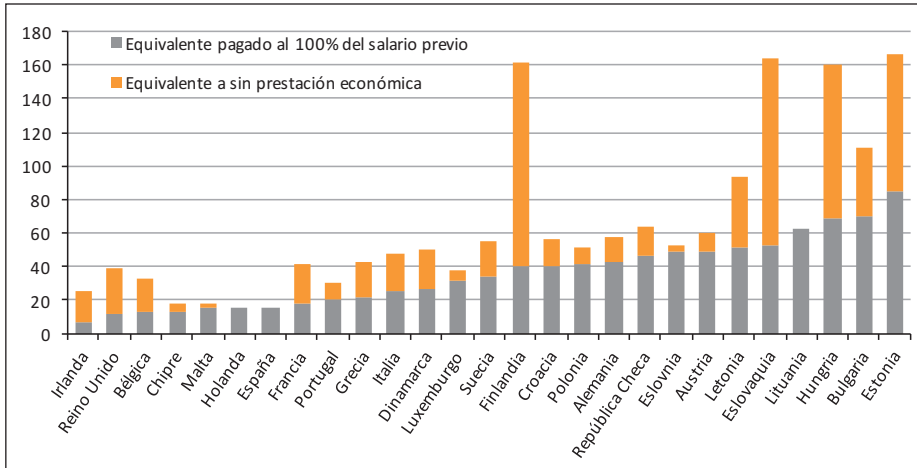
Europea, un período posterior de permiso para el cuidado del menor que corresponde con la figura de excedencia y, según los casos, con la reducción de jornada en la legislación española y que recibe el nombre genérico de permiso parental (*parental leave*, en terminología inglesa). La duración de este permiso está muy ligada a su remuneración, que no es obligatoria en virtud de la citada directiva<sup>4</sup>. Los países que no proporcionan compensación alguna por la pérdida de salario durante el permiso (siete países de la UE) tienden a reconocer períodos más largos, que llegan hasta la edad de 3 años del menor (y hasta los 8 o 12 años si se toma en forma de reducción de jornada). Los países que sí proporcionan una prestación sustitutoria tienden a reconocer períodos más cortos, en general por debajo de 15 meses, y la prestación va disminuyendo por tramos, incluyendo eventualmente algunos sin compensación económica. Algunos países ofrecen la posibilidad de elegir más tiempo con una prestación menor o menos tiempo con una prestación mayor, así como alargarlo si lo toman como reducción de jornada. Otros países amplían la duración del permiso remunerado cuando el padre utiliza parte del mismo (Reimer, Erler, Schober y Blum, 2019). En conjunto, la duración de las excedencias va desde un mínimo establecido por la directiva de la Unión Europea de 4 meses hasta un máximo de 3 años tomado a tiempo completo por cada menor. En algunos países se trata de un derecho individual, mientras que en otros es un derecho familiar que se dividen los cónyuges a voluntad, lo que se traduce en que sea la mujer quien utiliza todo o casi todo. La prestación varía desde el 100% sujeto a un límite máximo hasta la ausencia de pago (Kosłowski *et al*, 2019; EIGE, 2019).

Utilizando los datos y el criterio de la OCDE de excluir los permisos por los que no se obtiene prestación alguna (por ejemplo, la excedencia en España) y en los casos en los que sí hay prestación, pero esta es inferior al salario, convertirla en equivalente al 100% del mismo, se han construido los gráficos 2 y 3 como resumen de los derechos a prestaciones remuneradas por maternidad y paternidad, respectivamente, reconocidos en los países de la UE. En el gráfico 2 se observa que el modelo español no es el más frecuente dentro de la Unión Europea y que en la mayoría de los países se reconoce a las madres un período adicional remunerado de alguna manera por encima del permiso de maternidad mínimo de 14 semanas establecido por la directiva 92/85/EEC. El total de tiempo de cuidado reconocido es en la mayoría de los casos superior a los seis meses (28 semanas), aunque una parte importante de este período es con prestaciones por debajo del nivel del salario previo al parto.

---

<sup>4</sup> A partir de agosto de 2022, todos los Estados miembros de la Unión deberán haber traspuesto la directiva 2019/1158/UE relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, que reconoce a todos los trabajadores 4 meses de permiso parental, de los que 2 serán intransferibles y remunerados. Estos períodos pueden computarse dentro de los permisos de maternidad y paternidad en la parte que supere al mínimo establecido para los mismos por la misma directiva y por la directiva de maternidad.

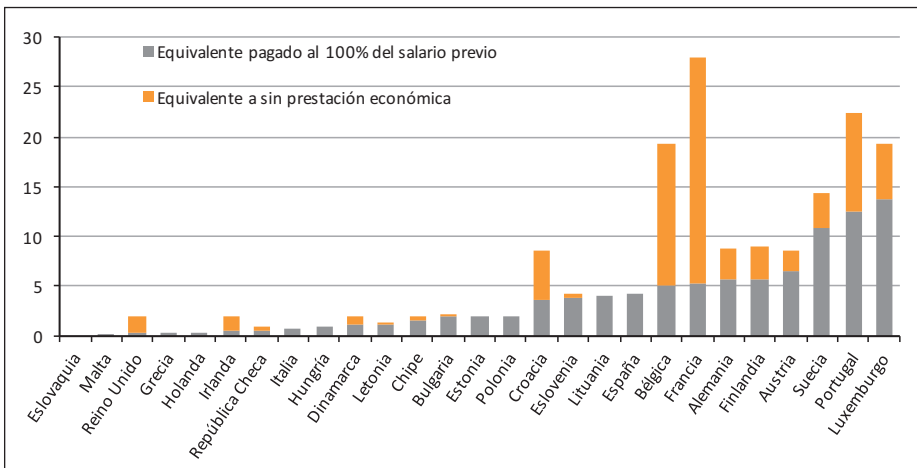
**Gráfico 2 – Duración de los permisos remunerados reconocidos a las madres (maternidad y excedencia) por cuidado de niños. En semanas. 2018**



**Nota:** Solo se recogen los permisos que incluyen una prestación compensatoria de la pérdida del salario previo, aunque sea inferior a este; por tanto, no se recoge una excedencia no pagada. La parte gris convierte la prestación por debajo del nivel del salario percibido en equivalente al 100% del mismo. Así, si se reconocen 15 semanas al 66,6% del salario previo y otras 15 al 33,3%, se convierten en 15 al 100% y otras 15 sin prestación.

**Fuente:** Elaboración propia sobre datos de OCDE, Family Database.

**Gráfico 3 – Duración de los permisos remunerados reconocidos a los padres (paternidad y excedencia) por cuidado de niños. En semanas. 2018**



**Nota:** Solo se recogen los permisos que incluyen una prestación compensatoria de la pérdida del salario previo, aunque sea inferior a este; por tanto, no se recoge una excedencia no pagada. La parte gris convierte la prestación por debajo del nivel del salario percibido en equivalente al 100% del mismo. Así, si se reconocen 15 semanas al 66,6% del salario previo y otras 15 al 33,3%, se convierten en 15 al 100% y otras 15 sin prestación.

**Fuente:** Elaboración propia sobre datos de OCDE, Family Database.

La generosidad de estas prestaciones no guarda una relación estrecha con el nivel de renta de los países, sino con modelos de Estado de bienestar e ideología familiar y de género. Los países que reconocen un período de cuidado más largo se encuentran en el este de Europa. En el gráfico 3 se observa que la duración de los permisos destinados a los padres (datos de 2018) sigue diferenciándose mucho de los destinados a las madres. De hecho, salvo en España, en ningún país de la Unión Europea se ha optado por una estrategia de igualación de la duración de los permisos bien remunerados destinados a madres y padres como derechos individuales no transferibles. Fuera de la Unión Europea, en Islandia se reconocen 3 meses a cada uno de los progenitores (4 a partir de 2020) y 3 meses a dividir a su voluntad, remunerados al 80% del salario previo, sujeto a un máximo (Eydal y Gisla-son, 2019).

Desde el punto de vista de las motivaciones, en los países nórdicos la política de permisos se ha encuadrado en la política de igualdad de género. Por su parte, en los países del este de Europa las motivaciones demográficas han jugado un papel relevante, habida cuenta de la drástica caída de la natalidad y de la emigración masiva con la caída de los regímenes comunistas y la integración en la Unión Europea. Esta motivación se ha manifestado en la ampliación de la duración del permiso de maternidad hasta niveles realmente elevados y en la protección explícita del modelo tradicional de familia (Dobrotic, 2018; Michon, 2015). Así, en Polonia las distintas ampliaciones del permiso de maternidad hasta 20 semanas y la introducción de un permiso parental adicional como derecho familiar de 32 semanas remunerado a una media del 80% del salario han estado justificadas, entre otras razones, por considerar que fomentan la natalidad (Kurowska, 2020). En España la evolución que ha seguido la política de permisos se inscribe en la estela de los países nórdicos, aunque la configuración es muy diferente y, a diferencia de aquellos, no hay garantizada una plaza de Educación Infantil hasta los 3 años.

### **3. Alcance y barreras a la utilización de los distintos permisos parentales**

La existencia del derecho a un determinado permiso no implica que se haga uso del mismo. Hay muchas barreras a su utilización que merecen atención. Por ejemplo, los padres utilizan en mucha menor medida que las madres los permisos que la legislación reconoce. De ahí el cambio de orientación en la política de permisos que se ha discutido en los apartados anteriores. Además del sexo, también es relevante si existe una prestación compensatoria por la pérdida del salario o en qué circunstancias laborales se encuentran ambos progenitores.

### 3.1. Uso de los permisos de maternidad y paternidad

Como es fácilmente comprensible, los permisos que conllevan una prestación sustitutoria del salario que se deja de percibir son más utilizados, tanto más cuanto mayor sea el salario de sustitución. Esto es lo que sucede con los permisos de maternidad y paternidad en España, que, como se ha visto, dan derecho a una prestación del 100% del salario previo. En principio, cabría esperar que todos los progenitores elegibles (que estaban en condiciones de pedirlo) hicieran uso de estos permisos, pero los datos evidencian que no es así.

El número de madres beneficiarias de las prestaciones de maternidad está disminuyendo desde 2008, año en el que alcanzó su máximo (tabla 1). En el año 2018 se reconocieron 248.180 prestaciones, lo que representa un 67,8% del total de nacimientos registrados en dicho año. Este porcentaje, no obstante, ha permanecido más o menos estable en este período, por lo que buena parte de la caída en el número de prestaciones es consecuencia de la caída de la natalidad. Sin embargo, no todas las madres que trabajaban al nacer sus hijos han podido disfrutar de un permiso de maternidad. Según la encuesta *El uso social de los permisos parentales 2012*<sup>5</sup> (Meil, Romero-Balsas y Rogero-García, 2018), solo el 81% de las mujeres de entre 25 y 65 años que trabajaban cuando tuvieron sus hijos disfrutaron del permiso de maternidad. La explotación de los microdatos de la Encuesta de Fecundidad de 2018 del INE arroja resultados similares: un 82,5% de las mujeres elegibles cuando nació su primer hijo utilizaron el permiso de maternidad y un 84,9% cuando nació el segundo. Estos datos sugieren que se ha avanzado en el grado de cobertura, pero que aun así queda una bolsa de mujeres que no hacen uso del permiso de maternidad.

Según el análisis de la encuesta *El uso de los permisos parentales 2012*, son las mujeres de mayor edad, las que trabajan como autónomas o como asalariadas en el sector privado y, sobre todo, las que trabajan con un contrato temporal o sin contrato, las que no utilizan el permiso de maternidad. Estas circunstancias suelen concurrir entre las mujeres con menor nivel de estudios, menor nivel de ingresos y edad más avanzada (Meil, Romero-Balsas y Rogero-García, 2018; Mari-Klose *et al.* 2010).

---

<sup>5</sup> Esta encuesta fue diseñada por el grupo de investigación Análisis del Cambio Familiar de la Universidad Autónoma de Madrid, integrado, entre otros investigadores, por los autores de este capítulo (<https://quidan-project.com>) y financiada por la Dirección General de Investigación Científica del Ministerio de Ciencia e Innovación, proyecto CSO2009-11328, siendo la empresa CAPDEA de la Universidad de Granada la encargada de realizar el trabajo de campo.

Tabla 1 – Permiso de maternidad. Prestaciones y tasas de utilización por hombres y mujeres de 2008 a 2018

Año	Prestaciones mujeres	Porcentaje sobre el total de nacimientos	Prestaciones hombres	Porcentaje sobre el total de nacimientos
2008	353.585	69,1	5.575	1,1
2009	334.786	68,8	5.726	1,2
2010	326.752	68,3	5.805	1,2
2011	318.607	68,7	5.798	1,2
2012	293.704	65,7	5.028	1,1
2013	284.116	67,9	4.940	1,2
2014	276.239	65,8	4.912	1,1
2015	273.378	66,3	5.233	1,2
2016	273.032	67,9	5.706	1,4
2017	263.653	68,3	4.950	1,3
2018	248.180	67,8	4.752	1,3

**Fuente:** Elaboración propia a través de datos del anuario estadístico del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y datos del movimiento natural de población del Instituto Nacional de Estadística, 2020.

Por lo demás, las madres que utilizan el permiso de maternidad suelen hacerlo por todo el tiempo legalmente establecido. Así, según los datos aportados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (2017), en el año 2016 la duración media del permiso de maternidad fue de 113 días (16,1 semanas) entre las mujeres que recibían la prestación contributiva y 42,5 días (6,1 semanas) entre las que recibían la prestación no contributiva. Estos datos muestran que el problema de cobertura de las prestaciones de maternidad no es que las mujeres no puedan utilizar todo el tiempo que la legislación les permite, sino que hay determinados grupos que no pueden o a los que no les interesa beneficiarse de estas prestaciones.

Una pequeña proporción de madres optan, no obstante, por la posibilidad de ceder al padre la parte no obligatoria del permiso de maternidad, lo que significa que el padre pasa a cuidar “solo en casa” del bebé. Como puede verse en la tabla 1, esta opción ha sido utilizada por alrededor de 5.000 hombres cada año en la pasada década, lo que representa que entre el 1,6 y el 2,1% de las madres ceden parte del permiso de maternidad. Según los datos aportados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (2017), la media de número de días cedidos asciende a 71,2, es decir, se corresponden con las 10 semanas máximas transferibles. Las razones por las que las parejas toman esta decisión son variadas, aunque se centran principalmente en las circunstancias laborales: 1) son mujeres autoempleadas o propietarias de

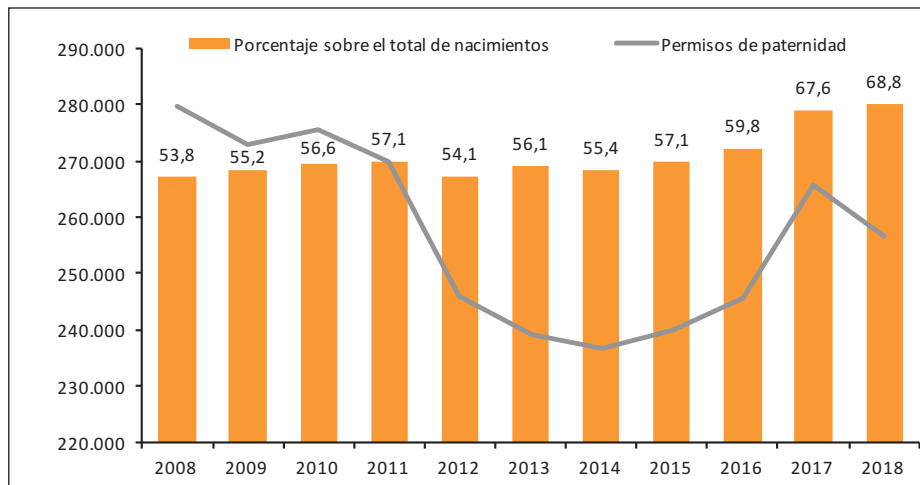


una pequeña empresa que no pueden dejar su negocio desatendido; 2) que tienen un trabajo temporal cuya renovación depende de su disponibilidad para trabajar; 3) que reciben presiones por parte de sus jefes para reincorporarse antes al trabajo; o 4) que ven amenazada su carrera profesional, por lo que consideran el permiso de maternidad una ausencia excesivamente larga del trabajo. La decisión está sujeta, no obstante, a la voluntad del padre de quedarse solo al cuidado del bebé en casa y a que no vea en peligro su trabajo por utilizar el permiso. Junto a estas razones, en una minoría de los casos se justifica por una concepción igualitaria de los derechos y obligaciones familiares (Meil, 2018). La reacción de los jefes y compañeros es habitualmente de sorpresa, fundamentalmente debido a que se desconoce esta posibilidad, pero la utilización de parte del permiso de maternidad por los padres suele ser aceptada en tanto se considera ajustada a derecho. En algunos casos, no obstante, existe cierto rechazo en el entorno laboral, que se muestra a través, principalmente, de bromas o comentarios irónicos. En otros casos se producen inconvenientes laborales a la vuelta al empleo (Meil, 2018). Como se ha indicado, la opción de ceder el permiso de maternidad desaparece con la igualación de la duración de los permisos para ambos progenitores.

Respecto al permiso de paternidad, el número de beneficiarios también disminuyó con la caída de la natalidad, aunque volvió a crecer a partir de la recuperación económica, como puede observarse en el gráfico 4. Esto se tradujo en un aumento del porcentaje de uso en relación con el total de nacimientos, que pasó del 53,8% en 2008, al 68,8% en 2018. Según la encuesta *El uso de los permisos parentales 2012*, un 76% de los padres elegibles han hecho uso de este permiso, lo que puede considerarse un éxito (Romero-Balsas, 2012; Escobedo y Meil, 2016). Los microdatos de la Encuesta de Fecundidad 2018 del INE arrojan resultados similares: un 74% de los padres que tuvieron hijos después de 2007 y eran elegibles han utilizado el permiso de paternidad.

Como sucede para el permiso de maternidad, la estabilidad laboral es clave para la utilización del permiso de paternidad (Meil, Romero-Balsas, Rogero-García, 2018; Romero-Balsas, 2012; Escot *et al.*, 2014; Lapuerta *et al.*, 2011, González y Baizán, 2011). Las barreras más habituales para su utilización son las mismas que para el permiso de maternidad, si bien Romero-Balsas (2012) identifica que ser trabajador autónomo (frente a asalariado) es la más relevante. Este autor también señala que las actitudes más favorables hacia la igualdad de género y al trabajo de cuidados por parte de los hombres incrementan la utilización del permiso de paternidad.

**Gráfico 4 – Evolución de los permisos de paternidad. Número absoluto y porcentaje sobre el total de nacimientos. 2008-2018**



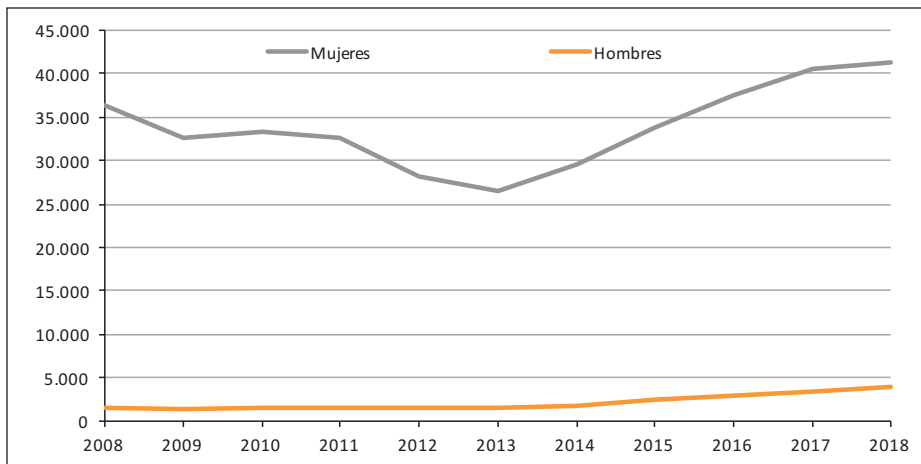
**Fuente:** Elaboración propia a través de datos del anuario estadístico del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y datos del movimiento natural de población del Instituto Nacional de Estadística, 2020.

En conjunto, los datos apuntan, por tanto, no solo a una consolidación del uso del permiso de paternidad en España, sino también a un aumento en términos relativos. Estas tendencias se ven reforzadas por el hecho de que la ampliación a 4 semanas en el año 2017 y a 5 semanas en 2018 no se ha traducido en una reducción en su uso. Queda por ver si las sucesivas ampliaciones hasta 16 semanas invertirán esta tendencia o si todos los padres elegibles utilizarán todo el tiempo que la legislación les permite.

### 3.2. *Uso de las excedencias y reducciones de jornada*

Dado que las excedencias y reducciones de jornada no van acompañadas por una prestación sustitutoria de la pérdida del salario, su uso está mucho menos extendido. Según los datos proporcionados por el anuario estadístico del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y considerando el número de nacimientos ponderados por el porcentaje de partos múltiples, en el año 2018 un 12,4% de los progenitores utilizaron excedencias para el cuidado de niños. Aunque se trata de un porcentaje pequeño, esta proporción ha crecido de forma sistemática desde el inicio de la recuperación económica, cuando se situaba casi a la mitad de ese valor (6,9% en 2009). Hay, no obstante, una brecha de género enorme en las pautas de su uso, como puede observarse en el gráfico 5.

Gráfico 5 – Evolución de las excedencias por cuidado de niños según sexo. 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a través de datos del anuario estadístico del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y datos del movimiento natural de población del Instituto Nacional de Estadística, 2020.

Más allá del dato anual, la proporción de progenitores en su conjunto que han hecho uso de excedencias es baja. Según la encuesta *El uso de los permisos parentales 2012*, esa proporción fue del 4,8%, con una enorme brecha de género: 10,4% de las madres frente a solo un 0,5% de los padres (Meil, Romero-Balsas, Rogero-García, 2018). El tiempo medio de este permiso es además relativamente bajo, 9,5 meses, lo que sugiere que se utiliza principalmente para cubrir una pequeña parte del tiempo que hay entre el final de los permisos remunerados y el inicio de la escolarización.

La opción de la reducción de jornada como fórmula para conciliar el cuidado de niños con la vida laboral está bastante más extendida, aunque sin dejar de ser una opción minoritaria, ya que conlleva una reducción de salario. Según la referida encuesta, solo el 9,7% de los progenitores han hecho uso de esta opción, habiendo también una gran brecha de género: 19,9% de las madres frente a solo el 1,8% de los padres. La duración media de disfrute de este permiso es de 33 meses, siendo mayor en el caso de las mujeres (36 meses) que de los hombres (24 meses). El tiempo diario reducido asciende a una media de 2,5 horas, 2,6 horas entre las mujeres y 2,2 entre los hombres (Meil, Romero-Balsas y Rogero-García, 2018).

Las madres que utilizan excedencias y reducciones de jornada por cuidado de niños se caracterizan por: 1) tener un contrato de trabajo indefinido, 2) tener pareja con trabajo estable, 3) tener mayores ingresos, 4) trabajar menos horas semanales, y 5) tener actitudes más favorables hacia el cuidado de niños frente al trabajo remunerado. En el caso de los hombres, quienes más utilizan estos permisos son también los que tienen un empleo estable –sobre todo,

funcionarios– y su pareja también utilizó uno de estos permisos (Meil, Romero-Balsas y Rogero-García, 2018). El estudio de Lapuerta, Baizán y González (2011) identificó también que son aquellos padres con mayor nivel de estudios los que utilizan excedencias por cuidado de niños más largas, lo que sugiere que es su mayor nivel de ingresos lo que les permite prescindir durante más tiempo de los ingresos perdidos por el uso de estos permisos. En conjunto, por tanto, los permisos no remunerados solo constituyen una solución atractiva para aquellas personas con mayor nivel de ingresos y una posición percibida como segura por parte de ambos progenitores en el mercado de trabajo.

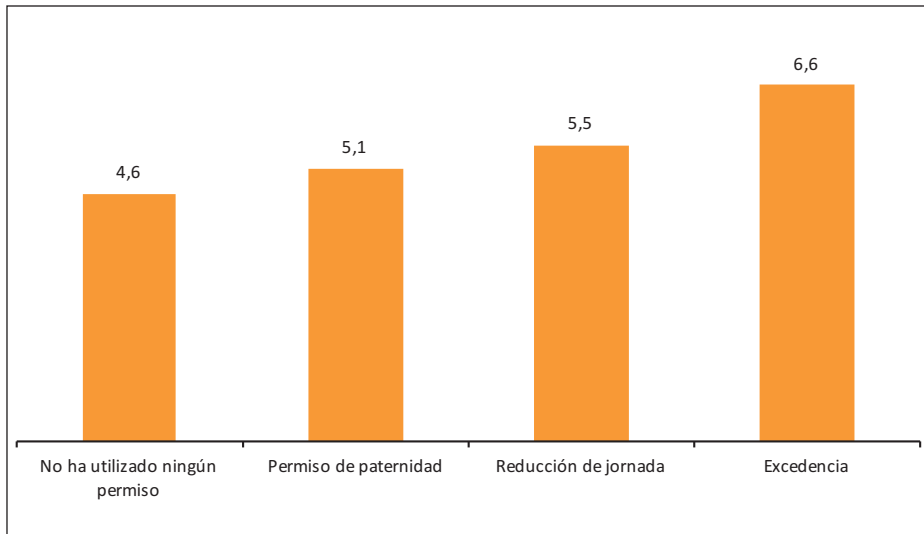
#### **4. Efectos de los permisos sobre la dinámica familiar y el empleo**

##### *4.1. Efectos en el cuidado de los niños y en el trabajo doméstico*

Múltiples estudios han demostrado que la utilización de permisos parentales por parte de los padres se traduce en una mayor implicación en el cuidado de niños, tanto en España (Fernández-Cornejo *et al.*, 2016; Meil, 2017; Romero-Balsas, 2015) como en otros países (Haas y Hwang, 2008; O'Brien, 2009; Meil, 2013; Nepomnyaschy y Waldfogel, 2007; Rege y Solli, 2010). Algunos de estos estudios han evidenciado además que el tiempo que los padres están de permiso es relevante, de forma que a mayor duración del permiso, mayor es la implicación del padre en el cuidado de niños (Fernández-Cornejo *et al.*, 2016; Meil, 2013; Nepomnyaschy y Waldfogel, 2007; Rege y Solli, 2010). Estos efectos son persistentes en el tiempo (Tamm, 2019), es decir, no se observan solo durante el primer año de vida del bebé, sino también en sucesivas fases de su crecimiento.

Ahora bien, no todos los estudios muestran la misma intensidad del efecto, y no está claro si ese efecto es únicamente en el cuidado de los niños o también en el reparto del trabajo doméstico. Así, Romero-Balsas (2015), que ha analizado las consecuencias de la introducción del permiso de paternidad de dos semanas en España, encuentra que el aumento de participación se centra en el cuidado del primer hijo, pero no en las tareas domésticas ni en los siguientes nacimientos. El estudio de Fernández-Cornejo *et al.* (2016), referido a la Comunidad de Madrid, encuentra que los padres que han utilizado el permiso de paternidad aumentan su participación en tareas rutinarias de cuidado, tanto más cuanto mayor es la duración. El análisis realizado por Meil (2017) también evidencia, como puede verse en el gráfico 6, que el tiempo invertido por los padres en el cuidado de niños es mayor entre los padres que han utilizado el permiso de paternidad, mayor aún entre los que también han utilizado la reducción de jornada y todavía mayor entre quienes han utilizado la excedencia. Similares resultados han sido encontrados en el estudio de Bünning (2015) y Tamm (2019) para el caso de Alemania.

**Gráfico 6 – Número de horas diarias dedicadas al cuidado y atención de hijos/as menores de 12 años según hayan utilizado o no distintos tipos de permisos parentales**



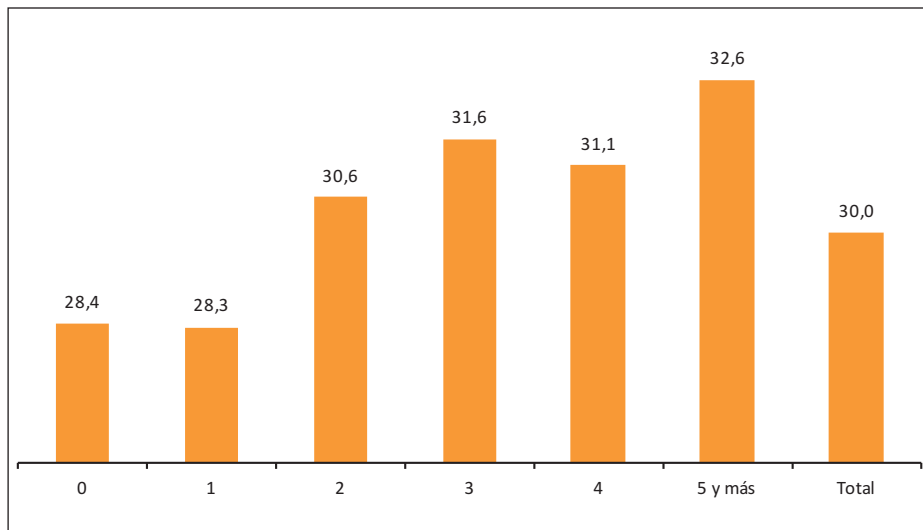
Fuente: Meil (2017), a partir de la encuesta *El uso de los permisos parentales 2012*.

Kotsadam y Finseras (2011) analizan, para el caso noruego, el impacto de la utilización de los permisos en las tareas domésticas y hallan una correlación positiva entre la utilización de permisos y un reparto por género más igualitario. Si se analizan los microdatos de la Encuesta de Fecundidad 2018 del INE<sup>6</sup>, se puede observar que cuando el padre no ha hecho uso del permiso de paternidad (o maternidad) su grado de participación en las tareas domésticas es mucho menor que en caso contrario. Por otra parte, aunque no de forma continua, a mayor número de semanas de permiso, mayor es el grado de participación<sup>7</sup>, como puede observarse en el gráfico 7. En conjunto, por tanto, se puede sostener que no solo el uso del permiso de paternidad, sino el tiempo que se utiliza tienen efectos positivos en las relaciones de género en la familia. En este sentido, la ampliación del permiso de paternidad es de esperar que vendrá acompañada de una mayor implicación de los padres tanto en el cuidado de los niños como en las tareas domésticas, contribuyendo así a reducir la desigualdad de género en el espacio familiar.

<sup>6</sup> Análisis de la encuesta a mujeres que han tenido hijos después de la entrada en vigor del permiso de paternidad (2007) y considerando los distintos cambios legislativos.

<sup>7</sup> La ausencia de linealidad en la relación puede deberse a que entre los padres que han utilizado 3 semanas se encuentran tanto los que utilizaron más de las semanas legalmente previstas hasta 2017, como los que han utilizado menos a partir de dicha fecha.

Gráfico 7 – Porcentaje del trabajo doméstico realizado por la pareja de la mujer entrevistada según el número de semanas de permiso remunerado que ha utilizado. Respuestas de madres de hijos nacidos después de 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de INE (2019), Encuesta de Fecundidad 2018, muestra a mujeres. Número de casos 3.073.

Un aspecto muy relevante en la capacidad de los permisos para fomentar la implicación de los hombres en el cuidado de los niños y en las tareas domésticas es con quién se utiliza el permiso. Cuando una parte o todo se disfruta en solitario, esto es, asumiendo la plena responsabilidad del cuidado una vez que la madre se reincorpora a su trabajo, su potencial para lograr estos objetivos aumenta sustancialmente. Como hemos podido observar en varias investigaciones a partir de entrevistas a padres que cuidaron en solitario (Meil, Romero-Balsas y Rogero-García, 2017; Meil, 2018; Romero-Balsas, Meil y Rogero-García, 2019), los padres que se ven confrontados con la situación de “cuidar solos” en un principio viven la situación de una forma estresante e insegura, sobre todo si se trata de su primer hijo/a. No obstante, pasado un tiempo, tanto más cuantos menos problemas de salud, alimentación o sueño presente el bebé, terminan adaptándose a la situación. De este modo, cuando tienen que “cuidar solos” dejan de “ayudar” a su pareja para tomar la iniciativa en todas las dimensiones del cuidado, por lo que rápidamente aprenden a identificar y resolver tanto las necesidades y demandas del bebé como las demás tareas de la vida familiar (cuidado de los demás hijos, preparación de comidas, recoger, lavar, etc.). Al tiempo que se socializan en el cuidado, aprendiendo y desempeñando el rol de cuidadores integrales y no auxiliares, los padres desarrollan también un fuerte vínculo emocional con el bebé, así como con la familia como grupo social, que lleva a

que el cuidado también sea una fuente de satisfacción personal. Por otra parte, los padres, una vez que se reincorporan al empleo tras el fin del permiso, no dejan de implicarse en el cuidado del bebé, sino que siguen asumiendo el mismo tipo de tareas que habían realizado anteriormente, adaptadas a su horario de trabajo (Meil, Romero-Balsas y Rogero-García, 2017). Resultados similares se encuentran en la monografía editada por Wall y O'Brien (2017), que recoge la experiencia de padres que cuidan en solitario en distintos países desarrollados. En todos los países, estos padres se perciben como cuidadores integrales y no auxiliares, perciben la experiencia de forma positiva o muy positiva, aunque asociada con un alto nivel de estrés y esfuerzo.

#### 4.2. Efectos sobre la estabilidad de los proyectos de pareja

También se han analizado las consecuencias que tienen los permisos parentales en la estabilidad de las parejas. Lappegard *et al.* (2019) lo analizan para los casos de Noruega, Suecia e Islandia, y encuentran que la utilización de permisos parentales reduce el riesgo de ruptura de la pareja frente a aquellos padres que no utilizan permisos. Sin embargo, cuando se compara la duración de los permisos, no hay diferencias entre los padres que utilizan permisos más largos frente a aquellos que utilizan un menor tiempo de permiso parental. En cuanto a la influencia que el uso de los permisos tiene en el contacto de los varones con los hijos en casos de divorcio, Duvander y Jans (2009) hallan que, tras la ruptura, los padres que han utilizado algún permiso parental tienen un contacto más frecuente con sus hijos que los padres que no utilizaron ningún permiso.

Si se analizan los microdatos de la Encuesta de Fecundidad 2018 del INE, aunque los datos no permiten identificar claramente si el padre que utilizó el permiso de paternidad es aquel con el que convive la madre en el momento de la entrevista, estos apuntan en la misma dirección. El porcentaje de madres que han tenido hijos después de 2007 y que conviven en pareja es mayor si el padre ha disfrutado del permiso de paternidad que si no lo ha hecho: 92,2% frente a 85%. Es decir, el riesgo de ruptura de pareja es menor cuando el padre ha utilizado el permiso de paternidad que en caso contrario. Este efecto puede atribuirse, entre otros factores, a su mayor implicación en el cuidado y con ello al desarrollo de vínculos más intensos con los hijos/as que los hace más resilientes a la ruptura, así como debido a la menor desigualdad de género en el reparto del trabajo doméstico y familiar (Meil, Romero-Balsas, Rogero-García y Castrillo-Bustamante, 2019).

### 4.3. Efectos en el empleo

Varias investigaciones han analizado las consecuencias que produce en el empleo utilizar un permiso parental. Muchas de las cuestiones se han centrado en dilucidar si este uso protege en la práctica el puesto de trabajo o si, al contrario, aumenta las posibilidades de perder el empleo. A este respecto, los trabajos realizados por Rhum (1998) y Jaumotte (2003) coinciden en señalar que los permisos parentales remunerados están correlacionados con una mayor participación femenina en el empleo. En cuanto a las consecuencias de la duración de los permisos y la protección del trabajo, la mayoría de los estudios señalan que una mayor duración puede aumentar las probabilidades de no volver al empleo (Schönberg y Ludsteck, 2014; Hegewisch y Gornick, 2015), ya que, si bien los permisos cortos refuerzan la vinculación de las madres con el empleo y favorecen su retorno, no sucede lo mismo en el caso de los permisos de mayor duración (OECD, 2011). No todos los estudios señalan, sin embargo, esta consecuencia negativa de los permisos de mayor duración (EIGE, 2019). Los permisos largos también se relacionan con un menor salario en el futuro, contribuyendo así a aumentar la brecha salarial por género (Hegewisch y Gornick, 2015; Ruhm, 1998). La utilización de permisos largos por parte de los hombres también tiene consecuencias negativas sobre su salario (Rege y Solli, 2010) y un efecto de señalamiento de un comportamiento no esperado por parte de la empresa (Thoursie, 2008). Las posibilidades de promoción también se ven afectadas por la duración de los permisos, afectando principalmente a las mujeres (Evertsson y Duvander, 2016; Nyberg, 2004).

En el caso español y según la encuesta *El uso social de los permisos parentales 2012*, el uso de los permisos parentales tiene consecuencias negativas para la carrera laboral y profesional de quienes los utilizan como parte de su estrategia de conciliación, sobre todo si son mujeres. Como puede observarse en la tabla 2, entre quienes tenían un empleo a tiempo completo, solo algo más de la mitad (55%) de las madres que utilizaron una excedencia retornaron a un empleo a tiempo completo; el resto redujeron su jornada (35%), abandonaron el empleo o fueron despedidas (10%), con las correspondientes consecuencias negativas en su nivel de ingresos, en su carrera profesional y en su historial de cotizaciones a la Seguridad Social y futura pensión. Las madres que redujeron su jornada de trabajo retornaron con mayor frecuencia a una jornada a tiempo completo (72%), pero casi una de cada cuatro (22%) abandonaron el empleo y una minoría buscó otro empleo a tiempo parcial (7%). Entre los pocos padres que han hecho uso de estos permisos, la gran mayoría retornó a un empleo a tiempo completo (87% y 76% respectivamente) y solo una pequeña minoría abandonó el empleo o redujo su jornada de trabajo (Meil, Romero-Balsas y Rogero-García, 2018). Las diferencias de género resultan evidentes y muestran que recurrir a este tipo de permisos contribuye a la denominada penalización de la maternidad.



Tabla 2 – Situación laboral después de concluir el uso de excedencia o reducción por cuidado de niños, según sexo

	Situación laboral tras concluir la excedencia			Situación laboral tras concluir la reducción de jornada		
	Total*	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Trabaja a tiempo completo	62	87	55	73	76	72
Trabaja a tiempo parcial	30	13	35	7	8	7
No trabaja	8	0	10	20	16	22
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Número de casos	115	23	92	131	25	106

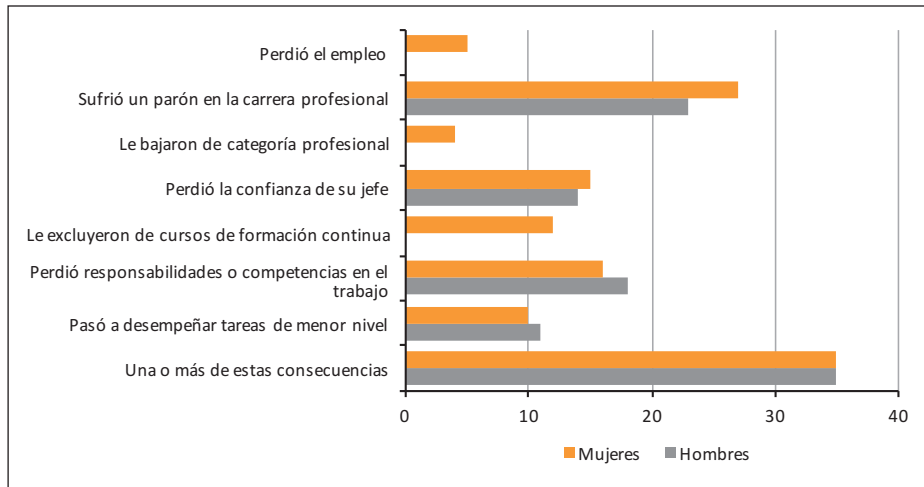
\*  $p < 0.05$

Fuente: Meil, Romero-Balsas y Rogero-García (2018) basado en la encuesta *El uso social de los permisos parentales 2012*.

El impacto negativo de utilizar permisos no se limita solo a la duración de la jornada laboral, también se manifiesta con cierta frecuencia en las condiciones de trabajo y la carrera profesional. Según esta misma encuesta, un tercio de quienes han hecho uso de estos permisos parentales (35%), ya sean mujeres u hombres, refieren consecuencias negativas a este nivel, como puede observarse en el gráfico 8. Las penalizaciones más frecuentes son sufrir un parón en la carrera profesional, pérdida de responsabilidades o competencias en el puesto de trabajo, pérdida de confianza por parte del superior jerárquico, pasar a desempeñar tareas de menor nivel y exclusión de cursos de formación continua.

Ahora bien, si el uso de excedencias o reducciones de jornada tiene efectos negativos sobre el trabajo de mujeres y hombres, el hecho de que los hombres hayan utilizado el permiso de paternidad u otro permiso reduce la discriminación que sufren sus parejas por ser madres. Según el estudio realizado por Fernández-Cornejo *et. al.* (2019), las madres entrevistadas refieren en menor medida haber visto comprometida su carrera profesional por la maternidad cuando sus parejas han utilizado un permiso, tanto más cuanto mayor ha sido la duración de este permiso y controlados otros factores relevantes. La principal razón para ello se encuentra en que el uso de los permisos fomenta una mayor participación en el cuidado de niños, lo que facilita su conciliación de la vida laboral y familiar y, con ello, las posibilidades de promoción profesional. El uso de los permisos por los hombres contribuye así a reducir la penalización de la maternidad en el mundo laboral.

**Gráfico 8 – Porcentaje de personas que han utilizado una excedencia o reducción de jornada y señalan consecuencias negativas en las condiciones laborales y la carrera profesional**



Fuente: Meil, Romero-Balsas y Rogero-García (2018) basado en la encuesta *El uso social de los permisos parentales 2012*.

## 5. Implicaciones económicas de los permisos parentales

### 5.1. El gasto público y de los hogares en permisos parentales

Uno de los elementos fundamentales en el debate sobre cualquier política pública es su coste económico. Este apartado tiene como objetivo estimar el gasto que realizan las Administraciones Públicas y los hogares en permisos parentales, teniendo presente que no todos los permisos parentales conllevan prestaciones sustitutorias del salario dejado de percibir por su uso. Mientras que el cálculo del gasto público es relativamente sencillo gracias a las estadísticas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la estimación del esfuerzo económico que realizan los hogares resulta más compleja. A pesar de ello, tanto desde el punto de vista sociológico como de la toma de decisiones políticas, es fundamental conocer ambos tipos de financiación.

El gasto público recogido en el Anuario de Estadísticas 2017 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social asciende a 1.521 millones de euros en permisos de maternidad y 402,3 millones de euros en permisos de paternidad. De esta forma, el gasto público por bebé al año en permisos de maternidad fue de 5.533 euros (16 semanas), por 1.452 euros en permisos

de paternidad (4 semanas en 2017)<sup>8</sup>. Teniendo en cuenta la duración de los permisos, las Administraciones Públicas invirtieron ese año 1.482 euros por cada bebé y mes de permiso de maternidad, y 1.555 euros por bebé y mes de permiso de paternidad (tabla 1 en Anexo). Como hemos mencionado, una parte significativa de madres y padres españoles toman también permisos laborales cuya pérdida de salario no es sufragada por las Administraciones Públicas. En España existe el derecho a tomar una excedencia por cuidado de hijos/as hasta los 3 años de edad, y reducciones de jornada hasta los 12 años. En estos casos, los hogares realizan un considerable esfuerzo económico, que equivale al coste de oportunidad (lo que dejan de ingresar) durante el tiempo de excedencia o reducción de jornada. Según nuestros cálculos, las mujeres españolas invirtieron 512,2 millones de euros en excedencias durante 2017, mientras que el gasto de los hombres ascendió a 36,4 millones de euros (tabla 2 en Anexo).

De acuerdo con estas estimaciones, el total de gasto público y privado suma aproximadamente 2.471,9 millones de euros, de los cuales un 22% es financiado por los hogares (tabla 3). De tales cálculos se extrae que el gasto anual por niño/a en permisos, independientemente de quién lo financia o de si sus padres lo toman o no, es de 2.019 euros anuales. La inversión durante el primer año es considerablemente mayor, 5.729 euros, puesto que, como se ha ilustrado, el uso de los permisos de paternidad y maternidad está ampliamente extendido.

Tabla 3 – Gasto público y privado anual en permisos 0-3 años. En millones de euros. 2017

	Gasto público	Gasto privado	Gasto anual total	Porcentaje gasto privado sobre total	Gasto anual por niño/a (euros)
Total	1.923,3	548,6	2.471,9	22,2	2.019
Niños/as 0-1	1.923,3	329,2	2.252,5	14,6	5.729
Niños/as 1-2	0,0	164,6	164,6	100,0	401
Niños/as 2-3	0,0	54,9	54,9	100,0	131

Fuente: Elaboración propia.

<sup>8</sup> Para realizar estas estimaciones se utiliza información procedente de diferentes fuentes: las citadas estadísticas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, estadísticas de nacimientos y partos del movimiento natural de población (Instituto Nacional de Estadística) y microdatos de la encuesta *El uso social de los permisos parentales 2012*. Las tablas con los cálculos específicos pueden consultarse en el Anexo.

## 5.2. *El gasto en permisos parentales y escuelas infantiles en perspectiva comparada*

Aunque no suele hacerse explícito, la implementación de una medida específica tiene consecuencias en el resto de las políticas del mismo ámbito. Junto a los permisos parentales, la política pública más relevante para el cuidado de niños/as de 0 a 3 años es el desarrollo y promoción de centros de Educación Infantil. Ambas políticas tienen, por un lado, efectos sociales, y por otro, costes económicos. Dado que el presupuesto público es limitado, el gasto de las Administraciones dedicado a escuelas infantiles repercutirá directamente en la posibilidad de financiar permisos parentales remunerados más largos, y viceversa.

Como se ha puesto de manifiesto en anteriores epígrafes, las políticas de cuidado infantil de los últimos años en España se han caracterizado por un aumento significativo del tiempo de permiso de paternidad, lo que ha supuesto un importante esfuerzo para las arcas públicas. De forma paralela, el discurso sobre la necesidad de universalizar, o al menos extender, los servicios formales de cuidado en el período 0-3 años se ha consolidado entre la mayoría de las fuerzas políticas. Ambas demandas coexisten tanto en la opinión pública como en el ámbito académico, y ello a pesar de que, desde el punto de vista sustantivo, representan dos formas muy diferentes de abordar el cuidado a la infancia: mientras los permisos parentales permiten resolver el cuidado en la esfera familiar e implican una interrupción significativa de la actividad laboral, las escuelas infantiles externalizan la atención de los niños/as a instituciones formales y posibilitan retomar el trabajo remunerado. Como puede deducirse, una modificación en el alcance de ambas políticas tendría efectos relevantes tanto en el modo en que afrontamos el cuidado a la primera infancia como en el diseño de los presupuestos públicos.

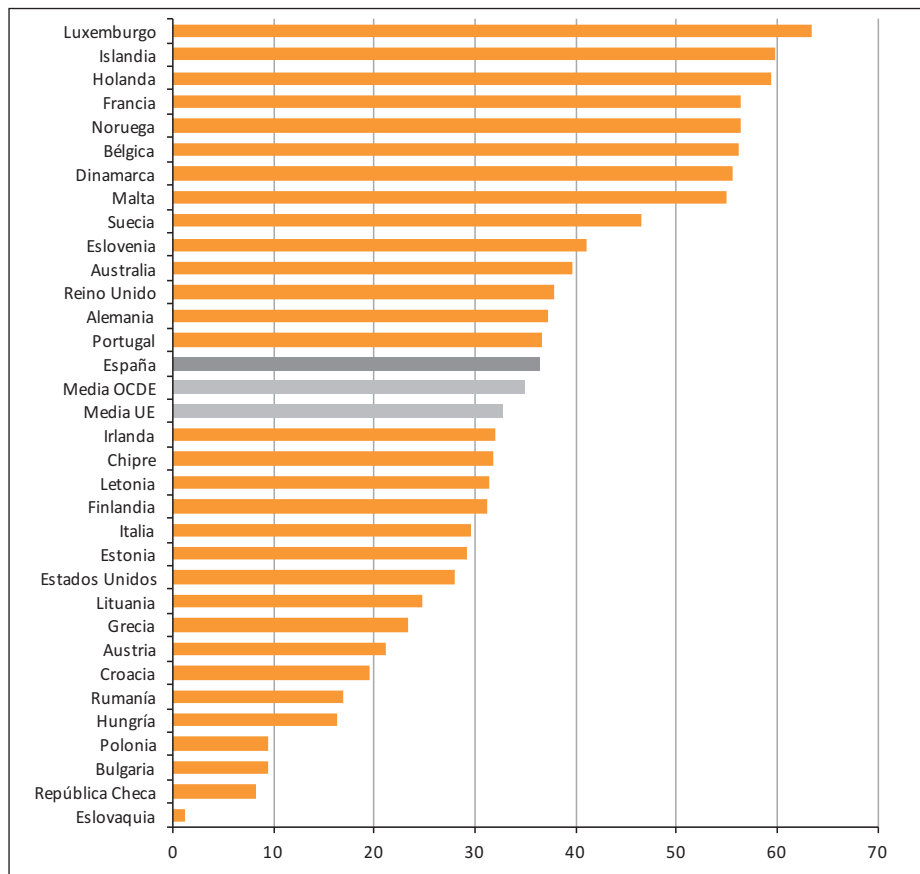
### La Educación Infantil en el período 0-3 años en España

Las investigaciones internacionales sobre desarrollo cognitivo y logro académico han mostrado de forma consistente que una educación y un cuidado de calidad en edades tempranas tienen una repercusión positiva significativa en el medio y largo plazo, en especial entre los niños/as que viven en hogares desfavorecidos (Akgündüz *et al.*, 2015; Cebolla-Boado *et al.*, 2014; Heckman, 2006). Esta evidencia se suma a la creciente demanda social de medidas que faciliten la incorporación al mercado de trabajo de los dos miembros de la pareja y, en particular, que reduzcan el coste de la maternidad en la carrera laboral.

La etapa 0-3 en España ha evolucionado desde una consideración meramente asistencial hacia una etapa con un fuerte componente educativo. La Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)

es la primera que reconoce el carácter educativo del primer ciclo de Educación Infantil. Ese componente se ha mantenido, aunque con matices, en las siguientes leyes (Ley Orgánica de Calidad de la Educación de 2002, Ley Orgánica de Educación de 2006 y Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa de 2013). A pesar de esta consideración formal, nunca ha existido por parte de las Administraciones Públicas un compromiso de universalización de la educación en la etapa 0-3 y, habitualmente, tanto la creación de escuelas públicas como otras formas de promoción de la escolarización infantil han solido justificarse desde los poderes públicos a partir de la necesidad de conciliar familia y trabajo, y no tanto para cubrir una necesidad educativa (Valiente, 2010). Por parte de las familias, las preferencias suelen pasar por evitar la escolarización antes del primer año de vida y por ir utilizando los recursos formales de forma progresiva hasta los 3 años (Jurado *et al.*, 2012; Meil, 2018).

**Gráfico 9 – Niños de 0 a 2 años que acuden a Educación Infantil u otros centros de cuidados. En porcentaje**

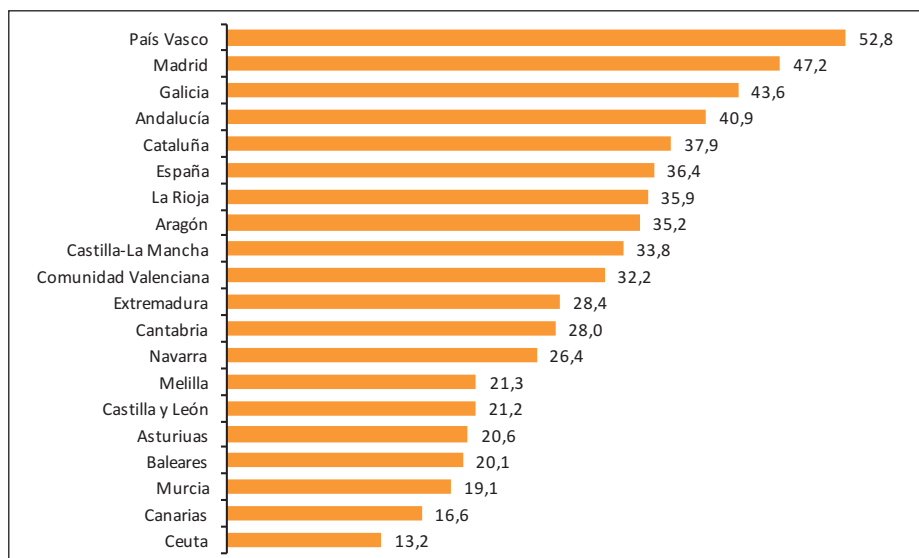


Fuente: OCDE, Family Database, disponible en <http://www.oecd.org/social/family/database.htm>

En términos generales, España muestra niveles elevados de escolarización de 0 a 3 años, situándose por encima de la media de la OCDE (gráfico 9). Sin embargo, el acceso a las escuelas infantiles es muy variable según la situación socioeconómica de las familias: de acuerdo con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2016, el 62% de los niños/as pertenecientes a hogares en el quintil más rico utilizan estos servicios, por un 26% del quintil más pobre (Andrés-Candelas y Rogero-García, 2019). Esta encuesta muestra también que el 31% de los hogares (unos 400.000) tiene necesidades no cubiertas de servicios de cuidado infantil, que se agravan en los hogares con menos recursos. Estos datos muestran que la expansión de las tasas de escolarización en este período no ha venido acompañada de un incremento en la equidad en el acceso, entre otras causas debido a la reducción del gasto público –un 15% entre 2009 y 2015– (Bonal y Scandurra, 2019) y al aumento del gasto de las familias en educación durante la crisis económica (Andrés-Candelas y Rogero-García, 2019).

Otra de las características del primer ciclo de Educación Infantil en España es su heterogeneidad territorial. Existen importantes diferencias entre comunidades autónomas en la normativa reguladora (financiación, instalaciones exigidas, titulación requerida, etc.), en las tasas de escolarización (gráfico 10) y en el tipo de financiación de las escuelas infantiles. Por ejemplo, la normativa de la Comunidad de Madrid fija una ratio máxima de

Gráfico 10 – Tasa neta de escolaridad de 0 a 2 años por comunidad autónoma. En porcentaje. Curso 2016-2017



**Nota:** Se refiere al alumnado escolarizado en centros autorizados por las Administraciones educativas. Comprende Educación Infantil y Educación Especial de estas edades.

**Fuente:** Estadística de las Enseñanzas no Universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

alumnos por profesor de 8, 14 y 20 alumnos por profesional para 0-1 año, 1-2 y 2-3 años, respectivamente, mientras Baleares o Aragón la establecen en 7, 12 y 18 alumnos (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2018); en el curso 2016/2017, las tasas de escolarización entre 0 y 2 años variaban desde el 52,8% y 47,2% del País Vasco y Madrid, al 16,6% y 19,1% de Canarias y Murcia, respectivamente (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2019)<sup>9</sup>. El origen de estas diferencias se sitúa en la ausencia de una regulación estatal, en las variaciones en el gasto público por región (González, 2004; Bonal y Scandurra, 2019) y en las diferentes estructuras productivas de los territorios, factor que incide en la relación con la actividad económica de los padres y madres.

### El gasto público y de los hogares en educación infantil

El cálculo del gasto público en Educación Infantil en España resulta complejo. El Ministerio de Educación y Formación Profesional no ofrece datos desagregados de gasto para la etapa 0-3 años, y la fragmentación en la financiación de este período a distintos niveles –Estado, comunidad autónoma y municipio– dificulta su identificación. Estos problemas han impedido que, hasta la fecha, contemos con estimaciones precisas del esfuerzo que realizan las Administraciones Públicas para financiar la educación y el cuidado en instituciones durante los primeros 3 años de vida.

Se estima que en 2017 el conjunto de las Administraciones educativas gastaron 2.532,6 millones de euros en el primer ciclo de Educación Infantil, de los cuales el grueso se concentraba entre 2 y 3 años –1.363,6 millones de euros– (Castellanos y Perondi, 2018). Si se desagrega la estimación, es posible calcular que el gasto público anual por niño/a matriculado en escuelas infantiles (de titularidad pública o privada) se situó en 5.360 euros, mientras que el gasto público por niño/a en centros financiados públicamente ascendió a 6.487 euros para toda la etapa. Esta inversión, debido a las diferentes ratios profesional/alumno, se moduló por edades del siguiente modo: 6.877 euros en 0-1 año, 6.485 en 1-2 años y 6.416 euros en 2-3 años (tabla 3 en Anexo)<sup>10</sup>.

Al no existir requerimiento legal a las Administraciones Públicas de proveer plazas suficientes para todo aquel que la solicite (como ocurre en

<sup>9</sup> Estos datos corresponden a centros autorizados por la Administración educativa.

<sup>10</sup> Los cálculos que se realizan a continuación conjugan diferentes fuentes: cifras de población según edad del Instituto Nacional de Estadística, datos de escolarización del Ministerio de Educación y Formación Profesional, estimaciones de gasto de las Administraciones Públicas en escuelas infantiles procedentes del informe realizado por Castellanos Serrano y Perondi (2018), datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2015 e información de la Estadística de las Enseñanzas no Universitarias (Instituto Nacional de Estadística).

el período 3-6 años), la financiación de la etapa 0-3 años depende, en buena medida, de los recursos económicos de las familias. El gasto familiar en escuelas infantiles varía de forma significativa a lo largo del territorio español, debido a las diferentes políticas públicas desarrolladas en cada región y a las diferentes características de la oferta privada. Por ejemplo, el coste de las escuelas infantiles privadas en algunas comunidades autónomas es menos de la mitad que en otras (Ibáñez y León, 2014). De este modo, la ausencia de una financiación pública suficiente provoca que se mantengan las desigualdades económicas en el acceso a los centros de Educación Infantil.

Si consideramos que el coste anual por plaza privada ascendió a 2.248 euros en 2017 (tabla 4 en Anexo) y lo multiplicamos por los aproximadamente 284.732 alumnos matriculados en estos centros, podemos estimar que los hogares gastaron 640,1 millones de euros en escuelas infantiles privadas. Si se realiza la misma operación para el alumnado matriculado en centros sostenidos con fondos públicos (312.313 alumnos/as), cuyo coste anual promedio para las familias se situó en 1.022 euros, se obtiene que las familias gastaron 319,1 millones de euros en estas escuelas. De este modo, el gasto de los hogares en centros de Educación Infantil, públicos o privados, ascendió a 959,2 millones de euros durante 2017.

En síntesis (tabla 4), en 2017 el gasto total en Educación Infantil de primer ciclo en España fue de 3.492 millones de euros, de los cuales aproximadamente un 27,5% correspondió a financiación directa de las familias. El gasto por niño/a se estima en un promedio de 2.803 euros anuales, que se incrementa con la edad (1.092 entre 0 y 1 año, 2.931 entre 1 y 2 años, y 4.256 euros entre 2 y 3 años), dado que la cobertura de plazas es mayor entre los niños/as más mayores.

Tabla 4 – Gasto público y privado anual en escuelas infantiles 0-3 años. En millones de euros. 2017

	Gasto público	Gasto privado	Gasto anual total	Porcentaje gasto privado sobre total	Gasto total por niño/a (euros)
Total	2.532,6	959,2	3.491,8	27,5	2.803
Niños/as 0-1	274,3	158,5	432,7	36,6	1.092
Niños/as 1-2	894,8	334,3	1.229,0	27,2	2.931
Niños/as 2-3	1.363,6	466,4	1.830,0	25,5	4.256

Fuente: Elaboración propia.



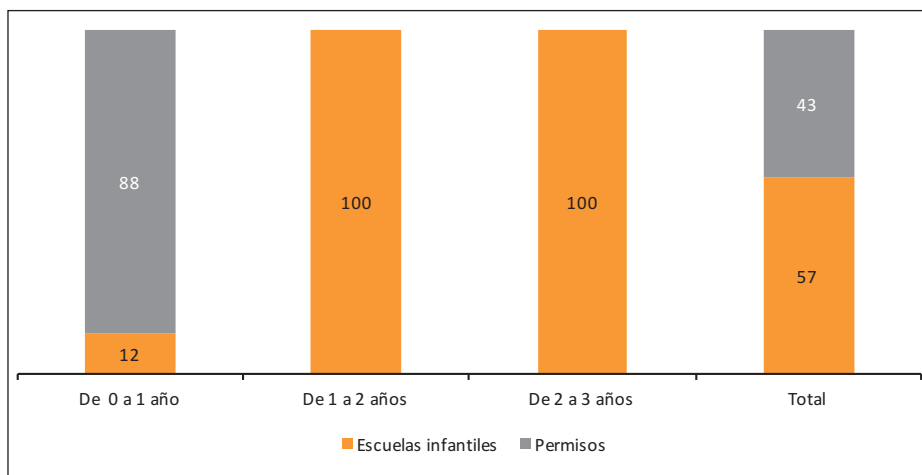
## El gasto total en políticas de cuidado

De acuerdo con las estimaciones realizadas, el gasto público total en políticas de cuidado (permisos y escuelas infantiles) asciende a 4.455,9 millones de euros, el 0,38% del Producto Interior Bruto (PIB) español en 2017. De ellos, el 57% corresponde al gasto en escuelas infantiles y el 43% a permisos de paternidad y maternidad (gráfico 11). El gasto en permisos se concentra durante el primer año de vida (el 88% de las políticas de cuidado en esta edad), mientras que el de las escuelas infantiles lo hace entre 1 y 3 años.

El gasto de los hogares en escuelas infantiles y permisos para el cuidado de niños/as entre 0 y 3 años asciende a 1.507,8 millones de euros anuales, el 0,13% del PIB anual. De ellos, el 64% corresponde al gasto en escuelas infantiles y el 36% a excedencias (gráfico 12). El gasto privado en permisos supone el 68% durante el primer año del bebé, mientras que desciende al 33% y 11% durante el segundo y tercer año, respectivamente.

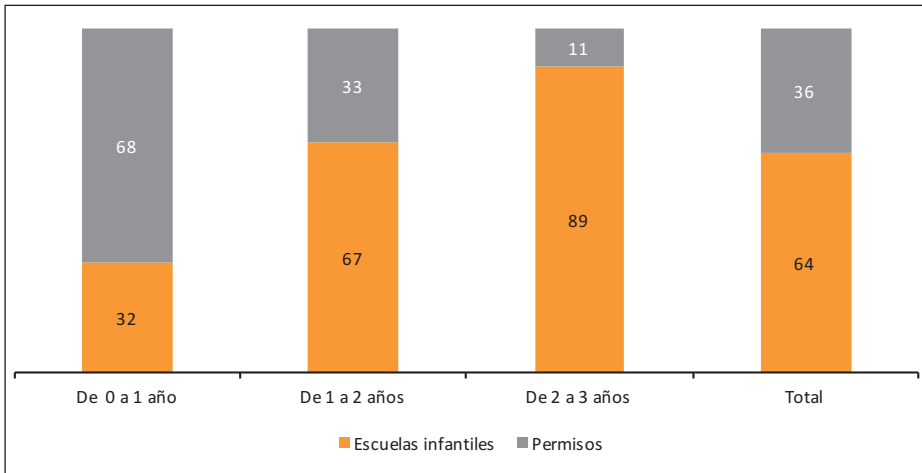
El promedio de gasto anual de las familias en escuelas infantiles o permisos es de 1.211 euros. Así, cada familia gasta aproximadamente 3.632 euros por cada hijo/a durante sus primeros tres años de vida en estas medidas, que corresponden a 1.230 durante el primer año, 1.190 durante el segundo y 1.212 durante el tercero (gráfico 13). Las Administraciones Públicas españolas invierten, por su parte, un total aproximado de 10.850 euros en permisos o escuelas infantiles durante los tres primeros años de vida de sus ciudadanos/as. De esta forma, durante 2017 la sociedad española invirtió unos 6.000 millones de euros en escuelas infantiles y permisos parentales para cuidar niños/as entre 0 y 3 años, el 0,51% del PIB.

Gráfico 11 – Gasto público en políticas de cuidado a niños de 0 a 3 años por edad. En porcentaje. 2017



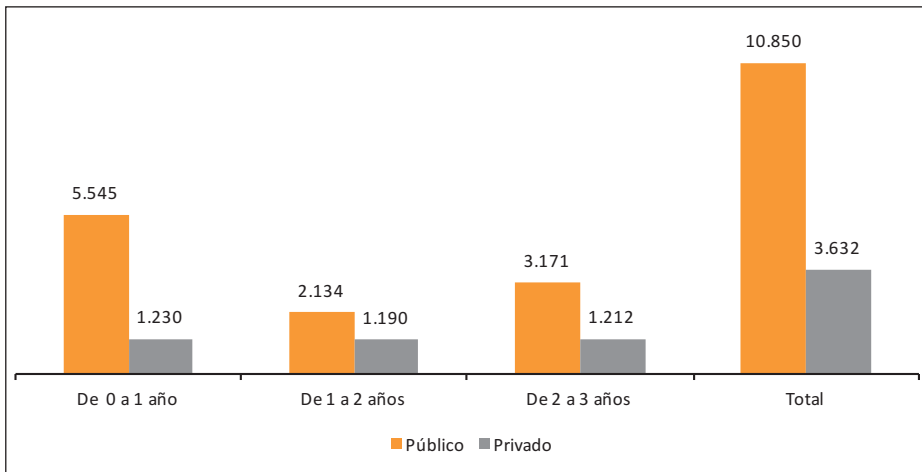
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 12 – Gasto privado en recursos de cuidado a niños de 0 a 3 años por edad. En porcentaje, 2017



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 13 – Gasto público y privado en políticas de cuidado de niños de 0 a 3 años por edad. En euros por niño/a. 2017



Fuente: Elaboración propia.

### 5.3. Alternativas de gasto en políticas de cuidado

La creciente demanda social de nuevas medidas de conciliación hace conveniente explorar nuevos modelos de atención a la primera infancia. A continuación, se establecen diferentes escenarios de cobertura de escuelas infantiles y permisos remunerados durante los 0-3 años, y se realiza una estimación del esfuerzo presupuestario para cada uno de ellos, tanto desde el punto de vista de las Administraciones Públicas como del gasto familiar. La idea es calcular “qué pasaría si” las opciones en política pública fueran diferentes a las actuales.

La tabla 5 muestra la estimación del gasto público en el caso de que los permisos parentales remunerados cubrieran el primer año de la vida del bebé y la financiación pública de las escuelas infantiles se mantuviera invariada. En este escenario, la cobertura del cuidado durante ese primer año se lograría con los dos miembros de la pareja utilizando sus permisos de forma consecutiva, salvo durante las seis primeras semanas desde el parto, en las que la ley (Real Decreto-ley 6/2019 de 1 de marzo, actualmente en vigor) obliga a ambos a tomar el permiso. Con estas premisas, se estima que el gasto público se incrementaría en 3.213,7 millones de euros, un 72% respecto al gasto actual, mientras que los hogares ahorrarían aproximadamente 487,7 millones de euros (el gasto privado en escuelas infantiles y excedencias no remuneradas en ese año), un 32% respecto al gasto actual de los hogares. El gasto público medio anual por niño/a sería de 6.157 euros, con una inversión muy superior durante el primer año de vida: 13.654 euros anuales por bebé.

El escenario 2 (tabla 6) estima el gasto público en el caso de que el permiso de paternidad y maternidad tuvieran ambos una duración de 16 semanas<sup>11</sup> y de que la cobertura de las escuelas infantiles aumentara hasta el 30% durante el primer año de vida, el 70% entre 1 y 2 años, y el 90% entre 2 y 3 años. Estos niveles de escolarización se han establecido teniendo en cuenta que, incluso en países en los que la institucionalización durante la primera infancia tiene un amplio desarrollo, la demanda de plazas no alcanza el 100% y es progresiva según edad (Castellanos y Perondi, 2018; Save the Children, 2019). Por ejemplo, Noruega presenta unas tasas de escolarización del 1% entre 0 y 1 año, 62% entre 1 y 2, y 88% entre 2 y 3 años; y Finlandia del 7%, 39% y 68%, respectivamente (Meil, Díaz-Gandasegui, Romero-Balsas, Muntanyola-Saura y Rogero-García, en prensa –Palgrave–). En este escenario, el gasto público se incrementaría en 3.692,1 millones de euros y el gasto privado se reduciría en 719,4 millones.

---

<sup>11</sup> Tal y como establece el Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, que se implementará el 1 de enero de 2021.

Tabla 5 – Escenario 1 de gasto público anual en políticas de cuidado infantil 0-3 años. 2017

	0-1 año: 100% permisos						
	2-3 años: situación actual escuelas infantiles						
	Gasto escuelas infantiles	Gasto permisos (1)	Gasto total	Aumento gasto público	Porcentaje aumento gasto público	Reducción gasto de los hogares	Gasto público medio anual por niño/a
Total	2.258,4	5.411,2	7.669,6	3.213,7	72	487,7	6.157
0-1 año	0,0	5.411,2	5.411,2	3.213,7	146	487,7	13.654
1-2 años	894,8	0,0	894,8	0,0	0	0,0	2.134
2-3 años	1.363,6	0,0	1.363,6	0,0	0	0,0	3.171

(1) Premisa: 7,5 meses para la madre y 6 meses para el padre no simultáneos más 6 semanas simultáneas. Coste anual= (coste mensual maternidad \*7,5) + (coste mensual paternidad\*6). Se asume que el número de prestaciones de maternidad y paternidad se mantendría estable.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6 – Escenario 2 de gasto público anual en políticas de cuidado infantil 0-3 años. España 2017

	0-1 año: permisos 4 meses padre y madre; escuela infantil 30%						
	1-2 años: 70% escuela infantil; 2-3 años: 90 % escuela infantil						
	Gasto escuelas infantiles (1)	Gasto permisos	Gasto total	Aumento gasto público	Porcentaje aumento gasto público	Reducción gasto de los hogares (2)	Gasto público medio anual por niño/a
Total	4.931,3	3.216,7	8.148,1	3.692,1	83	719,4	6.542
0-1 año	545,1	3.216,7	3.761,8	1.564,2	71	135,7	9.492
1-2 años	1.903,3	0,0	1.903,3	1.008,6	113	249,2	4.539
2-3 años	2.482,9	0,0	2.482,9	1.119,3	82	334,5	5.774

(1) Premisa: Se asume que el gasto en escuelas infantiles correspondería a 8 meses durante el primer año y 12 durante los dos siguientes. Las tasas de cobertura máxima se estiman en 30% el primer año, 70% el segundo y 90% el tercero.

(2) Se estima que los gastos de los hogares en escuelas infantiles privadas se reducirían un 90% y que esos gastos en escuelas infantiles públicas se incrementarían un 40%. A ello hay que añadir los tres meses de paternidad extras respecto a 2017 (un mes) que se ahorran los hombres que toman excedencias.

Fuente: Elaboración propia.

El escenario 3 (tabla 7) combina la cobertura de los permisos parentales durante todo el primer año y la extensión de las escuelas infantiles durante los dos siguientes (70% durante el segundo y 90% durante el tercer año de edad). Como es esperable, el aumento del gasto público es significativamente mayor que en los dos escenarios anteriores, con una inversión añadida de 5.886,6 millones de euros, un 132% respecto al gasto público actual; el gasto anual por niño/a ascendería a 8.303 euros. La reducción del gasto de los hogares se situaría en torno a 1.071,3 millones de euros, un 71% menos que el actual.

Tabla 7- Escenario 3 de gasto público anual en políticas de cuidado infantil 0-3 años. España. 2017

	0-1 año: 100% permisos						
	1-2 años: 70% escuela infantil; 2-3 años: 90 % escuela infantil						
	Gasto escuelas infantiles (1)	Gasto permisos (2)	Gasto total	Aumento gasto público	Porcentaje aumento gasto público	Reducción gasto de los hogares (3)	Gasto público medio anual por niño/a
Total	4.931,3	5.411,2	10.342,6	5.886,6	132	1.071,3	8.303
0-1 año	545,1	5.411,2	5.956,3	3.758,7	171	487,7	15.029
1-2 años	1.903,3	0,0	1.903,3	1.008,6	113	249,2	4.539
2-3 años	2.482,9	0,0	2.482,9	1.119,3	82	334,5	5.774

(1) Premisa: Se asume que el gasto en escuelas infantiles correspondería a 8 meses durante el primer año y 12 durante los dos siguientes. Las tasas de cobertura máxima se estiman en 30% el primer año, 70% el segundo y 90% el tercero.

(2) Premisa: 7,5 meses para la madre y 6 meses para el padre no simultáneos más 6 semanas simultáneas. Coste anual= (coste mensual maternidad \*7,5) + (coste mensual paternidad\*6). Se asume que el número de prestaciones de maternidad y paternidad se mantendría estable.

(3) Se estima que los gastos de los hogares en escuelas infantiles privadas se reducirían un 90% y que esos gastos en escuelas infantiles públicas se incrementarían un 40%. A ello hay que añadir los tres meses de paternidad extras respecto a 2017 (un mes) que se ahorran los hombres que toman excedencias.

Fuente: Elaboración propia.

## 6. Conclusiones

La política de permisos parentales ha registrado un cambio sustancial en 2019, al sustituirse el derecho a los permisos de maternidad y paternidad por un derecho a un permiso por nacimiento y cuidado de niños/as intransferible al otro progenitor. Estos permisos tendrán las mismas características de duración, remuneración y condiciones de uso y acceso para madres y padres. Dicha equiparación está prevista para el año 2021. Con ello, España se sitúa en la misma línea de reforma iniciada por los países nórdicos, que tiene como objetivo el fomento del uso de los permisos parentales y otras medidas de conciliación por los padres varones.

Esta reforma, como en su momento fue la introducción del permiso de paternidad, se enmarca en el contexto de una ley que busca la igualdad efectiva de trato y oportunidades de mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. Es decir, se entiende como un instrumento en la lucha contra la desigualdad de género y tiene como rasgo fundamental no la ampliación de la duración del permiso de maternidad, que no se ve modificada, sino la del permiso de paternidad desde 5 a 16 semanas, hasta igualarlo al de maternidad. En otros términos, se trata de *desfeminizar* el uso de los permisos. Con ello se espera que se acabe con la “discriminación estadística” contra las mujeres en edad social de tener hijos, puesto que los hombres tendrían

el mismo riesgo de utilizar permisos una vez que fueran padres, así como acabar con la denominada “penalización de la maternidad” en la carrera profesional de las madres. Por otra parte, se espera también, aunque de forma menos explícita, que fomente la corresponsabilidad en el cuidado de los menores y del hogar, es decir, que los hombres se impliquen más en la vida familiar y se reduzcan las desigualdades de género en el espacio doméstico.

La investigación sobre el impacto del uso de los permisos por los padres en la dinámica familiar ha evidenciado, en general, que contribuye a aumentar su implicación en el cuidado de los hijos y también en la realización de las tareas domésticas. Numerosos estudios también muestran que esta dedicación es mayor entre quienes han utilizado durante más tiempo el permiso, y que esa mayor participación no se limita al período en que disfrutaron del permiso o al tiempo inmediatamente posterior, sino que persiste en el tiempo. Por tanto, el uso de los permisos por los padres contribuye a reducir la desigualdad de género en el espacio familiar a corto y largo plazo. Los permisos también generan mayor vinculación afectiva con los hijos y menor conflictividad familiar, lo que está asociado a un menor riesgo de ruptura de la pareja. En la medida que reduce la desigualdad de género en el hogar, facilita la conciliación de la vida familiar y laboral de las madres, y ello se traduce en menores limitaciones para que desarrollen su carrera profesional, promoviendo que se erosione la “penalización de la maternidad”. Todo ello contribuye a justificar la adecuación de la reforma acometida y su consideración como un instrumento para fomentar la igualdad de género. No obstante, en nuestros estudios hemos podido constatar que el impacto de los permisos en la dinámica familiar es mayor cuando el padre utiliza el permiso para cuidar de sus hijos/as “en solitario”, esto es, cuando la madre se reincorpora al trabajo remunerado. Por ello, la reforma debería de haber fomentado expresamente que buena parte de los padres utilizaran el permiso de esta forma, prolongando así el período que los bebés están al cuidado de uno de sus progenitores.

Por otro lado, no puede pasarse por alto que el uso de permisos largos como la excedencia o la reducción de jornada viene acompañado en una proporción significativa de casos de efectos negativos tanto para la carrera profesional (ralentización o abandono) como para las condiciones de trabajo de sus beneficiarios (pérdida de competencias y responsabilidades, estigma, entre otros), ya sean hombres o mujeres. Está por ver si la ampliación del permiso de paternidad y su uso generalizado, junto con otras medidas introducidas en la misma ley para el fomento de la igualdad de género en las empresas, contribuyen a cambiar la cultura en los puestos de trabajo y en las empresas de forma que desaparezca la estigmatización por el uso de medidas de conciliación por los empleados.

Un análisis amplio de los permisos parentales ha de incorporar también la perspectiva del gasto económico que implican, tanto para el erario público como para las familias. El gasto público en permisos parentales ascendió en 2017 a 1.923,3 millones de euros, y el gasto de las familias, que se corresponde con el coste de oportunidad de las madres y padres cuando toman excedencias, a 548,6 millones de euros (el 22% del gasto total en permisos). Junto con los permisos, la otra gran vía para atender a la primera infancia mientras sus padres trabajan son las escuelas infantiles, cuyo gasto total ascendió a 3.491,8 millones, 2.532,6 de ellos procedentes de las Administraciones Públicas. De este modo, España gastó en 2017 en torno a 6.000 millones de euros en ambas medidas, el 0,51% del PIB. El gasto público se situó en 4.455,9 millones, y el gasto privado en 1.507,8 millones, el 0,38% y 0,13% del PIB, respectivamente.

La importancia de las políticas de conciliación y cuidado, y su elevado coste, exigen prever sus implicaciones económicas de forma rigurosa. Este trabajo ha incorporado el diseño de diferentes escenarios de gasto en función de diferentes coberturas de políticas de cuidado. Desde el punto de vista de las necesidades de las familias con niños/as pequeños/as, un escenario satisfactorio sería alargar los permisos parentales durante todo el primer año de vida del bebé, y garantizar, durante el segundo y tercer año de vida, una amplia cobertura de plazas en escuelas infantiles. Si apostáramos por esta vía, sería necesario aumentar el gasto público en 5.886,6 millones de euros (un 132% más), mientras que el gasto de las familias se reduciría en 1.071,3 millones de euros (un 71% menos). Más difíciles de estimar, pero indudables, son los beneficios en términos de bienestar familiar y desarrollo infantil que tendrían estas medidas para toda la sociedad española.

## Bibliografía

- Akgündüz, Y. E. *et al.* (2015): "The socio-economic dimension of Early Childhood Education and Care in Europe", *CARE Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European ECEC*, WP2, D5. Disponible en [http://ecec-care.org/fileadmin/careproject/Publications/reports/D5\\_1\\_The\\_Socio-Economic\\_Dimension\\_of\\_ECEC\\_in\\_Europe.pdf](http://ecec-care.org/fileadmin/careproject/Publications/reports/D5_1_The_Socio-Economic_Dimension_of_ECEC_in_Europe.pdf)
- Andrés-Candelas, M. y Rogero-García, J. (2019): "Public and household spending in private, publicly-funded private and public schools in Spain during the Economic Crisis (2007-2012)". *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 21, pp. 1-15.
- Bonal, X. y Scandurra, R. (2019): *Equidad y educación en España*. Barcelona: GEPS, Universidad Autónoma de Barcelona, OXFAM Intermón.
- Bünning, M. (2015): "What happens after the 'daddy months'? Fathers' involvement in paid work, childcare, and housework after taking parental leave in Germany". *European Sociological Review*, 31(6), pp. 738-748.
- Castellanos Serrano, C. y Perondi, C. (2018): "Diagnóstico sobre el primer ciclo de educación infantil en España (0 a 3 años). Propuesta de implantación de un sistema de educación infantil de calidad y cobertura universal. Estudio de viabilidad económica de la reforma propuesta y de sus impactos socio-económicos". *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía*, 3, pp. 1-140.
- Castro, C. y Pazos, M. (2008): "Permisos de maternidad, paternidad y parentales en Europa: algunos elementos para el análisis de la situación actual", en M. Pazos Morán (ed.), *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública en el siglo XXI*, pp. 185-216. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Cebolla-Boado, H., Radl, J. y Salazar, L. (2014): *Aprendizaje y ciclo vital. La desigualdad de oportunidades desde la educación preescolar hasta la edad adulta*. Barcelona: Obra Social la Caixa.
- Cuesta, J. (2012): "La maternidad en España, primer tercio del siglo XX. Encrucijada de trabajo, salud y género". *Diversité-Recherche et Terrains (DIRE)*, 3. Disponible en: <http://epublications.unilim.fr/revues/dire/272#biblio>
- De la Corte Rodríguez, M. (2020): "La directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y profesional y su repercusión en la legislación española". *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 146.
- Dobrotic, I. (2018): "Ambivalent character of leave policies development in Croatia: between pronatalist and gender equality agenda". *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 136, pp. 107-126.
- Duvander, A.-Z. y Jans, A. (2009): "Consequences of fathers Parental leave use: evidence from Sweden", en I. Söderling (ed.), *Finnish Yearbook of Population Research*, pp. 51-62. Helsinki: The Population Research Institute.
- EIGE (2019): *Eligibility for parental leave in EU Member States*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Escobedo, A. y Meil, G. (2016): "Paternité et congés parentaux en France et en Espagne", en Agnes Martial (ed.), *Pères en solitaire ? Ruptures conjugales et paternité contemporaine*, pp. 175-187. Aix-en-Provence: Presses de l'Université de Provence, Collection Penser le genre.



- Escot, L., Fernández-Cornejo, J. A. y Poza, C. (2014): "Fathers' use of childbirth leave in Spain. The effects of the 13-day paternity leave". *Population Research and Policy Review*, 33(3), pp. 419-453.
- Eydal, G. B. y Gíslason, I. V. (2019): "Iceland country note", en Koslowski, A., Blum, S., Dobroti, I., Macht, A., y Moss, P. (ed.), *International Review of Leave Policies and Research 2019*. Disponible en [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports/](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/)
- Fernández-Cornejo, J. A., Escot, L., Del-Pozo, E. y Castellanos-Serrano, C. (2016): "Do Fathers Who Took Childbirth Leave Become More Involved in Their Children's Care? The Case of Spain". *Journal of Comparative Family Studies*, XLVII (2), pp. 169-191.
- Fernández-Cornejo, J. A., Del-Pozo, E., Escot, L. y Castellanos-Serrano, C. (2018): "Can an egalitarian reform in the parental leave system reduce the motherhood labor penalty? Some evidence from Spain". *Revista Española de Sociología*, 27 (3, suplemento), pp. 45-64.
- González, M. J. (2004): "La escolarización de la primera infancia en España: desequilibrios territoriales y socioeconómicos en el acceso a los servicios", en Navarro, V. (ed.), *El Estado de Bienestar en España*, pp. 365-398. Madrid: Tecnos.
- Haas, L. y Hwang, C. Ph. (2008): "The impact of taking parental leave on fathers' participation in childcare and relationships with children: Lessons from Sweden". *Community, Work & Family*, 11( 1), pp. 85-104.
- Heckman, J. J. (2006): "Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children". *Science*, 312(5782), pp. 1.900-1.902.
- Hegewisch, A. y Gornick, J. C. (2011): "The Impact of Work-Family Policies on Women's Employment. A review of research from OECD countries". *Community, Work and Family*, 14 (2), pp. 119-138.
- Ibáñez, Z. y León, M. (2014): "Early childhood education and care provision in Spain", en M. León (ed.), *The transformation of care in European societies*, pp. 276-300. Nueva York: Palgrave Macmillan..
- Jaumotte, F. (2003): "Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries (December 12, 2003)". *OECD Working Paper*, 376. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2344556> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2344556>
- Jurado Guerrero, T. (dir.) (2012): *Corresponsabilidad antes y después del nacimiento del primer hijo en España*. Disponible en: [http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/estudios/estudioslinea2014/docs/Corresponsabilidad\\_antes\\_despues\\_hijo.pdf](http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/estudios/estudioslinea2014/docs/Corresponsabilidad_antes_despues_hijo.pdf)
- Koslowski, A., Blum, S., Dobroti, I., Macht, A. y Moss, P. (eds.) (2019): *International Review of Leave Policies and Research 2019*. Disponible en [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports/](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/)
- Kotsadam, A. y Finseraas, H. (2011): "The State Intervenes in the Battle of the Sexes: Causal Effects of Paternity Leave". *Social Science Research*, 40(6), pp. 1.611-1.622.
- Kurowska, A. ( 2020): "Poland: Leave policy and the process and goals of a major reform". en Moss, P., Duvander, A. Z. y Koslowski, A. (eds) (2019), *Parental Leave and Beyond. Recent international developments, current issues and future directions*, pp. 39-56. Bristol: Policy Press.

- Lappegård, T., Duvander, A. Z., Neyer, G., Viklund, I., Andersen, S. N. y Garðarsdóttir, O. (2019): "Fathers' Use of Parental Leave and Union Dissolution". *European Journal of Population*, 36, pp. 1-25.
- Meil, G. (2013): "European men's use of parental leave and their involvement in child care and housework". *Journal of Comparative Family Studies*, XLIV (5). pp. 557-570.
- Meil, G. (2017): "Permisos parentales para hombres y corresponsabilidad en el cuidado de niños". *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 131, pp. 15-34. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/477228>
- Meil, G. (2018): "Spanish fathers benefiting from maternity leave: Experience and policy demands". *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social* (Special Issue on Leave Policy and Use in Mediterranean and South American Countries), 136, pp. 17-37.
- Meil, G., Romero-Balsas, P. y Castrillo-Bustamante, C. (2019): "The effectiveness of corporate gender equality plans in improving leave provisions for fathers in Spain". *Community, Work and Family*, 22(1), pp. 96-110.
- Meil, G., Romero-Balsas, P. y Rogero-García, J. (2017): "Fathers on Leave Alone in Spain: 'Hey, I Want to Be Able to Do It Like That, Too'", en M. O'Brien, K. Wall (eds.), *Comparative Perspectives on Work-Life Balance and Gender Equality. Fathers on Leave Alone*. Life Course Research and Social Policies 6, pp. 107-124. Switzerland: Springer Open. Disponible en <http://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-319-42970-0>
- Meil, G., Romero-Balsas, P., Rogero-García, J. y Castrillo-Bustamante, C. (2019): "El camino hacia permisos de maternidad y paternidad iguales e intransferibles en España". *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, 141, pp. 15-36.
- Meil, G., Romero-Balsas, P., y Rogero-García, J. (2018): "Parental leave in Spain: use, motivations and implications". *RES. Revista Española de Sociología*, 27, pp. 27-43.
- Meil, G., Romero-Balsas y Rogero-García, J. (2020): "Spain: leave policy in times of economic crisis", en Moss, P., Duvander, A. Z. y Koslowski, A. (eds.), *Parental leave and beyond. Recent international developments, current issues and future directions*, pp. 21-38. Bristol: Policy Press.
- Michon, P. (2015): "Waiting for the incentives to work: comparative analysis of the parental leave policies in the Visegrad countries". *Community, Work & Family*, 18(2), pp. 182-197.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2019): *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*. Madrid.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2017): *Datos y cifras del curso escolar 2017-2018*. Madrid.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2018): *Descriptor ratio alumno/profesor en el primer ciclo de Educación Infantil*. Disponible en: <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:889c0725-04ac-43bf-865c-bf6605614211/2-4-2-4-1-1-ratio-primer-ciclo-ei-v02.pdf>
- Nepomnyaschy, L. y Waldfogel, J. (2007): "Paternity leave and fathers' involvement with their young children: Evidence from the American Ecls-B". *Community, Work and Family*, 10(4), pp. 427-453.

- Nyberg, A. (2004): "Parental leave, public childcare and the dual earner/dual carer-model in Sweden. Discussion Paper". Peer Reviews of the European Employment Strategy: Bruselas.
- O'Brien M. (2009): "Fathers, parental leave policies, and infant quality of life: International perspectives and policy impact". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 624(1), pp. 190-213.
- O'Brien, M. y Wall, K. (eds.) (2017): *Comparative Perspectives on Work-Life Balance and Gender Equality. Fathers on Leave Alone*. Life Course Research and Social Policies 6. Switzerland: Springer Open. Disponible en <http://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-319-42970-0>
- OECD (2018): *Enrolment in childcare and pre-school*. Disponible en: [https://www.oecd.org/els/soc/PF3\\_2\\_Enrolment\\_childcare\\_preschool.pdf](https://www.oecd.org/els/soc/PF3_2_Enrolment_childcare_preschool.pdf)
- Rege M. y Solli, I. (2010): *The impact of Paternity Leave on Long-Term Father Involvement*. CESifo Working Paper Series 3130. Munich: CESifo Group.
- Reimer, T., Erler, D., Schober, P. y Blum, S. (2019): "Germany country note", en Koslowski, A., Blum, S., Dobroti, I., Macht, A., y Moss, P. (ed.), *International Review of Leave Policies and Research 2019*. Disponible en [http://www.leave-network.org/lp\\_and\\_r\\_reports/](http://www.leave-network.org/lp_and_r_reports/)
- Rogero-García, J. y Andrés-Candelas, M. (2019): "Cuidado y violencia familiar hacia la primera infancia en España". Documento de trabajo 2.3. VIII Informe FOESSA. Madrid: Fundación FOESSA. Disponible en <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/sites/16/2019/05/2.3.pdf>
- Romero-Balsas, P. (2012): "Fathers Taking Paternity Leave in Spain: Which Characteristics Foster and Which Hamper the Use of Paternity Leave?". *Sociologia e Politiche Sociali*, 15 (Special Issue), pp. 105-130.
- Romero-Balsas, P. (2015): "Consecuencias del permiso de paternidad en el reparto de tareas y cuidados en la pareja". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 149, pp. 87-109.
- Romero-Balsas, P., Meil, G. y Rogero-García, J. (2019): "Policemen on Leave Alone in Spain. A Rift in Hegemonic Masculinity". *Men and Masculinities*, septiembre.
- Ruhm, C. J. (1998): "The economic consequences of parental leave mandates. Lessons from Europe". *Quarterly Journal of Economics*, 113, pp. 287-317.
- Schönberg, U. y Ludsteck, J. (2014): "Expansions in Maternity Leave Coverage and Mothers' Labor Market Outcomes after Childbirth". *Journal of Labor Economics*, 32(3), pp. 469-505.
- Tamm, M. (2019): "Fathers' parental leave-taking, childcare involvement and labor market participation". *Labour Economics*, 59, pp. 184-197.
- Thoursie, A. (2008): "El modelo de familia de dos sustentadores con un permiso parental prolongado: Lecciones de Suecia", en M. Pazós Morán (ed.), *Economía e Igualdad de Género: Retos de la Hacienda Pública en el Siglo XXI*, pp. 131-160. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Wall, K. y Escobedo, A. (2009): "Portugal and Spain: two pathways in Southern Europe", en Kamerman, S. y Moss, P. (eds.), *The politics of parental leave policies: Children, parenting, gender and the labour market*, pp. 207-226. Bristol: The Policy Press.

## Anexo

Tabla 1 – Gasto público anual en permisos para el cuidado de niños/as. 2017

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M		
Número de nacimientos (1)	Número de madres / padres (2)	Madres con permiso de maternidad (3) (70%)	Padres con permiso de paternidad (3) (71%)	Bebés con permiso maternidad (2)	Bebés con permiso paternidad (2)	Gasto público maternidad (miles €) (3)	Gasto público paternidad (miles €) (3)	Gasto/bebé en permiso maternidad	Gasto/bebé en permiso paternidad	Gasto por mes y bebé maternidad	Gasto por mes y bebé paternidad	Gasto total maternidad + paternidad (euros)		
A-(A*4,26/100)		C+(C*4,26/100)		D+(D*4,26/100)		G*1000/E		H*1000/F		I/4*30/28		J/1*30/28		G+H
Total	1.224.054	1.171.909	263.653	265.790	274.885	277.113	1.521.009	402.288	5.533	1.452	1.482	1.555	1.923.297,658	
0-1 año	393.181	376.431	263.653	265.790	274.885	277.113	1.521.009	402.288	5.533	1.452	1.482	1.555	1.923.297,658	
1-2	410.583	393.092	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2-3	420.290	402.386	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

(1) Número de nacimientos en 2015 (2-3 años), 2016 (1-2 años) y 2017 (0-1 año). Fuente: Estadística de nacimientos. Movimiento natural de la población.

(2) Estimación a partir del número de partos menos el número de niños/as nacidos en partos múltiples (4,26% en 2017 -se asume que es la misma cifra en 2015 y 2016-). Fuente: Estadística de nacimientos. Movimiento natural de la población.

(3) Datos procedentes del Anuario de Estadísticas 2017 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Prestaciones de Maternidad y Paternidad. [http://www.mitmiamiss.gob.es/es/estadisticas/anuarios/2017/PMA/PMA\\_4.pdf](http://www.mitmiamiss.gob.es/es/estadisticas/anuarios/2017/PMA/PMA_4.pdf). Porcentaje de uso de permisos: Estimación a partir de los microdatos de la Encuesta de Fecundidad 2018.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2 – Gasto privado (de los hogares) anual en permisos para el cuidado de niños/as. 2017

A	B	C	D	E	F	G	H	I
Excedencias mujeres (2)	Excedencias hombres (2)	Media meses excedencia mujeres (3)	Media meses excedencia hombres (3)	Total meses excedencia mujeres	Total meses excedencia hombres	Total gasto privado excedencia mujeres (€) (4)	Total gasto privado excedencia hombres (€) (4)	Gasto privado total excedencias
				A*C	B*D	E*87% del gasto maternidad por mes y bebé	F* 87% del gasto paternidad por mes y bebé	G+H
Total	40.536	3.363	9,8	397.253	26.904	512.236.979	36.406.612	548.643.592
0-1 año	24.322	2.018	9,8	238.352	16.142	307.342.188	21.843.967	329.186.155
1-2	12.161	1.009	9,8	119.176	8.071	153.671.094	10.921.984	164.593.077
2-3	4.054	336	9,8	39.725	2.690	51.223.698	3.640.661	54.864.359

(1) Estimación a partir del número de partos menos el número de niños/as nacidos en partos múltiples (4,26% en 2017 -se asume que es la misma cifra en 2015 y 2016-). Fuente: Estadística de nacimientos. Movimiento natural de la población.

(2) Estimación sobre Anuario de Estadísticas 2017 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se ha estimado que el 60% de las excedencias las tomaron los padres y madres de bebés entre 0 y 1 año, el 30% entre 1 y 2, y el 10% entre 2 y 3.

(3) Estimación sobre Encuesta sobre el uso social de los permisos parentales 2012.

(4) Se ha considerado que el coste de oportunidad por mes de los padres y madres equivale al gasto público en permisos de maternidad y paternidad mensual menos el 13% de IRPF (calculado sobre un sueldo aproximado de 25.000€ brutos anuales).

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3 – Gasto público anual en escuelas infantiles 0-3 años. 2017

A	B	C	D	E	F	G	H	I	
Niños/as (1)	Matriculados escuelas infantiles 2017/2018 (2)	Porcentaje matriculados en escuelas infantiles (2)	Matriculados centros públicos (3)	Matriculados centros concertados (3)	Matriculados públicos + concertados	Gasto público anual (4)	Gasto por niño/a en total centros autorizados	Gasto por niño/a en centros financiados públicamente (5)	
		B*100/A	B*51/100	B*15,1/100	D+E	G/B	G/B	(G*80/100)/F	
Total	1.245.590	472.486	37,9	240.968	71.345	312.313	2.532.642.281	5.360	6.487
Niños/as 0-1	396.312	48.269	12,2	24.617	7.289	31.906	274.264.328	5.682	6.877
Niños/as 1-2	419.290	166.990	39,8	85.165	25.215	110.380	894.750.149	5.358	6.485
Niños/as 2-3	429.988	257.227	59,8	131.186	38.841	170.027	1.363.627.803	5.301	6.416

(1) Población residente en España a 1 de julio de 2017. Cifras de población del Instituto Nacional de Estadística. Se ha escogido esta fecha, y no el 1 de enero de 2017, porque los datos de alumnado se refieren al curso 2017/2018.

(2) Alumnado en centros autorizados por la Administración Educativa. Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional. Curso 2017-2018.

(3) El 51% del alumnado de primer ciclo de Educación Infantil está escolarizado en escuelas públicas, el 15,1% en escuelas concertadas y el 33,9% en escuelas privadas ("Datos y cifras curso escolar 2017/2018").

(4) Castellanos Serrano y Perondi (2018: 47), tabla 23: "Gasto público total [de todas las administraciones] estimado en educación infantil de primer ciclo en 2017". No se ha incorporado el gasto público en deducciones fiscales para la escolarización en 0-3 años (desde el 1 enero de 2018 hay una deducción de hasta 1.000€ por madre por escolarización en centros de Educación Infantil autorizados).

(5) Se estima que un 20% del gasto público total en 0-3 va destinado a ayudas a las familias para el pago de escuelas infantiles privadas.  
Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4 – Gasto privado (de los hogares) anual en escuelas infantiles 0-3 años. 2017

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
	Matriculados escuelas infantiles 2017/2018 (1)	Matriculados centros públicos y concertados (2)	Matriculados centros privados (2)	Matriculados centros privados (autorizados y no) (3)	Gasto por niño/a centros públicos y concertados (4)	Gasto por niño/a centros privados (4)	Gasto en centros públicos y concertados	Gasto total en centros privados	Gasto privado total
		A-C	A*33,9/100				B*E	D*F	G+H
Total	472.486	312.313	160.173	284.732	1.022	2.248	319.098.564	640.078.976	959.177.540
Niños/as 0-1	48.269	31.906	16.363	55.994	1.022	2.248	32.598.995	125.875.783	158.474.778
Niños/as 1-2	166.990	110.380	56.610	98.539	1.022	2.248	112.778.514	221.515.485	334.293.999
Niños/as 2-3	257.227	170.027	87.200	130.199	1.022	2.248	173.721.055	292.687.708	466.408.763

(1) Alumnado en centros autorizados por la Administración Educativa. Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional. Curso 2017-2018.

(2) El 51% del alumnado de primer ciclo de Educación Infantil está escolarizado en escuelas públicas, el 15,1% en escuelas concertadas y el 33,9% en escuelas privadas ("Datos y cifras curso escolar 2017/2018").

(3) Aproximadamente un 10% del total de niños/as está escolarizado en centros privados no autorizados (Encuesta de Condiciones de Vida 2015 y Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Curso 2014-2015 del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).

(4) Castellanos Serrano y Perondi (2018). Tabla 3. Pág. 33. Datos de la Encuesta sobre el Gasto de los Hogares en Educación curso 2011-2012 (INE) actualizados con el IPC (IPC noviembre 2011-noviembre 2017: 4,9%).

Fuente: Elaboración propia.

**Capítulo 4**  
**RACISMO Y XENOFOBIA EN**  
**UNA SOCIEDAD DIVERSA**

---

Raquel Caro, Mercedes Fernández y Consuelo Valbuena  
*Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*  
*Universidad Pontificia Comillas*



## **Introducción**

En las páginas que siguen pretendemos dar una visión panorámica de la situación del racismo y la xenofobia en un contexto complejo y diverso como es actualmente España. Ahora bien, para conocer cómo hemos llegado a la situación actual y por qué la sociedad responde del modo en que lo hace, es necesario analizar de manera profunda y pormenorizada nuestro pasado y nuestro presente. España se ha convertido en muy poco tiempo en un país receptor de inmigrantes, con un nivel parecido al de algunos de sus vecinos centroeuropeos como Bélgica o Alemania, tradicionales receptores de inmigrantes, e incluso superando a países también históricamente receptores, como Francia.

Nuestra sociedad, hasta hace poco homogénea y, además, emisora de emigrantes, se ha convertido en un mosaico de culturas y costumbres. Este hecho llama la atención físicamente, pero, además, como no podía ser de otra manera, influye en las percepciones, opiniones y actitudes de los ciudadanos. En general nos desconcierta el diferente, a veces nos da miedo y ello puede generar actitudes defensivas que devienen en un cierto rechazo.

Es por ello muy necesario conocer qué hay detrás de nuestras reacciones, para poder explicarlas, comprenderlas y luchar contra los temores que surgen de nuestro inconsciente por desconocimiento o intuición. La única manera de luchar contra el prejuicio es conocer la situación a la que uno se enfrenta y descubrir que nos encontramos ante otros ciudadanos que son simplemente diferentes; pero no ha de confundirse diferencia con amenaza.

Este capítulo pretende ser de ayuda a la hora de conocer qué está pasando en España con la aceptación social de los inmigrantes. Para abordar esta cuestión, se ha dividido este escrito en tres apartados, uno contextual, uno teórico y uno empírico, más una sección conclusiva.

La primera parte, pues, intenta explicar la situación actual de la inmigración en España. Por este motivo en todo momento se hace inevitable mención al contexto de la Unión Europea. Se aborda la cuestión de la inmigración desde el punto de vista de los datos demográficos y también desde el ámbito de las políticas migratorias. Debemos indicar que se ha realizado una narrativa histórica de las leyes y políticas migratorias desde sus comienzos, pues la evolución de la regulación ha ido pareja al desarrollo del fenómeno migratorio.

La segunda parte, sin pretensión de exhaustividad, ofrece algunos apuntes teóricos sobre los términos más relevantes en el ámbito del análisis del racismo y la xenofobia. Se trata de desarrollos teóricos que provienen en su mayor parte del ámbito de la psicología social y que consideramos muy útil que el lector conozca, pues ayudan a entender por qué las personas actuamos de esa manera ante la inmigración. Ayudan incluso a conocernos mejor a nosotros mismos y a tomar conciencia de que todos, a veces, tenemos actitudes prejuiciosas de manera inconsciente.

El tercer apartado analiza empíricamente la situación del racismo y la xenofobia. Primero en Europa, a través de una rápida visión panorámica de los datos del Eurobarómetro, desde 2014 hasta la actualidad. Y, en segundo lugar, en nuestro país, a través del estudio longitudinal de los datos de la encuesta de actitudes ante la inmigración realizada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a través del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Se analizan todos los estudios disponibles, concretamente entre los años 2007 y 2017, ofreciendo una panorámica sobre las percepciones y valoraciones que los españoles tenemos ante la inmigración, cómo experimentamos la convivencia con nuestros nuevos vecinos y, por último, cuál es nuestra postura acerca de la inserción de estos nuevos ciudadanos en la sociedad.

## **1. Los números y las políticas de la inmigración a España en el contexto de la Unión Europea**

Este apartado es de carácter contextual y en él se analizan tanto la situación de Europa como la de España, como uno de sus países miembros. Se hace una breve semblanza de los números de la población extranjera para posteriormente pasar a analizar las políticas públicas que rigen en materia de inmigración.

### *1.1. Cifras de inmigración*

#### **1.1.1. Europa**

A 1 de enero de 2019, el número de nacionales de terceros países residentes en algún Estado miembro de la Unión Europea de los 28 (UE-28) ascendía a casi 23 millones y medio de personas (tabla 1), lo que representaba el 5% de la población total de la Unión (Eurostat, 2019). Además, en esa misma fecha, casi 18 millones de nacionales de la UE se encontraban desplazados en otros Estados miembros diferentes del suyo. El 76% de los extranjeros (nacionales de terceros países o desplazados de otros Estados miembros) residentes en Europa en esa fecha se concentraba en cinco países, en los que vive el 63% del total de la población de la UE-28: Alemania (10 millones de extranjeros), Reino Unido (6,2 millones), Italia (5,3 millones), Francia (4,9 millones) y España (4,8 millones).

Tabla 1 – Población de la UE a 1 de enero de 2019 (por nacionalidad)

	Población total	Población extranjera			% total extranjeros	% extranjeros de terceros países
		Pertenecientes a la UE-28	Nacionales de terceros países	Total		
Alemania	83.019.213	4.383.694	5.694.104	10.077.798	12	7
Austria	8.858.775	730.209	692.473	1.422.682	16	8
Bélgica	11.455.519	920.865	478.327	1.399.192	12	4
Bulgaria	7.000.039	13.696	80.202	93.898	1	1
Chipre	875.899	117.800	37.810	155.610	18	4
Croacia	4.076.246	17.995	47.705	65.700	2	1
Dinamarca	5.806.081	224.578	292.993	517.571	9	5
Eslovaquia	5.450.421	58.308	16.313	74.621	1	0
Eslovenia	2.080.908	20.700	117.493	138.193	7	6
<b>España</b>	<b>46.937.060</b>	<b>1.966.631</b>	<b>2.871.969</b>	<b>4.838.600</b>	<b>10</b>	<b>6</b>
Estonia	1.324.820	20.891	178.267	199.158	15	13
Finlandia	5.517.919	99.757	155.056	254.813	5	3
Francia	67.012.883	1.604.398	3.278.216	4.882.614	7	5
Grecia	10.724.599	213.170	618.522	831.692	8	6
Hungría	9.772.756	74.266	106.145	180.411	2	1
Irlanda	4.904.240	449.064	162.604	611.668	12	3
Italia	60.359.546	1.583.169	3.671.512	5.254.681	9	6
Letonia	1.919.968	6.433	260.028	266.461	14	14
Lituania	2.794.184	7.483	38.673	46.156	2	1
Luxemburgo	613.894	246.053	45.030	291.083	47	7
Malta	493.559	45.457	37.810	83.267	17	8
Holanda	17.282.163	567.724	487.514	1.055.238	6	3
Polonia	37.972.812	31.644	257.507	289.151	1	1
Portugal	10.276.617	158.915	321.355	480.270	5	3
R. Checa	10.649.800	232.511	324.947	557.458	5	3
Reino Unido	66.647.112	3.681.859	2.490.089	6.171.948	9	4
Rumanía	19.414.458	60.265	60.518	120.783	1	0
Suecia	10.230.185	321.964	578.398	900.362	9	6
<b>Total</b>	<b>513.471.676</b>	<b>17.859.499</b>	<b>23.401.580</b>	<b>41.261.079</b>	<b>8</b>	<b>5</b>

Fuente: Eurostat.

Cuando se compara la estructura de edad de la población extranjera con la población nativa de la UE-28, se observa que entre los extranjeros hay una mayor proporción de adultos jóvenes en edad laboral. A 1 de enero de 2019, la edad media de la población nacional en la UE-28 era de 44 años, mientras que la de los extranjeros residentes era de 36 años.

El número de personas que adquirieron la nacionalidad de un Estado miembro de la UE-28 en 2017 fue de 825.400, un 17% menos que el año anterior, siendo Italia el país que registró el mayor número absoluto de nacionalizaciones, con 146.600, lo que corresponde al 18% del total en la UE-28. Le siguen, en este orden, Reino Unido (123.100), Alemania (115.400), Francia (114.300) y Suecia (68.900). Un 82% del total de estas adquisiciones de nacionalidad correspondió a ciudadanos de terceros países, siendo los principales lugares de procedencia África (el 27% del número total de nacionalidades adquiridas), Asia (21%), Europa fuera de la UE-28 (21%) y América del Norte y del Sur (11%).

### 1.1.2. España

Desde mediados de la década de los setenta del pasado siglo, España comienza a convertirse en país receptor de inmigrantes<sup>1</sup>, hecho este que se va a mantener a lo largo de todo el último cuarto del siglo (Romero Valiente, 2003). Paralelamente al descenso de las salidas de españoles al exterior, las llegadas a nuestro país comienzan a experimentar un notable crecimiento. En la segunda mitad de la década de los setenta el proceso más significativo es el retorno de españoles, que comienza a atenuarse en la primera mitad de los años ochenta, a la vez que va cobrando progresiva intensidad el flujo de inmigrantes extranjeros. En 1980, había en España un total de 183.422 residentes extranjeros, un 65% de los cuales eran ciudadanos europeos, un 25% eran americanos, un 2% africanos y un 8% asiáticos o procedentes de Oceanía. A finales de 1996, el número de extranjeros había aumentado hasta 538.984 y había sufrido una mayor diversificación, correspondiendo un 51% a ciudadanos europeos, un 22% a americanos, un 19% a africanos y un 8% a asiáticos<sup>2</sup>.

Según datos del Padrón municipal de habitantes<sup>3</sup>, en 1998 había en España aproximadamente 637.000 ciudadanos de nacionalidad extranjera, lo que representaba el 1,6% del total de la población. El último dato oficial,

---

<sup>1</sup> Las razones principales pueden obedecer a los efectos de la crisis del petróleo de 1973 en las economías de los países desarrollados de Europa occidental y los cambios sociopolíticos operados en una España que iniciaba el proceso de transición a la democracia.

<sup>2</sup> Datos obtenidos de los Anuarios Estadísticos de España, elaborados por el INE, en los que se encontraba la información referida a la población extranjera residente en nuestro país.

<sup>3</sup> El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos del municipio y su gestión corresponde a los respectivos ayuntamientos, siendo posteriormente

de 1 de enero de 2019, supera ligeramente los cinco millones de personas, un 10,7% de la población empadronada ese año en España (tabla 2).

**Tabla 2 – Evolución de la población empadronada en España según su nacionalidad. 1998-2019**

	Total	Españoles	Extranjeros	% Extranjeros
1998	39.852.651	39.215.566	637.085	1,60
1999	40.202.160	39.453.204	748.954	1,86
2000	40.499.791	39.575.911	923.879	2,28
2001	41.116.842	39.746.185	1.370.657	3,33
2002	41.837.894	39.859.948	1.977.946	4,73
2003	42.717.064	40.052.896	2.664.168	6,24
2004	43.197.684	40.163.358	3.034.326	7,02
2005	44.108.530	40.377.920	3.730.610	8,46
2006	44.708.964	40.564.798	4.144.166	9,27
2007	45.200.737	40.681.183	4.519.554	10,00
2008	46.157.822	40.889.060	5.268.762	11,41
2009	46.745.807	41.097.136	5.648.671	12,08
2010	47.021.031	41.273.297	5.747.734	12,22
2011	47.190.493	41.439.006	5.751.487	12,19
2012	47.265.321	41.529.063	5.736.258	12,14
2013	47.129.783	41.583.545	5.546.238	11,77
2014	46.771.341	41.747.854	5.023.487	10,74
2015	46.624.382	41.894.738	4.729.644	10,14
2016	46.557.008	41.938.427	4.618.581	9,92
2017	46.572.132	41.999.325	4.572.807	9,82
2018	46.722.980	41.988.289	4.734.691	10,13
2019	47.026.208	41.989.330	5.036.878	10,69

**Fuente:** INE, Padrón municipal de habitantes.

coordinado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). El actual sistema de gestión padronal comienza el 1 de enero de 1998; desde entonces el INE ofrece cifras anuales comparables.

Desde 1998 la población extranjera experimentó un crecimiento continuado hasta el año 2010, cuando alcanza un 12,2% del total de residentes en el país, con casi seis millones de personas. Este porcentaje se mantiene constante hasta 2012. Entre ese año y 2017 se observa un descenso de casi 1.180.000 personas. Las cifras de 2018 y 2019 parecen mostrar una reversión de esta tendencia.

Ahora bien, estas cifras no implican que más de un millón de personas hayan abandonado el país durante los años más duros de la crisis. Así, a los lógicos movimientos motivados por el retorno o por la re-emigración hacia otros lugares, preferentemente de Europa, durante este período, ha de sumarse el elevado número de extranjeros nacionalizados en los últimos años. En España, en 1998 había 593.573 personas empadronadas nacidas en el extranjero con nacionalidad española. Este número aumentó hasta 2.221.309 en enero de 2019. Esta cifra supone un 32,9% de los 6.753.098 ciudadanos empadronados que han nacido en el extranjero, o un 4,7% del total de la población residente en España. La tabla 3, que diferencia entre personas empadronadas por país de origen y por nacionalidad, y el gráfico 1, que muestra la evolución de la población empadronada nacida en el extranjero en función de su nacionalidad, ilustran esta situación.

**Tabla 3 – Población residente en España, por lugar de nacimiento y nacionalidad a 1 de enero de 2019<sup>4</sup>**

	Nacionalidad española	Nacionalidad extranjera	Total
Nacidos en España	39.768.021	505.089	40.273.110
Nacidos en el extranjero	2.221.309	4.531.789	6.753.098
<b>Total</b>	<b>41.989.330</b>	<b>5.036.878</b>	<b>47.026.208</b>

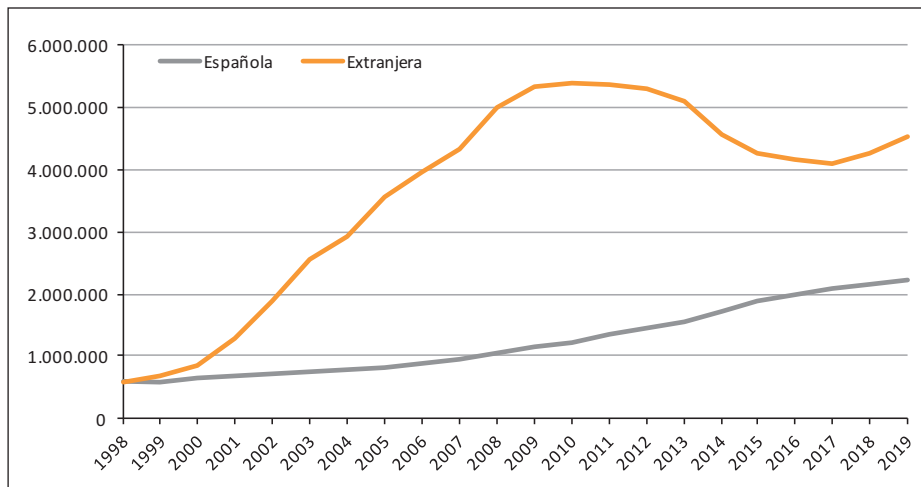
Fuente: INE, Padrón municipal de habitantes

Otro dato relevante son los individuos de nacionalidad extranjera que han nacido en España, que conforman la incipiente segunda generación. En 1998 eran 56.890 personas, mientras que en 2019 habían ascendido a 505.089, lo que supone un 1,1% de la población total residente en el país.

La población extranjera residente en España es joven, en general. En 1998, cuando la llegada sostenida de migrantes llevaba produciéndose desde hacía apenas cuatro años, la edad media de extranjeros y españoles era muy

<sup>4</sup> Nótese que las cifras confeccionadas por el INE difieren de las ofrecidas por Eurostat para nuestro país. Esto se debe a que, por la necesidad de ofrecer cifras homogéneas, los criterios de cómputo usados por Eurostat son diferentes a los de los institutos de estadística de cada país miembro.

**Gráfico 1 – Evolución de la población nacida en el extranjero, empadronada en España, según su nacionalidad. 1998-2019**



Fuente: INE, Padrón municipal de habitantes.

similar: 38,3 la de los primeros y 39,3 años para los segundos. Sin embargo, en 2019 la diferencia se agranda de manera evidente: 36,1 años es la edad media de los extranjeros y 44,2 la de los españoles. Es decir, en este lapso, España ha recibido una inmigración de carácter eminentemente económico, puesto que la mayor parte de los individuos ha venido a trabajar. De hecho, para este mismo año 2019, mientras que un 63,7% de la población española está en edad laboral y un 19,6% sobrepasa la edad de jubilación, el 77,5% de los extranjeros se encuentra en edad activa y solo un 6,2% es mayor de 65 años.

Los ciudadanos de origen extranjero residentes en España se concentran por país de nacimiento, siendo el lugar de origen más frecuente Marruecos, con 660.066 personas (un 13,1% del total de empadronados de origen extranjero en 2019), seguido de Rumania, con 574.160 personas (11,4%). Las nacionalidades de América Central y del Sur suponen un 26,3% del total de extranjeros empadronados. Colectivos muy visibles, como los subsaharianos y los chinos, sin embargo, solo representan un 4,4% (contando todos los países del África subsahariana) y un 3,6% del total de la población empadronada de origen extranjero, respectivamente.

Por último, debe destacarse que entre los años 1998 y 2018 se ha concedido la nacionalidad española por residencia a un total de 1.484.820 personas. Desde el año 2012, se viene concediendo la nacionalidad a alrededor

de 100.000 personas anualmente<sup>5</sup>. Por lo que respecta a la nacionalidad anterior de los nuevos ciudadanos españoles, durante los últimos diez años, la práctica totalidad de los mismos eran bien oriundos de Latinoamérica, bien marroquíes. En 2009, el porcentaje fue del 84% de las concesiones a latinoamericanos y el 8% a marroquíes. En 2018, los latinoamericanos supusieron un 51% y los marroquíes un 29%.

## 1.2. Política migratoria

### 1.2.1. En Europa

La política migratoria europea es el resultado de un complejo proceso que se inició con el Grupo de Trevi, creado por el Consejo Europeo de Roma de 1975, y que está recogido como un objetivo de la UE en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Este artículo establece que “la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia (en adelante, ELSJ) sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”.

Las políticas del ELSJ se han agrupado en programas plurianuales que pueden considerarse instrumentos de guía para el desarrollo de políticas. Concretamente: el Programa de Tampere (1999-2004), el Programa de La Haya (2005-2009) y el Programa de Estocolmo (2010-2014). Durante 2014, último año del tratado de Estocolmo, la Comisión publicó la Comunicación *Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad*<sup>6</sup>, donde analizaba el futuro del ELSJ. Asimismo, ofrecía una serie de orientaciones estratégicas para la programación legislativa y operativa en el ELSJ para el período 2014-2020, haciendo de nuevo hincapié en los beneficios de la migración regular, el combate a la migración irregular y una gestión eficiente de las fronteras.

La mal llamada “crisis de los refugiados”<sup>7</sup> llevó a la Comisión a publicar en mayo de 2015 la Agenda Europea de Migración<sup>8</sup>, cuyos principales

<sup>5</sup> OPI. Estadística de concesiones de nacionalidad española por residencia. Disponible en: <http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/concesiones/index.html>

<sup>6</sup> COM(2014) 154 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0154&from=ES>

<sup>7</sup> Durante el año 2015 casi un millón de refugiados e inmigrantes llegaron a las costas europeas y más de 3.500 personas perdieron la vida durante el viaje. Más del 75% de quienes llegaron a Europa venían huyendo de la persecución y los conflictos en Siria, Afganistán o Irak. Información pormenorizada sobre esta cuestión puede encontrarse en el *Informe España 2016*, que ofrece un capítulo monográfico sobre la crisis de los refugiados en Europa.

<sup>8</sup> COM (2015) 240 final. Disponible en: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/home-affairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_migration\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/home-affairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_migration_es.pdf)



pilares son: (1) la reducción de los incentivos a la migración irregular, (2) la gestión de las fronteras: salvar vidas y proteger las fronteras exteriores, (3) la elaboración de una política común de asilo más sólida y (4) el establecimiento de una nueva política de migración legal.

Sobre la base de la Agenda de 2015, la Comisión publica en 2016 una Comunicación sobre migración legal y asilo<sup>9</sup>, que propone cuatro líneas principales: 1) revisar la Directiva sobre la tarjeta azul<sup>10</sup>, 2) atraer a la Unión Europea a emprendedores innovadores, 3) optimizar la gestión de la migración legal a escala de la Unión Europea a través de la evaluación del marco vigente y 4) fortalecer la cooperación con los países de origen clave, para asegurar la inmigración legal y mejorar el retorno de los que no tienen derecho a quedarse.

En definitiva, las preocupaciones de la UE se centran en dos focos<sup>11</sup>:

- La preferencia por la migración cualificada y por las vías de migración temporal. En estos momentos se está en proceso de reforma de la Directiva sobre la tarjeta azul. Asimismo, se promueve la movilidad de estudiantes e investigadores y la de trabajadores cualificados a través de las empresas en las que se encuentran empleados. Finalmente, se promueven medidas de flexibilización en el caso de los trabajadores temporales.

- El control de la inmigración irregular, a través de una mayor dotación de fondos para salvaguardar las fronteras y la firma de acuerdos de cooperación con los países de origen y tránsito para luchar contra la inmigración irregular; la trata de personas y garantizar los retornos efectivos. Como indica el informe CEAR (2019), las consecuencias negativas de estas políticas son varias: 1) las rutas del Mediterráneo están prácticamente cerradas y resultan cada vez más peligrosas, 2) se criminalizan las acciones humanitarias y especialmente el salvamento marítimo de migrantes y 3) la ayuda europea a países en desarrollo queda condicionada a su cooperación con los países europeos en el control de los flujos o, lo que es lo mismo, se produce una externalización de las fronteras.

La preferencia por la migración cualificada y el afán por cerrar fronteras revelan la clara inclinación de las autoridades europeas hacia un tipo muy determinado de inmigración. No obstante, como se ha visto

---

<sup>9</sup> COM (2016) 197 Final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&qid=1542968147492&from=EN>

<sup>10</sup> La tarjeta azul europea es un permiso de trabajo para poder trabajar en Europa, creado en el año 2009. Esta tarjeta azul otorga entrada y residencia solamente a trabajadores altamente cualificados, procedentes de terceros países.

<sup>11</sup> Información detallada sobre estas cuestiones puede encontrarse en el documento *La gestión de los flujos migratorios en la UE*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/managing-migration-flows/>

anteriormente en estas páginas, la UE tiene muchos millones de ciudadanos no precisamente cualificados, extranjeros o de origen extranjero, viviendo dentro de sus fronteras. Las cuestiones referidas a la integración y la convivencia y la necesidad de trabajar en pro de la cohesión social son insoslayables.

Debe en todo caso tenerse en cuenta que el grado de integración de la política migratoria común es parcial. De hecho, las políticas migratorias de los Estados están definidas en función de las prioridades de cada país. Así, actualmente, y a pesar de los esfuerzos de armonización, los Estados miembros tienen capacidad decisoria sobre las reglas de entrada, permanencia y retorno de los trabajadores extranjeros y de sus familias, para llevar a cabo procesos de regularización, para definir acuerdos bilaterales con los países de origen y para regular el acceso de los migrantes irregulares a los servicios públicos.

### 1.2.2. En España

Independientemente de su posición geoestratégica, como puerta de entrada a Europa y la participación en la política europea de control de fronteras, España, como Estado soberano en la gestión interna de sus flujos, lleva un cuarto de siglo de tradición de legislación migratoria y de desarrollo de políticas públicas a través de los planes de integración de los inmigrantes.

De hecho, se ha considerado de interés para el lector incluir en las líneas que siguen una narrativa de la evolución cronológica de las normas rectoras de la inmigración en nuestro país. Pues tales normas y el sentido que van tomando las mismas, son fiel reflejo de la historia migratoria de España y de cómo los ciudadanos de origen extranjero se van integrando en nuestra sociedad. Así, tras las iniciales regulaciones muy centradas en el mercado de trabajo van surgiendo planes de integración, cada vez más centrados en la persona y en la convivencia. Los años de la crisis evidentemente suponen un estancamiento (por motivos presupuestarios, que no conceptuales) en el avance de estas políticas, aunque de nuevo comienzan a implantarse nuevas normas favorables en los últimos años.

Debido al carácter marcadamente económico de la inmigración que España recibe, la regulación de las migraciones en nuestro país ha estado siempre vinculada a la evolución de los inmigrantes en el mercado de trabajo. La primera ley de extranjería data de 1985 (Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España) y el primer Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI), que pretendía abordar, por primera vez en España, la inmigración con un enfoque global, se publica en 1994.

A medida que la inmigración va tomando forma en nuestro país, se van consolidando desarrollos normativos y políticas. Así, en 1996 se publica el Reglamento de extranjería (Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero) y en 2000 la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y sus sucesivas reformas<sup>12</sup>. La política migratoria de esta época se plasma en el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración 2001-2004 (Programa GRECO), que aborda la acogida de inmigrantes y su acceso a la información, la asistencia sanitaria, la incorporación al mercado de trabajo, la lucha contra el racismo y la xenofobia o la ayuda al desarrollo de los países de origen. En 2005 se creó el Fondo de apoyo a la acogida e integración de los inmigrantes y el refuerzo educativo, que ayudó a catalizar las políticas de integración en el ámbito regional y local.

Ya en los primeros años de la crisis, se edita el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) 2007-2010. Este plan pretendía: 1) fomentar la integración de los inmigrantes en la sociedad mediante el reconocimiento de derechos y obligaciones similares a los de los españoles, estableciendo las condiciones para que esos derechos y obligaciones fueran efectivos; 2) promover la comprensión del hecho migratorio por parte de la sociedad española y su adaptación a la nueva realidad social; y 3), finalmente, mejorar la adecuación de los servicios públicos orientados a todos los ciudadanos, inmigrantes y españoles, en igualdad de condiciones.

Tiene también lugar en este período la última reforma, vigente, de la Ley de extranjería: la Ley Orgánica 2/2009 de 11 de diciembre, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Los principales objetivos de la ley están alineados con las directrices marcadas por la UE y en diálogo con las instancias autonómicas y los actores sociales. Destaca, asimismo, la consolidación del Fondo de apoyo a la integración de los inmigrantes.

En el último período de la crisis, 2011-2014, se desarrolla reglamentariamente la Ley de extranjería a través del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. También en el año 2011 se publica el II PECI 2011-2014. El plan ofrece una visión panorámica de los indicadores para el diseño exitoso de políticas de integración. Así, además de las líneas políticas clásicas en materia de inmigración (empleo, educación, salud, vivienda), se podría destacar la metodología participativa usada en su diseño, la promoción de políticas de

---

<sup>12</sup> Que culminaron con la Ley Orgánica 14/2003 de 20 de noviembre de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

cohesión social o la gestión de la diversidad. Pese a las bondades y novedades que ofrecía este plan, no pudo llevarse a cabo por carecer de dotación presupuestaria durante los años de crisis.

En 2011 se aprueba, además, la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, que ha enmarcado desde entonces la política estatal dirigida a la igualdad de trato y no discriminación y se rige por los principios establecidos por el II PECCI 2011-2014.

Durante la recesión económica, a pesar de que nominalmente no hubo políticas migratorias, sí que se financiaron programas encaminados a favorecer el diálogo, la convivencia ciudadana, el sentido de pertenencia y responsabilidad hacia la sociedad de acogida y la gestión de la diversidad en zonas con presencia significativa de nacionales de terceros países. Destaca el Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016, que, aunque va destinado a la población vulnerable en general, propone una serie de medidas encaminadas a mejorar la efectividad del sistema de garantía de bienestar de la población migrante. Son particularmente reseñables las medidas sobre igualdad de trato y no discriminación (medida 202) y las encaminadas a mejorar la gestión y los sistemas de calidad en la implementación de programas de integración (medida 205).

Es necesario, no obstante, reseñar que desde la publicación del II PECCI no ha habido en el ámbito estatal documentos que establezcan las directrices sobre las políticas de integración en España. Como se ha indicado más arriba, el II PECCI no pudo aplicarse por falta de presupuesto. El Plan para la Inclusión Social 2016 no ha sido renovado y tampoco se ha presentado la evaluación del mismo.

Sin embargo, sí se observa muy recientemente un ligero resurgir de normas que indirectamente protegen a los inmigrantes. En este sentido, el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el período 2018-2020<sup>13</sup> tiene una línea concreta de mejora de la protección de los derechos laborales de los trabajadores inmigrantes. Por último, el Plan Director para un trabajo digno 2018-2019-2020<sup>14</sup> también prevé una medida específica de intensificación de la Inspección de Trabajo para comprobar las condiciones de trabajo de los inmigrantes, especialmente mujeres y menores de edad laboral.

---

<sup>13</sup> <https://www.scmst.es/wp-content/uploads/2018/04/BOE-A-2018-5329-plan-estrategico-ITSS.pdf>

<sup>14</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-10653](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-10653)

## 2. Estereotipo, prejuicio, racismo, xenofobia: algunos apuntes teóricos<sup>15</sup>

Este apartado aborda algunas puntualizaciones teóricas que pueden resultar útiles para comprender los conceptos de racismo y xenofobia. Ahora bien, dichos conceptos no pueden entenderse sin saber lo que subyace bajo ellos, que no es otra cosa que el prejuicio y el estereotipo. Por otra parte, cuando se aborda la cuestión del racismo o la intolerancia hacia los inmigrantes, en última instancia estamos hablando de integración. Y si hablamos de integración, en realidad nos estamos refiriendo a sociedades cohesionadas.

En las páginas que siguen se hace un recorrido por todas estas cuestiones, siguiendo el orden secuencial indicado en el párrafo anterior.

### 2.1. *El racismo y la xenofobia*

#### 2.1.1. El racismo

El racismo es un concepto complejo que puede resumirse como “no aceptar la diferencia”, bien en el ámbito del pensamiento, en el ámbito de las actitudes o en ambos. Así, el racismo podría categorizarse en tres dimensiones: ideología, opiniones y actitudes y conductas o prácticas.

Por otra parte, los planteamientos que puede manifestar el racismo pueden analizarse tanto desde perspectivas individuales como grupales; y en este último caso, además, se puede estudiar el comportamiento interno dentro del grupo o la relación del grupo con la sociedad. Dentro de la explicación grupal del racismo, es especialmente aplicable a nuestro actual contexto la llamada teoría del conflicto, que explica la hostilidad y los prejuicios hacia extranjeros, minorías étnicas, etc., debido a la competencia (real o percibida) por recursos escasos y socialmente valorados. Pueden ser bienes materiales (empleo, acceso a prestaciones sociales, etc.) y no materiales, como el poder.

Una clasificación muy interesante de las diferentes formas de racismo es la realizada por Kleinpenning y Hagendoorn (1993). Estos autores consideran diversos factores desde el punto de vista racial: diferencias, superioridad, amenaza, derechos, ajuste, segregación, distancia y visión de la sociedad ideal. En función de estos factores establecen cinco grupos de actitudes que desembocan en formas de racismo. Estas cinco formas de racismo, clasificadas de mayor a menor tolerancia, son las siguientes: 1) no racismo, 2) racismo aversivo, 3) racismo etnocéntrico, 4) racismo simbólico y 5) racismo biológico. El cuadro 1 presenta las características de cada uno de estos tipos de racismo.

---

<sup>15</sup> Tomado de Valbuena, C., Fernández, M. y Caro, R. (en prensa) *Evolución del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia en España. Informe 2019*. OBERAXE.

Cuadro 1 – Clasificación de las formas de racismo y sus características

	No racismo	Racismo aversivo	Racismo etnocentrista	Racismo simbólico	Racismo biológico
Diferencias	Las diferencias de capacidad se aprenden			Son innatas	
Superioridad	No hay razas superiores		Superioridad cultural del propio grupo		Superioridad biológica
Amenaza	El otro grupo enriquece	El contacto es amenazante; problema social	El grupo entraña una amenaza cultural; es un problema social		El otro grupo amenaza degenerar nuestra raza
Derechos	Igualdad de derechos		No hay derecho a igualdad. Deben someterse	Derecho de ser iguales, pero no más de lo merecido	Ningún derecho
Ajustes	El otro grupo es libre de vivir su propia cultura		Deben ajustarse a la cultura de nuestro grupo	Pueden vivir como quieran, pero dentro de áreas limitadas	Deben ser excluidos totalmente
Segregación	No segregación física	Distancia hacia el otro	Separación cultural entre grupos		Segregación física
Distancia		No distancia entre grupos		Mucha distancia	
Sociedad ideal	Sociedad plural	La cultura de nuestro grupo debe dominar y ser aceptada por los otros grupos			Homogeneidad. Sociedad de raza pura

Fuente: Kleinpenning y Hagendoorn (1993).

Como se deduce de lo descrito, el racismo viene a ser una interpretación ideológica que confiere a cierta raza o grupo étnico una posición de poder por encima de otros, sobre la base de atributos físicos o culturales, así como de recursos económicos. El racismo implica relaciones jerárquicas en las que la raza “superior” ejerce el dominio y el control sobre las demás.

### 2.1.2. La xenofobia

La cuestión de la xenofobia incorpora matices respecto al racismo, pues se refiere a las actitudes, los prejuicios y las conductas que rechazan, excluyen y, a menudo, denigran a las personas, fundadas en la percepción de que se trata de forasteros o de extranjeros ajenos a la comunidad, a la sociedad o a la identidad nacional<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> *Declaración sobre el Racismo, la Discriminación, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia: los migrantes y la trata de personas*, Reunión de ONG de Asia y el Pacífico para la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Teherán, febrero de 2001.

En muchos casos es difícil diferenciar el racismo de la xenofobia como motivaciones conductuales, ya que las diferencias en las características físicas se suelen presuponer para diferenciar al “otro” de la identidad común. Sin embargo, las manifestaciones de xenofobia podrían ir dirigidas contra personas con idénticas características físicas, incluso con afinidad de parentesco, cuando estas llegan, regresan o emigran a Estados o zonas que los nacionales las consideran foráneas. Esto es, la xenofobia tiene que ver con el estereotipo y el prejuicio más que con la ideología.

Es más, en el caso concreto español, tal y como vienen diciendo algunos expertos (Rinken, 2015), resulta relevante pararse a considerar si determinadas actitudes hostiles hacia los inmigrantes no estarían sobreestimando actitudes pretendidamente racistas y minimizando entonces la xenofobia. Así, la propia procedencia de los inmigrantes internacionales implica que, en muchos casos, pertenezcan a una etnia diferente a la nuestra. Sin embargo, muy posiblemente no sea ese rasgo el que origine prejuicios o actitudes negativas hacia ellos, sino simple y llanamente la percepción de los supuestos efectos perjudiciales que produciría la inmigración en los intereses económicos y laborales de la población autóctona. Sería, pues, más acertado referirnos a la xenofobia en lugar de al racismo.

## 2.2. *El prejuicio*

Existen numerosas maneras de analizar el prejuicio, pues se trata también de un concepto complejo. De hecho, numerosos académicos coinciden en que el prejuicio racial o étnico es una actitud negativa hacia los miembros de un grupo étnico o social.

El prejuicio puede tener tres tipos de manifestaciones:

- **Cognitivas:** se trata de opiniones o estereotipos sobre el otro grupo que será descrito en función de su ideología, creencias, situación económica, clase social, situación familiar, etcétera.
- **Afectivas:** son emociones positivas (admiración, simpatía y respeto) y negativas (desconfianza, incomodidad, inseguridad e indiferencia) hacia el otro grupo.
- **Conductuales:** Se reflejan en la distancia social preferida con el otro grupo y se miden a través de la actitud de establecer (mantener o evitar) posibles relaciones con los miembros del mismo.

### 2.3. *Los indicadores del racismo y la xenofobia y la discapacidad social*

En las sociedades modernas aparecen múltiples formas enmascaradas de racismo. Las más comunes son el racismo simbólico, el racismo aversivo y el prejuicio sutil.

El primero, el *racismo simbólico* o racismo moderno, habla del antagonismo y resentimiento del grupo dominante contra las minorías que ascienden demasiado rápido, contra las supuestas concesiones hechas a las minorías, o contra la discriminación positiva hacia las mismas, en su caso. Estos individuos, sin embargo, no se consideran racistas y no asumen estereotipos negativos hacia estos grupos. Simplemente niegan la existencia de discriminación hacia grupos desfavorecidos en trabajo, vivienda y escuela aduciendo que estos colectivos ya están en igualdad de condiciones de acceso y competitividad. De hecho, creen que las demandas de estos grupos son excesivas. Una frase que refleja este tipo de racismo es, por ejemplo, “los inmigrantes tienen más prestaciones, han conseguido más de lo que se merecen”.

El *racismo aversivo* o *racismo latente* permite identificar el racismo de aquellas personas que se tienen a sí mismas por progresistas. Surge cuando existe un conflicto entre los valores igualitarios y democráticos de una persona y los sentimientos negativos que le despierta un miembro de un determinado grupo étnico. Se produce de manera no intencional, pues el sujeto racista no es consciente de este tipo de prejuicio. Sus sentimientos son más bien de incomodidad, miedo. El racista aversivo sabe que el prejuicio es malo, pero él no se considera prejuicioso. Sería el caso de los que piensan que “la presencia de los inmigrantes hace que disminuya la calidad de la atención sanitaria” o “la presencia de los hijos de los inmigrantes disminuye la calidad de la educación”.

Existen dos formas de prejuicio: el *prejuicio manifiesto* (caliente, cercano y directo), que expresa de manera abierta la visión contraria a las minorías, y el *prejuicio sutil* (frío, distante, indirecto), que es una versión encubierta de este rechazo y resulta socialmente aceptable. De hecho, el prejuicio sutil surge porque existen normas que prohíben las expresiones manifiestas del prejuicio y la discriminación.

El prejuicio manifiesto incluye la creencia en la inferioridad genética de los grupos diferentes y a través de esta supuesta inferioridad justifica el rechazo a sus miembros y su posición de desventaja en la sociedad. Tiene dos componentes: uno, la amenaza percibida del grupo diferente y el rechazo inicial hacia él, y dos, el rechazo al contacto íntimo con los miembros del grupo diferente (desde la dependencia laboral hasta las relaciones personales o familiares).



Sin embargo, el prejuicio sutil es una actitud no abiertamente racista (al revés que el racismo simbólico), sino basada en la defensa de los valores tradicionales, en la exageración de las diferencias culturales y en la negación de las emociones positivas hacia el grupo estigmatizado. Tiene tres componentes que se expresan de forma normativa para aquellos que rechazan el prejuicio manifiesto –los que adoptan esta postura no son conscientes de ser racistas–:

- Defensa de los valores tradicionales. Se achaca a las minorías su falta de esfuerzo para adoptar esos valores y, por ello, las consideran una amenaza para el mantenimiento de los mismos.
- Exageración de las diferencias culturales entre los grupos. Estas diferencias percibidas se usan como justificación ante las actitudes negativas hacia el grupo minoritario y la posición subordinada y en desventaja de dicho grupo.
- Prejuicio afectivo, o negación de las emociones positivas. Más que expresar emociones negativas, lo cual amenaza la imagen igualitaria del racista sutil, este niega emociones positivas: no es que ellos sean malos, es que nosotros somos mejores.

Debemos indicar que el prejuicio sutil enmascara el racismo a través del llamado sesgo de deseabilidad social. Así, algunos autores como Lorenzo Cachón (2005) o Sebastián Rinken (2005, 2015) destacan que ante la, cada vez mayor, censura social que existe contra el racismo o sus expresiones abiertas, las personas han dejado de expresar el racismo de forma directa y manifiesta, pero no han podido cambiar la representación negativa que tienen sobre diversas minorías étnicas. Por tanto, se han ido generado nuevas formas de racismo, capaces de esquivar el coste social del racismo manifiesto.

#### *2.4. Una breve nota sobre la cuestión de la integración*

Dado que las cuestiones del racismo y la xenofobia discurren paralelas al tema del prejuicio y del estereotipo, no está de más hacer una breve mención a la manera en la que los inmigrantes se relacionan en y con la sociedad de acogida, pues esta interacción tiene mucho que ver con las actitudes que la población autóctona desarrolla ante ellos.

En otras palabras, se estarían de nuevo analizando aspectos referidos a relaciones intergrupales. En este sentido, el modelo de aculturación<sup>17</sup> de

---

<sup>17</sup> La aculturación es un proceso de adaptación gradual de un individuo (o de un grupo de individuos) de una cultura a otra con la cual está en contacto continuo y directo, sin que ello implique necesariamente el abandono de los patrones de su cultura de origen. Dicho contacto suele derivar en influencias culturales mutuas que comportan cambios en una o en ambas culturas.

Berry (2001 y 2003) resulta particularmente adecuado, pues describe las diferentes estrategias de movilidad social colectiva frente a la movilidad individual (cuadro 2)<sup>18</sup>. Estas estrategias son cuatro: integración, asimilación, separación y marginalización. Por otra parte, este autor considera también las actitudes de aculturación de los autóctonos, dado que el proceso de adaptación tiene carácter bidireccional, esto es, afecta a ambas comunidades. Las estrategias de aculturación son también cuatro: integración, asimilación, segregación y exclusión.

Actualmente existe un consenso general en la interpretación de las estrategias de separación e integración como dos opciones de movilidad colectiva que implican la lealtad al propio grupo de origen y un contacto intenso con él. Sin embargo, pueden señalarse diferencias cualitativas entre estas dos opciones. En primer lugar, desde el punto de vista de la formación de la identidad social, la separación buscaría una cierta competición social, un reto frente a la sociedad dominante; por el contrario, la postura de la integración supondría el intento de conciliar las dos pertenencias culturales y grupales. En segundo lugar, las consecuencias psico-sociales de estas dos opciones son distintas: por lo general la estrategia de integración se asocia a una mejor adaptación sociocultural y psicológica que la de separación.

Cuadro 2 – El modelo de la aculturación de Berry

		GRUPO SUBORDINADO		GRUPO DOMINANTE			
		Grado de mantenimiento y elaboración de la identidad cultural					
Grado de valoración y búsqueda de las relaciones con otros grupos	Integración	Asimilación	Multiculturalismo	Melting pot	+		-
	Separación	Marginalización	Segregación	Exclusión			
	+	-	+	-			

Fuente: Berry, 2001 y 2003.

<sup>18</sup> Este modelo categórico ha sido relacionado con los desarrollos de la Teoría de Identidad Social, que contempla el entorno como una categoría social que puede servir de base para la construcción de grupos sociales. Esta teoría fue originariamente desarrollada por Henri Tajfel y John Turner en 1979.

La estrategia de asimilación es una postura individualista, ya que busca mejorar la suerte personal a cambio de la traición al grupo originario de pertenencia y la pérdida de identidad etnocultural. Esta opción tiene en común con la estrategia de integración una orientación positiva hacia el país receptor.

Por último, la estrategia de la marginalización es también una perspectiva individualista, pero en este caso el resultado es una baja identificación con ambos grupos. La mayor diferencia entre ambas estrategias individualistas es que la asimilación conduce a un ajuste sociocultural más exitoso en comparación con la marginalización.

Centrándonos ahora en el grupo dominante, esto es, los autóctonos, la estrategia de multiculturalismo (integración) se da cuando estos abogan por que los inmigrantes se conviertan en parte activa de la sociedad de acogida y que la identidad cultural específica del grupo de inmigrantes se conjugue como un movimiento más dentro del grupo autóctono. La estrategia *melting pot* (asimilación) se da cuando el deseo del grupo autóctono es que los inmigrantes abandonen su cultura de origen y se orienten de una forma clara hacia la cultura de la sociedad de acogida. La segregación podría describirse como la tolerancia hacia que los inmigrantes mantengan sus costumbres, aunque no se desea que los recién llegados participen en la sociedad de acogida. Por último, la exclusión tiene lugar cuando la sociedad dominante desea apartar al grupo inmigrante de cualquier posibilidad tanto de mantener sus propias raíces como de introducirse en la nueva sociedad.

## 2.5. La integración en clave de cohesión social

Las migraciones internacionales han generado cambios coyunturales y estructurales en los países de acogida. En la actualidad, gran parte del debate político gira alrededor de la gestión de sociedades multiculturales y del papel central de la cohesión social, a pesar de que no existe consenso sobre su significado en las políticas de inmigración. La relación entre inmigración y cohesión social varía y responde a paradigmas que se complementan.

Desde 1997, investigadores canadienses como Bernard (1999) y Jeanotte (2003), en colaboración con el Gobierno, desarrollan una serie de estudios para conceptualizar el término e identificar los principales retos que plantea su definición.

Carlota Solé y sus colaboradores (2011) identifican tres dimensiones en el concepto de cohesión social: 1) cultural, 2) redistributiva y 3) relacional. Enraizadas en la herencia teórica de la tradición sociológica, lejos de ser excluyentes, se complementan entre sí y se encuentran en los discursos que subyacen a las políticas migratorias.

- *La dimensión cultural* entiende la cohesión social como resultado de elementos compartidos, como valores, normas consensuadas o una identidad construida a través de símbolos y ceremonias compartidas. Sus resultados van desde el reconocimiento de la diversidad cultural y una concesión de mayores derechos a determinadas minorías culturales, hasta la construcción de normas y valores basados en acuerdos que permitan la convivencia.

- *La dimensión redistributiva* consiste en reducir al máximo las desigualdades y disparidades que existen en una sociedad entre individuos, grupos sociales, regiones o países. Algunos autores como Bernstein (1994) señalan al Estado como responsable de crear las condiciones para que cualquier ciudadano, independientemente de su origen social, pueda promocionarse en la sociedad. Destaca, a su vez, dos elementos clave: un sistema educativo abierto a todos y la redistribución como medio para garantizar la protección y las ayudas necesarias a los más desfavorecidos. La cohesión social se aborda desde la perspectiva de la integración social de los inmigrantes, concibiendo el empleo como instrumento clave. La participación en el mercado laboral determina la integración y esta es la vía para la cohesión social.

- *La dimensión relacional* está constituida por el capital social y está relacionada con el desarrollo de la teoría de las redes sociales (García Macías *et al.*, 2001; Lozares, 2005). Existe consenso sobre la unidad mínima, la persona, y sobre el vínculo entre personas como unidad básica de las redes. Esta perspectiva de la cohesión desde las redes sociales consiste en que los actores son similares en la medida en que están vinculados por relaciones entre ellos. La creación de capital social a través de canales formales e informales solventa las fracturas que pueden darse entre los actores en un contexto de lazos débiles. Más capital social conlleva más cohesión social y menos fracturas.

En la medida en que las sociedades sean capaces de generar mecanismos que avancen hacia la integración de la población inmigrante en un sistema de igualdad de oportunidades y derechos, mayor es su cohesión social (Solé *et al.*, 2011).

### 3. Actitudes ante el racismo

En este apartado se analizan las actitudes ante el racismo que existen tanto en el conjunto de la UE-28 como en la sociedad española. Comienza esta sección con una breve reflexión acerca de la presencia y el auge de los partidos de corte racista en toda Europa, para centrarse en el estudio de las opiniones concretas, tanto de la UE como de nuestro país. Para analizar las tendencias de la UE se han utilizado los datos ofrecidos por el Eurobarómetro

estándar, desde 2014 hasta 2019. En el análisis de la situación española se ha usado el informe de actitudes de los españoles ante la inmigración realizado por el CIS, por encargo del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MITRAMISS) a lo largo de toda la serie en que estos están disponibles (desde 2007 hasta 2017).

### *3.1. El auge de los partidos racistas en Europa: ¿está radicalizándose la sociedad?*

Los partidos de corte racista y xenófobo<sup>19</sup> irrumpen en Europa en los años ochenta del pasado siglo, aunque de manera marginal. En los noventa van cobrando una cierta estabilidad y formando algunas coaliciones inestables de gobierno, llegando algunos de ellos a obtener resultados sorprendentes, como es el caso del acceso del Frente Nacional francés a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en el año 2002. Ahora bien, la verdadera visibilidad (e incipiente relevancia) de estos partidos se va gestando en el contexto de la crisis económica e institucional en la que se encuentra inmersa la Unión Europea desde los años 2007-2008 y ha cosechado sus frutos con la relevante victoria de algunos de estos partidos en las elecciones europeas de 2014 (Antón-Mellón y Hernández-Carr, 2016). En las elecciones europeas de 2019 los partidos de corte más conservador se aglutinan en el Parlamento bajo los paraguas de dos grupos: Identidad y Democracia, con 76 escaños, y Conservadores y Reformistas Europeos, con 61 escaños; entre ambos suman un 19,4%, casi un quinto de la Eurocámara. Por países, en esta última convocatoria de elecciones, este tipo de partidos obtuvieron resultados particularmente relevantes en Francia, Reino Unido, Polonia y Bélgica.

En Alemania, Alternativa para Alemania (AfD), la extrema derecha alemana, entró en el Parlamento con el 12,6% de los votos en las elecciones generales de septiembre de 2017 y se convirtió en la tercera fuerza del Bundestag. En Francia, Reagrupamiento Nacional (RN, antes Frente Nacional) fue el partido más votado en la primera vuelta de las regionales de 2015, aunque perdió todo el poder en la segunda vuelta. En las presidenciales de 2017, en la segunda vuelta, que enfrentó a Macron con Marine Le Pen, ganó el primero con un 66% de votos frente al 34% de la líder de RN, aunque la derecha continúa acortando distancias frente a convocatorias pasadas. En Italia, la Liga Norte ha gobernado en coalición con el Movimiento 5 Estrellas hasta agosto de 2019 y suma un 40% de la intención de voto. En Austria, el

---

<sup>19</sup> Son los considerados partidos de ultraderecha, que comparten varios rasgos comunes: críticas a las políticas migratorias, cuestionamiento de la Unión Europea, un nacionalismo firme y, en mayor o menor medida, rechazo a la globalización en favor de un mayor proteccionismo económico, así como críticas al feminismo y las políticas LGTB.

Partido por la Libertad (FPÖ) gobernó en coalición con el Partido Popular Austríaco entre 2017 y 2019. En Noruega, el Partido del Progreso ha ocupado importantes carteras durante las dos últimas legislaturas. Suecia lleva dos legislaturas frenando la presencia en el Gobierno de los Demócratas Suecos (DS), que en las elecciones de septiembre de 2018 consiguieron la tercera posición. En Finlandia, que celebró elecciones en abril 2019, Verdaderos Finlandeses (VF) solo sacó un punto menos que los socialdemócratas, quienes finalmente han logrado gobernar en coalición con otras cuatro formaciones. En Estonia, la formación EKRE gobierna en coalición con el partido tradicional conservador Centro y ostenta carteras como Interior y Economía. En España, el partido político VOX, que comparte algunos rasgos con estas formaciones (especialmente las críticas a una política migratoria permisiva), obtuvo 52 escaños en el Congreso en noviembre de 2019, convirtiéndose así en la tercera fuerza más votada en nuestro país.

La razón del apoyo a este tipo de formaciones se explica en buena parte por su adaptación a las nuevas preocupaciones ciudadanas. El discurso de estos partidos, de corte populista<sup>20</sup>, esgrime los fantasmas de la inmigración y el multiculturalismo, la inseguridad ciudadana, el paro, la pérdida de soberanía ante organismos supranacionales y la desilusión por los partidos tradicionales (Casals, 2003).

La cultura xenófoba es más amplia que el discurso antiinmigrante, abarcando desde una fuerte identidad nacional, el rechazo de la integración europea, el repudio de aquellos que se desvían de los valores y normas compartidos por la comunidad, una escasa confianza en las instituciones y el descontento con el sistema político en general. La xenofobia, igual que el voto extremista, se nutre de las ansiedades generadas por la globalización, la fragmentación social y el multiculturalismo (D'Appollonia, 2007). Se supera el racismo biológico, encaminándose hacia formas de racismo moderno o prejuicio sutil, basadas en la diferencia, en la superioridad cultural, como ya se ha comentado anteriormente.

La inmigración, por su parte, se convierte, para estos partidos, en un grave problema social que afecta a Europa, amenazando la identidad y cohesión nacional, poniendo en riesgo la seguridad ciudadana. Según ellos, la inmigración masiva, descontrolada, es de imposible asimilación,

---

<sup>20</sup> El populismo es un método o estilo de actuación política que se utiliza para lograr un particular tipo de movilización social y política, normalmente en situaciones de crisis económica y, sobre todo, de crisis política por procesos de deslegitimación de las élites políticas. La clave ideológica del populismo radica en el uso político del término pueblo, un "pueblo" idealizado, constituido/imaginado por un conjunto de ciudadanos llanos poseedores de un sentido común político innato, justo y sabio que no pueden emplear por la corrupción de las élites. Ante esta situación el "pueblo" debe tomar el poder y con ello todos los problemas sociales desaparecerán.

produce desestabilización social y económica, encarece las viviendas y colapsa los servicios públicos (Simón, 2007; Casals, 2003). La integración (concebida como la adaptación a las costumbres del país receptor olvidando costumbres propias) es entendida por estos partidos como un paso necesario y previo a la obtención de la ciudadanía y de los derechos que conlleva, teniendo que ser costeada además por los propios inmigrantes. Pretenden eliminar la posibilidad de realizar regularizaciones a inmigrantes “sin papeles”, reforzar los controles fronterizos, impedir las políticas de reagrupación familiar, la suspensión y renegociación de los acuerdos de libre circulación con la Unión Europea y la aplicación sin excepción del principio de prioridad nacional. También se exige el endurecimiento de las políticas de deportación en los casos de inmigrantes irregulares y de aquellos que, aun contando con el permiso de residencia, delincan en el país receptor (Fernández-García, 2014).

Sin embargo, el aumento del apoyo a los partidos que defienden abiertamente posturas xenófobas en Europa contrasta con la opinión mayoritaria que los ciudadanos de la UE tienen sobre los inmigrantes. Un estudio del año 2018 del Migration Policy Centre (MPC) y coordinado por los doctores Dennison y Dražanová, tras analizar comparativamente todas las encuestas de actitudes hacia la inmigración existentes en el ámbito europeo, concluye que en general la aceptación de los inmigrantes ha mejorado con el tiempo y que esta postura es robusta a lo largo de los años. Efectivamente, así lo corrobora la serie temporal analizada en el Eurobarómetro, como se verá a continuación.

### 3.2. *Actitudes en Europa: el Eurobarómetro*

El Eurobarómetro Estándar es una encuesta periódica realizada en dos oleadas (primavera y otoño) por la Comisión Europea desde 1973. Su principal función es analizar la opinión pública sobre determinados temas relacionados con la Unión Europea para los diferentes Estados miembros. Es uno de los instrumentos más relevantes para el análisis de la evolución del sentir ciudadano en la UE (cuadro 3). La encuesta incluye temas como la situación política y económica (la percepción de la situación actual y las expectativas para el futuro). Se analiza cómo perciben los europeos sus instituciones políticas, los Gobiernos y los Parlamentos nacionales, la UE y sus instituciones, así como sus principales preocupaciones. También examina las actitudes de la gente sobre la ciudadanía europea y sobre temas relacionados con las prioridades de la Comisión Europea, en particular la inversión, el comercio y la migración.

**Cuadro 3 – Principales fuentes estadísticas internacionales sobre actitudes ante la inmigración**

El Eurobarómetro es la fuente más actualizada, completa y sensible para medir de manera comparada actitudes ante la inmigración, si bien es cierto que no son muchas las preguntas que incluye sobre este tema. Cada encuesta consiste aproximadamente en 1.000 entrevistas cara a cara por país. Estas encuestas se aplican en 34 países o territorios: los 28 Estados miembros de la Unión Europea (UE), cinco países candidatos (ex República Yugoslava de Macedonia, Turquía, Montenegro, Serbia y Albania) y la comunidad turco-chipriota en la parte del país que no está controlada por el Gobierno de la República de Chipre.

No obstante, es conveniente comentar que existen también otras encuestas que miden de manera comparada las actitudes ante la inmigración.

La European Social Survey se realiza bianualmente desde 2002 y en 2018 se realizó la novena ronda de esta encuesta. Incluye un amplio rango de países, aunque en cada una de las rondas no están presentes los mismos Estados. España ha estado presente en todas las rondas excepto en la última. Acerca de la inmigración, los principales indicadores usados en cada ronda son la tolerancia u oposición ante la inmigración, los criterios de exclusión, la inmigración como amenaza a los valores culturales, la inmigración como amenaza a la seguridad, la discriminación, las actitudes ante la política migratoria o la convivencia.

La World Values Survey es una encuesta mundial que se encuentra en su séptima oleada (en este momento 2015-2020). Hace estudios individuales de países, siendo los datos más recientes correspondientes a España del año 2011. Los principales indicadores que trata son dos, uno referido al mercado de trabajo (inmigrantes como competidores) y otro referido a la convivencia vecinal con inmigrantes.

El International Social Survey Programme es un programa internacional de encuestas estadísticas fundado en 1984. Los miembros del ISSP son institucionales y por país. La encuesta se centra en un tema específico cada año y la idea es repetirlo cada 5 o 10 años. Los datos más relevantes sobre inmigración se recopilaron en la Encuesta Identidad Nacional III, en el año 2013 con datos sobre la República Checa, Francia, Alemania, Hungría, España y Suecia. Recoge actitudes sobre la inmigración (el inmigrante como competidor, cómo afecta la inmigración a la identidad nacional, derechos que deberían tener los inmigrantes, qué hacer con los inmigrantes irregulares), percepción del número de inmigrantes como excesivo y opiniones sobre el tipo de modelo de integración preferido.

Las preguntas del Eurobarómetro examinadas aquí son la A5 (¿Cuáles son los dos problemas más importantes a los que se enfrenta actualmente la Unión Europea?), la A3a (¿Cuáles son los dos problemas más importantes a los que se enfrenta su país, actualmente?), la A4a (Personalmente, ¿cuáles son los dos problemas más importantes a los que se enfrenta?), la B1.1 (¿Qué tipo de sentimiento evoca la inmigración de personas provenientes de otros Estados miembros de la UE?) y la B1.2 (¿Qué tipo de sentimiento evoca la inmigración de personas provenientes de países de fuera de la UE?).

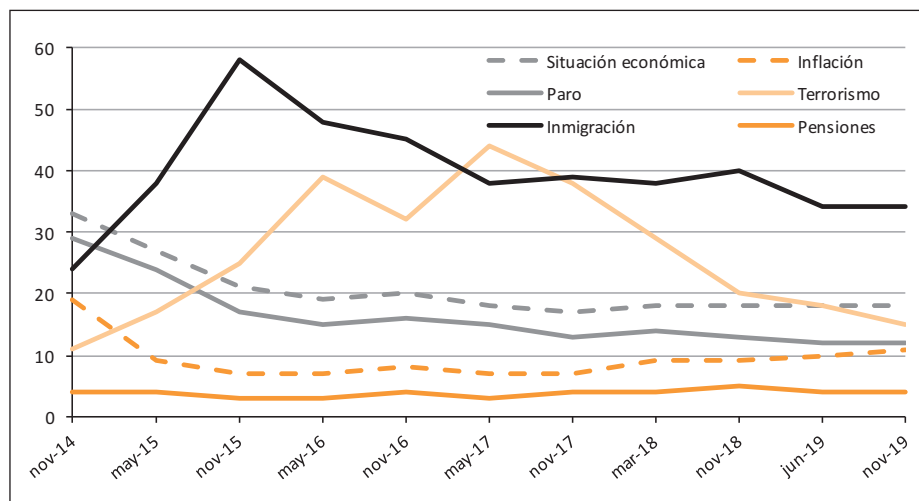
En este apartado se aborda la posición de España en el entorno de la UE-28 en cuanto a la importancia que se da a la cuestión migratoria y la preocupación que la misma suscita entre los ciudadanos según el Eurobarómetro



Estándar (en adelante, EB)<sup>21</sup>. Se analizan los EB desde otoño de 2014 (EB83) hasta otoño de 2019 (EB92).

El análisis se realiza, por tanto, desde una triple aproximación: problemas en el ámbito europeo, problemas en el ámbito del país y problemas desde el punto de vista individual (o familiar). Para cada uno de estos tres ámbitos, vamos a analizar los valores que arroja la UE de los 28 frente a la media de los españoles.

Gráfico 2 – Evolución de la opinión sobre los problemas más importantes a los que se enfrenta la UE-28. Valores medios de la UE-28. En porcentaje. 2014-2019



Fuente: Eurobarómetro noviembre 2014-noviembre 2019.

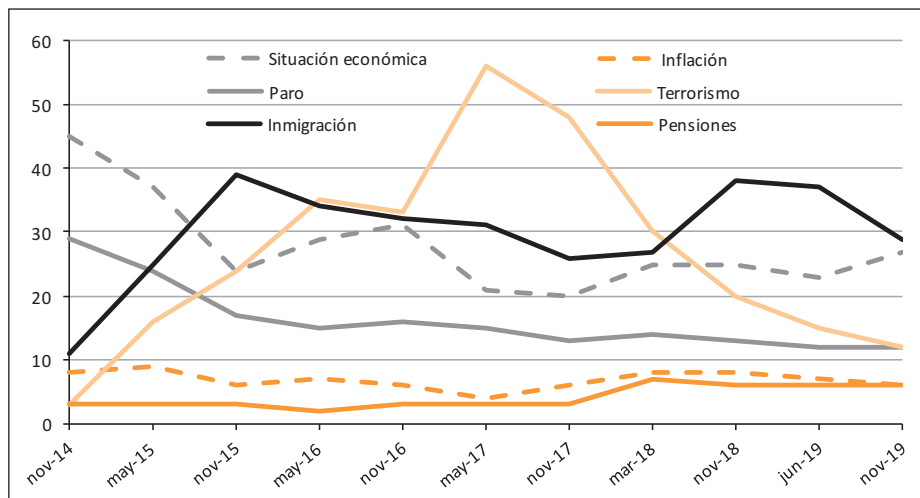
Evidentemente, los asuntos que afectan al ciudadano se perciben de una manera muy diferente según se esté pensando en cada uno de estos niveles. Por ejemplo, en el caso del análisis a nivel de la UE (gráfico 2), para la media de sus ciudadanos, los dos temas más relevantes son la inmigración y el terrorismo. Téngase en cuenta que existe una asociación inconsciente entre ambas variables, especialmente en momentos posteriores a la realización de atentados por jóvenes de ascendencia islámica, aunque los mismos sean ciudadanos europeos de pleno derecho. Así, en el gráfico podemos ver cómo la preocupación por el terrorismo sufre dos repentes, uno en 2016 (atentados en la sala Bataclán en París, atentados en Bruselas) y otro en 2017 (atentados en Las Ramblas de Barcelona). De hecho, la preocupación por el terrorismo se ha movido paralelamente a la de la inmigración hasta

<sup>21</sup> <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&yearFrom=1974&yearTo=2018&search=eurobarometer>

el año 2017. A partir de este año las tendencias se alejan, bajando drásticamente el terrorismo, pero manteniendo la inmigración el primer puesto en el elenco de preocupaciones que abruman a los ciudadanos de la UE-28. Posiblemente la –ya mencionada en estas páginas– “crisis de los refugiados”, que estalla en el año 2015, sea el detonante que coloca a la inmigración en el disparadero y que la ha mantenido en el primer puesto, siendo la primera fuente de preocupación sostenida a lo largo de los años para casi un 40% de los encuestados.

En el caso de los españoles (gráfico 3), se mantienen las dos preocupaciones detectadas para el resto de la Unión Europea, si bien se observa la hipersensibilidad que desató el terrorismo a partir del atentado de Las Ramblas (y los hechos posteriores) en Barcelona. Asimismo, la cuestión de la inmigración se mantiene muy presente en el imaginario español cuando la situación se lee en la clave contextual de la UE: no podemos olvidar que España es país fronterizo con el continente africano y que una gran parte de su territorio está bañado por el Mediterráneo. Evidentemente, las cuestiones referidas a la defensa de las fronteras de la UE y de la lucha contra la inmigración irregular y la trata de personas (puntas de lanza de la política migratoria europea) son consideradas de gran relevancia por los ciudadanos.

**Gráfico 3 – Evolución de la opinión sobre los problemas más importantes a los que se enfrenta la UE-28 según la población española. En porcentaje. 2014-2019**

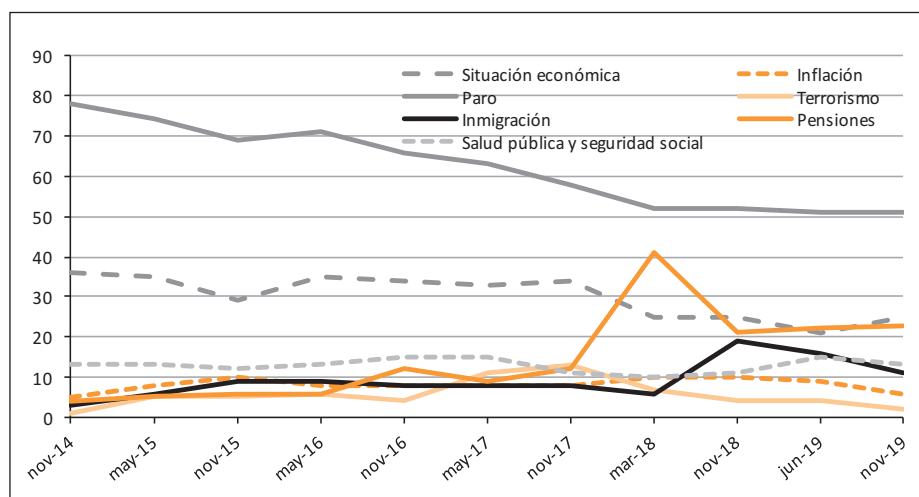


Fuente: Eurobarómetro noviembre 2014-noviembre 2019.

En los gráficos 4 (para la media de la UE) y 5 (para España) se muestran las preocupaciones concretas del país.

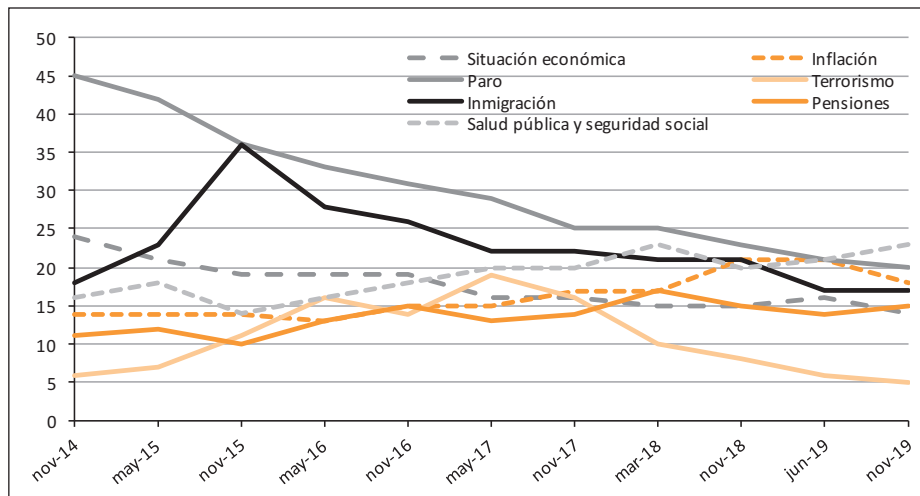
En el caso de España (gráfico 4) el debate lo ocupan, de manera sostenida a lo largo de la serie analizada, dos cuestiones endémicas en nuestro país: la primera, con inevitable y triste protagonismo, el desempleo (primera preocupación para el 80% en su momento más álgido y para el 51% en el valor más bajo); la segunda, la situación económica, pero muy lejos de la anterior, descendiendo, desde el 36% al 25% en ambos cabos de la serie. Desde finales de 2017 la cuestión de las pensiones pasa a ocupar el segundo puesto, junto con la situación económica. La inmigración tradicionalmente ha ocupado un lugar bajísimo en los problemas de los ciudadanos, declarándola de máxima prioridad alrededor de un 5% de los mismos. A finales de 2018 se observa un repunte de la consideración de la inmigración como problema, pasando a ser lo más importante para un 19% de los encuestados. Con todo, no dejaba de ocupar el cuarto puesto (junto con la salud pública), tras el paro, las pensiones y la situación económica. Desde ese momento no ha dejado de descender, situándose a finales de 2019 en el quinto lugar entre los siete problemas más acuciantes para los españoles.

Gráfico 4 – Evolución de la opinión sobre los problemas más importantes a los que se enfrenta cada país. En porcentaje. 2014-2019



Fuente: Eurobarómetro noviembre 2014-noviembre 2019.

**Gráfico 5 – Evolución de la opinión sobre los problemas más importantes a los que se enfrenta cada país. Media UE-28. En porcentaje. 2014-2019**



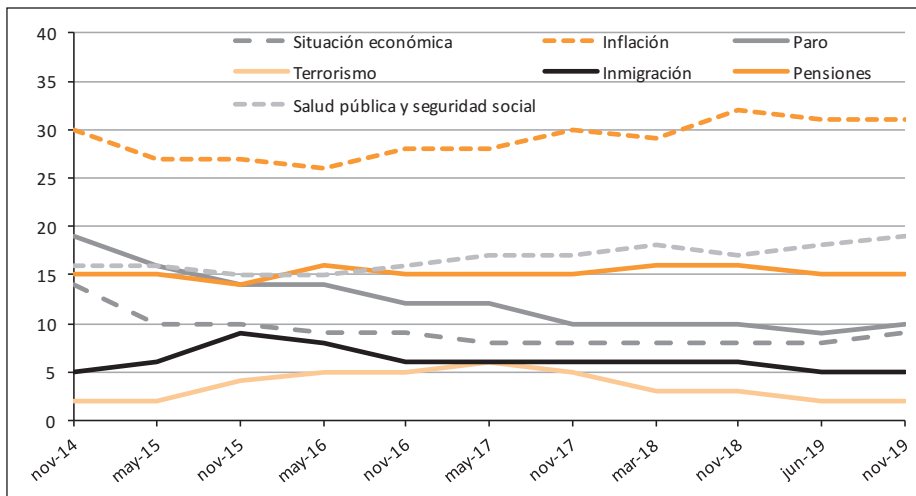
Fuente: Eurobarómetro noviembre 2014-noviembre 2019.

Los resultados del barómetro en ambos momentos permiten concluir que, a pesar de la crisis económica en España, y a diferencia de lo que ocurre en otros Estados miembros de la UE (gráfico 5), los españoles no consideran la inmigración como uno de los problemas importantes a nivel nacional, resultando prácticamente inexistente en el ámbito de sus preocupaciones personales.

En el terreno personal, la inmigración desaparece prácticamente de las preocupaciones de los encuestados europeos (gráfico 6), manteniéndose alrededor del 5% durante todo el período con excepción del pico de finales de 2015 (donde alcanza el 9%). De hecho y paradójicamente, las dos mayores preocupaciones manifestadas en el ámbito europeo pasan a ser las últimas a nivel individual. Lo que más preocupa a los ciudadanos europeos individualmente son la subida de los precios (alrededor de un tercio de los encuestados declaran esta como su mayor angustia, prácticamente a lo largo de toda la serie), seguida muy de lejos por la salud pública (oscilando entre el 15% y el 20%) y las pensiones (alrededor del 15% en toda la serie).

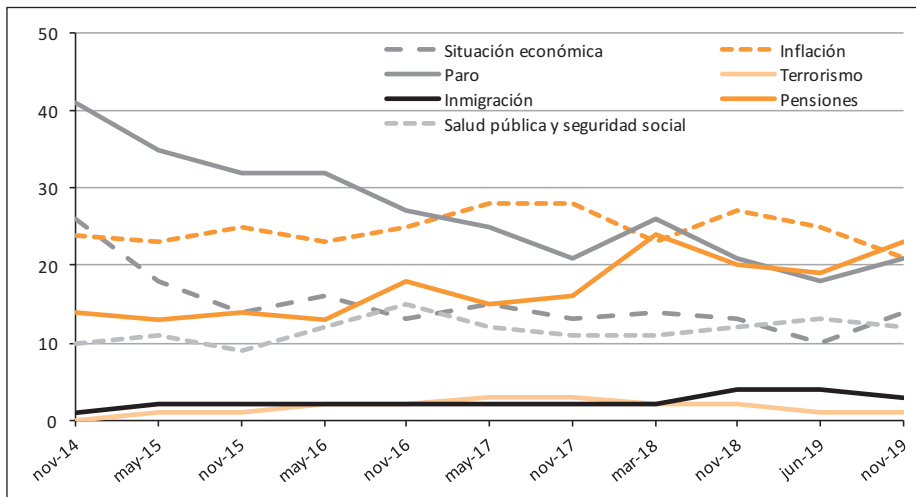
En el caso de España (gráfico 7), tres cuestiones se disputan el primer puesto entre las preocupaciones de los ciudadanos: el paro, en descenso desde 2014 (en este año, principal problema para el 41% de los españoles y bajando hasta el 21% en 2019); la inflación, oscilando de manera sostenida entre el 22% y el 27%; y por fin las pensiones, irrumpiendo con fuerza, ya que al principio de la serie eran el cuarto mayor problema, con un 14% de las opiniones, y a finales de 2019 pasan a ocupar el primer puesto, por encima del desempleo, con un 23%.

**Gráfico 6 – Evolución de la opinión sobre los problemas que más le afectan personalmente. Media UE-28. En porcentaje. 2014-2019**



Fuente: Eurobarómetro noviembre 2014-noviembre 2019.

**Gráfico 7 – Evolución de la opinión sobre los problemas que más le afectan personalmente. España. En porcentaje. 2014-2019**



Fuente: Eurobarómetro noviembre 2014-noviembre 2019.

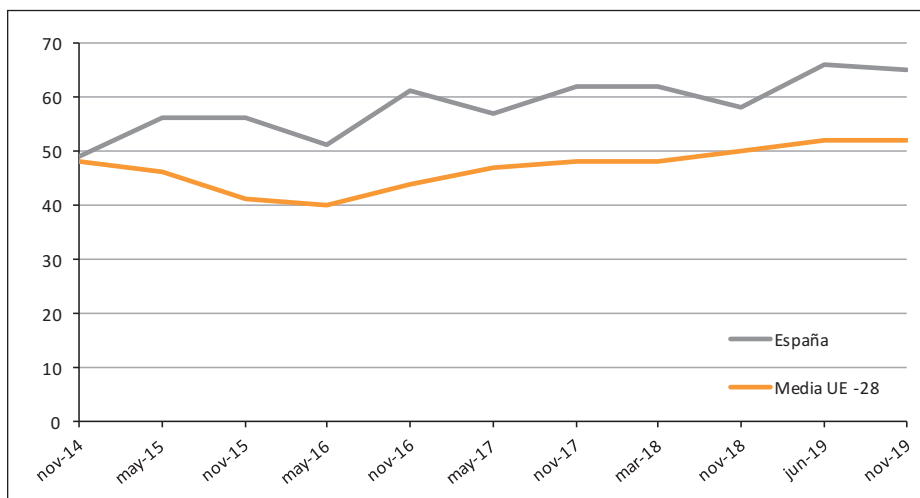
Los tres gráficos siguientes analizan de manera comparada (España y UE-28) los sentimientos hacia la inmigración en general en primer lugar y posteriormente estos sentimientos desagregados en función del lugar de procedencia (pertenecientes a la UE-28 o pertenecientes a países fuera de sus fronteras).

Dos cosas llaman la atención en los tres gráficos: la primera, que la tendencia a una mayor aceptación de los inmigrantes es creciente a lo largo de estos últimos cinco años, tanto para la UE-28 como para España; la segunda, que la inmigración a España (independientemente de su procedencia) es mejor aceptada que en la media de los países integrantes de la Unión Europea.

Con respecto a la consideración de las bondades de la inmigración, como se observa en el gráfico 8, si bien en el año 2014 las posturas de la UE y España eran cercanas, se ha producido un distanciamiento a favor de nuestro país. En 2019 el 65% de los encuestados españoles veían la inmigración como algo positivo para el país. Este dato está 13 puntos porcentuales por encima de la media de la UE-28. Con todo, más de la mitad de los europeos consideraban que la inmigración tenía más ventajas que inconvenientes a finales del año pasado. La tendencia en el resultado de esta pregunta ha sido creciente una vez que tocó suelo con la “crisis de los refugiados”.

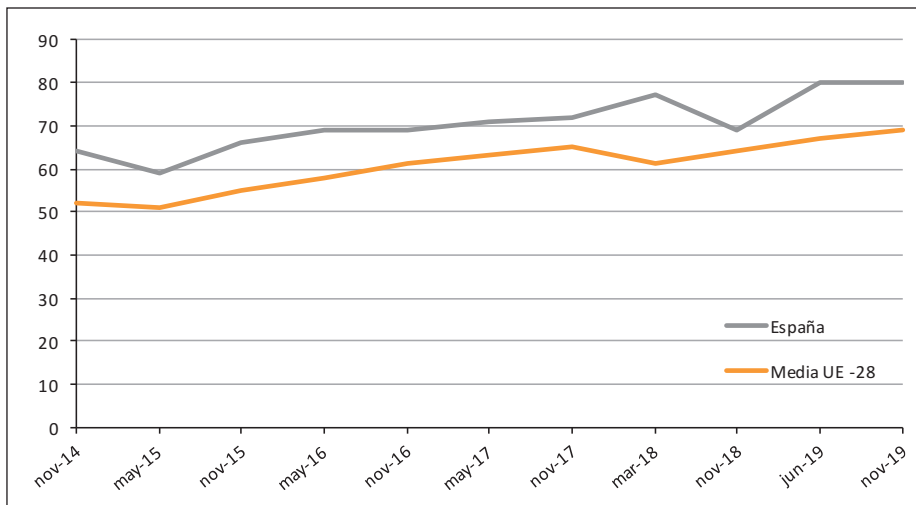
El gráfico 9 ilustra la aceptación de los ciudadanos no nacionales procedentes de la UE. Dicha aceptación es amplia tanto para europeos en general (comienza la serie en el 52% y finaliza en el 69%) como en el caso de España. Para este último, la serie que comienza en un 65% acaba en un 80%, lo que pone de manifiesto que la aceptación de nacionales de la UE en nuestro país es prácticamente unánime.

Gráfico 8 – Evolución de los que opinan que la inmigración es positiva para su país. En porcentaje. 2014-2019



Fuente: Eurobarómetro noviembre 2014-noviembre 2019.

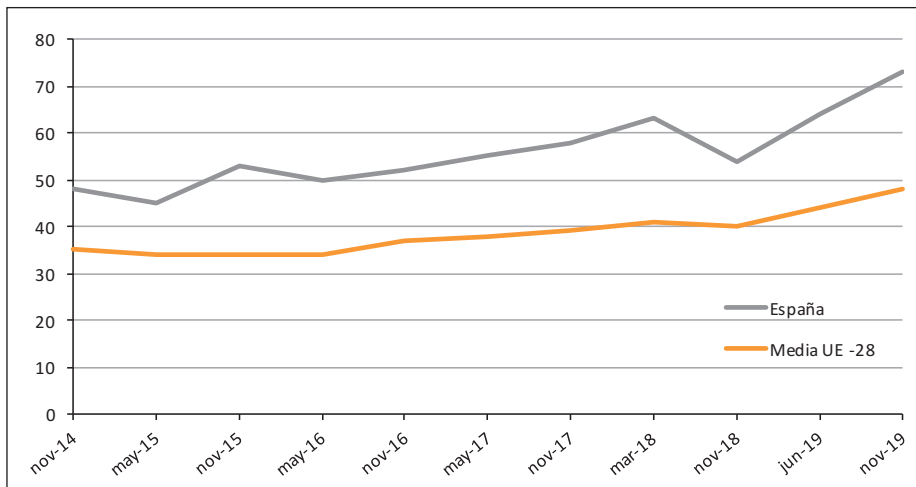
**Gráfico 9 – Evolución de los que opinan que la inmigración de nacionales de la UE es positiva para su país. En porcentaje. 2014-2019**



Fuente: Eurobarómetro noviembre 2014-noviembre 2019.

Finalmente, el gráfico 10 hace referencia a la aceptación de nacionales de países terceros a la UE-28. Como no podía ser de otra manera, dada la mejor aceptación de lo que nos es conocido o cercano, los valores de aceptación

**Gráfico 10 – Evolución de los que opinan que la inmigración de nacionales de fuera de la UE es positiva para su país. En porcentaje. 2014-2019**



Fuente: Eurobarómetro noviembre 2014-noviembre 2019.

son inferiores en este caso, aunque también crecientes. Para la media de los nacionales de la UE-28 los valores oscilan entre el 35% y el 48% en ambos extremos de la serie. España de nuevo sigue un patrón similar, pero con valores superiores, siendo el intervalo de aceptación del 48% al 73%. Posiblemente esta última puntuación esté sobreestimando la opinión de la sociedad española, pues supone un gran salto cualitativo desde el 54% observado apenas un año antes y puede obedecer a una situación de relativa bonanza económica. Ahora bien, la conclusión que sí puede extraerse es que la sociedad española tiende en general a ser tolerante con los que vienen de fuera.

Y otra cuestión relevante y para la esperanza: las posturas positivas hacia la aceptación de inmigrantes –sean de fuera o de dentro de la UE– crecen de manera sostenida a lo largo del tiempo. Es bien cierto que los procedentes de la UE gozan de una mayor popularidad, pero, en todo caso, la aceptación de todos resulta cada vez mayor. Al igual que el reconocimiento de las aportaciones positivas que hacen los inmigrantes.

Evidentemente, la media de la UE está recogiendo países con gran disparidad. En este sentido, es muy relevante tener en cuenta que, desde el punto de la recepción de inmigrantes, podríamos encontrarnos con tres grupos de países: la zona norte (Irlanda y Reino Unido), la zona central (Alemania y Francia) y la zona mediterránea (Italia, España, Portugal y Grecia). La zona norte ha sido muy dinámica en cuanto a movimientos migratorios (de emisión, especialmente Irlanda, y posteriormente de recepción, especialmente el Reino Unido), la zona central ha sido el principal foco de atracción de la inmigración que se dirige a Europa y la zona mediterránea pasó de ser proveedora de emigrantes hacia la zona central a ser receptora de inmigrantes internacionales.

Pues bien, los sentimientos respecto a la llegada tanto de inmigrantes procedentes de la UE como de países de fuera de la UE no se reparten de igual manera en estas áreas geográficas. Los datos del Eurobarómetro nos indican que Alemania, España, Irlanda y Portugal presentan niveles de valoración positiva por encima de la media europea; Francia, Italia y Grecia tienen valores por debajo de la media y el Reino Unido tiene valores alrededor de la media de la UE. Posiblemente en el caso de Italia y Grecia tenga mucho que ver su condición de Estados ribereños y su percepción de que son los receptores de la mayor parte de la inmigración irregular que llega a la UE y, sin embargo, no reciben suficiente apoyo por parte de las instituciones europeas.



### *3.3. Tendencias en las percepciones y actitudes de los españoles ante la inmigración*

Las actitudes hacia la inmigración comienzan a estudiarse en España a principios de la década de los noventa del pasado siglo. Destacan las encuestas monográficas sobre actitudes ante la inmigración del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y los barómetros de este mismo organismo; las realizadas por el Centro de Investigaciones sobre la Realidad Social (CIRES) y la entidad Análisis Sociológicos, Económicos y Políticos, S.A. (ASEP); y las efectuadas por el Centro de Estudios sobre Migraciones y Racismo (CEMIRA) de la Universidad Complutense de Madrid.

En este apartado se presenta de manera extractada el resultado de los análisis longitudinales de la encuesta “Actitudes hacia la inmigración”, realizada por el CIS desde 2007 hasta la más reciente, con datos de 2017 (Actitudes hacia la inmigración X)<sup>22</sup>. El análisis de estas encuestas permite evaluar la evolución de las actitudes y percepciones de los españoles hacia la inmigración a lo largo del período mencionado, posibilitando visualizar las tendencias de estas.

El análisis que se realiza a continuación pretende seguir un itinerario a través de las diferentes manifestaciones o atisbos de actitudes prejuiciosas o racistas. Debemos indicar que el racismo no solo se manifiesta en actitudes, lo cual implica pasar a la acción. También se manifiesta en percepciones, que están en el ámbito de lo subjetivo. Por este motivo, en este apartado se van a analizar tanto actitudes como percepciones. En primer lugar, se analizará si la población considera que los inmigrantes son muchos o pocos. A continuación, se estudiarán las valoraciones de la población sobre los inmigrantes, positivas o negativas, pero también sus posturas ante la acogida. Y también se incluirá aquí una pequeña reflexión sobre el papel que los medios de comunicación pueden tener en la construcción de este imaginario social de la inmigración.

Evidentemente, esta conceptualización social enlaza directamente con las actitudes sobre las normas de inmigración, si resultan estrictas o laxas y qué derechos deberían tener los inmigrantes. Ello está muy relacionado con la percepción del inmigrante como grupo vulnerable en comparación con otros grupos y con la idea de si dan más de lo que reciben o lo contrario. Y por supuesto, muy cercana a estos niveles se revela la convivencia, esto es, la interacción en el colegio, en el barrio o en el entorno laboral.

---

<sup>22</sup> Las autoras de este capítulo llevan analizando estos datos para el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) desde 2015 y los análisis que aquí se realizan son fruto de ese trabajo.

Todo este mapa lleva inevitablemente a la construcción de un modelo ideal de integración. ¿Cómo esperan o pretenden los españoles que se comporten los nuevos vecinos? En otras palabras, ¿cuál es nuestro ideal de integración?

### 3.3.1. Percepciones y valoraciones

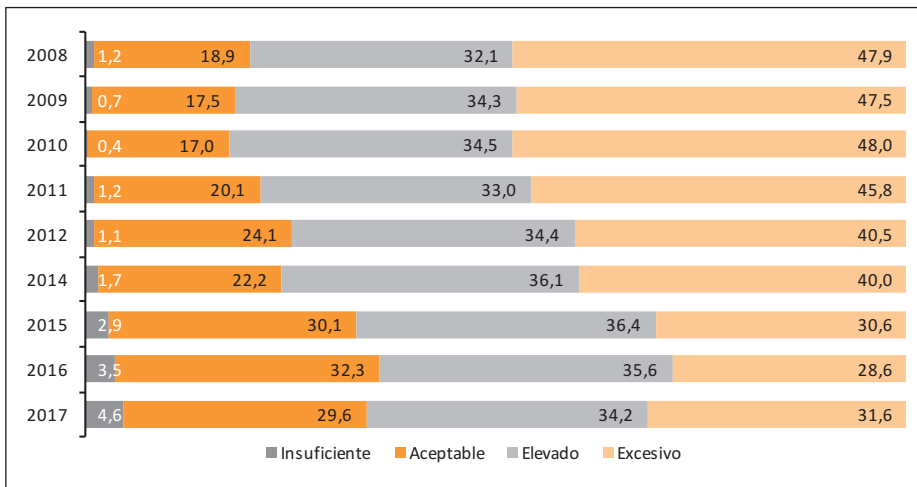
#### ¿Cómo percibimos la inmigración?

Según algunos autores, como María Ángeles Cea D’Ancona (2004, 2009), el hecho de percibir un número excesivo de inmigrantes puede ser considerado un indicador directo del racismo. En el cuestionario del CIS se pregunta al encuestado cómo valora el número de inmigrantes que viven en España. La respuesta se observa en el gráfico 11.

Puede apreciarse que la tendencia de la percepción del número de inmigrantes como excesivo resulta decreciente desde 2012, cuando se encontraba cercana al 50%, hasta el 2016, por debajo del 30%, y con un valor ligeramente superior en 2017.

Entre los años 2008 y 2017 aumentan notablemente las cifras de aquellos que consideran que el porcentaje de extranjeros residentes en España es insuficiente o aceptable, del 20% al 34%. O si se prefiere, se reduce el porcentaje de los encuestados que consideran que el número de inmigrantes

Gráfico 11 – Evolución de la valoración del número de personas de otros países que viven en España. En porcentaje. 2008-2017



Fuente: CIS, Actitudes ante la inmigración, 2008-2017.

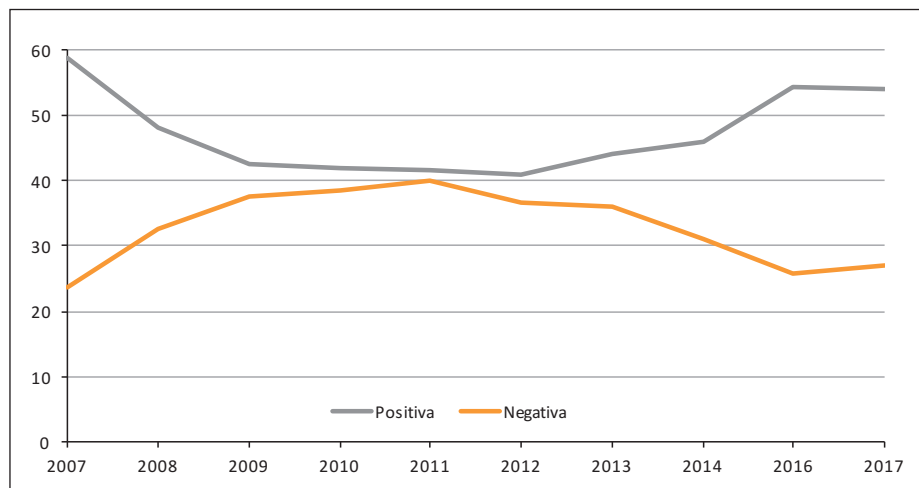
es excesivo o elevado. Esto puede deberse a dos razones. En primer lugar, la mitigación de la mala situación económica desde 2012, que podría llevar a no considerar a los inmigrantes competencia directa en el acceso al trabajo o a los servicios. En segundo lugar, pueden haber contribuido las políticas de sensibilización llevadas a cabo durante todos estos años y los debates sobre el tratamiento ético de la inmigración en los medios. Es necesario seguir trabajando en ello para que las cifras se mantengan e incluso disminuyan.

En todo caso, la consideración del número de inmigrantes como excesivo o elevado sigue siendo muy alta, incluso en el mejor escenario de todo el período (65,8% en 2017). Posiblemente esto se debe a que gran parte de la población percibe a los inmigrantes como competidores en la lucha por los recursos escasos (la teoría del conflicto, que se explicó anteriormente en estas páginas), como veremos posteriormente.

El gráfico 12 muestra la valoración, positiva o negativa, que los españoles tienen de la inmigración. En él se observa como, dependiendo del año de nuestro período de análisis, la inmigración es valorada positivamente por entre un 41% y un 59% de los encuestados.

De la misma manera que se puede observar en la evolución temporal de otras variables, es en el año 2007, justo antes de que estallara la crisis, cuando la valoración positiva de la inmigración alcanza cotas más elevadas (casi el 59%). Esto concuerda con los resultados de investigaciones que encuentran la razón de la no aceptación de la inmigración en motivos económicos, más

Gráfico 12 – Evolución de la valoración que los españoles hacen de la inmigración. En porcentaje. 2007-2017

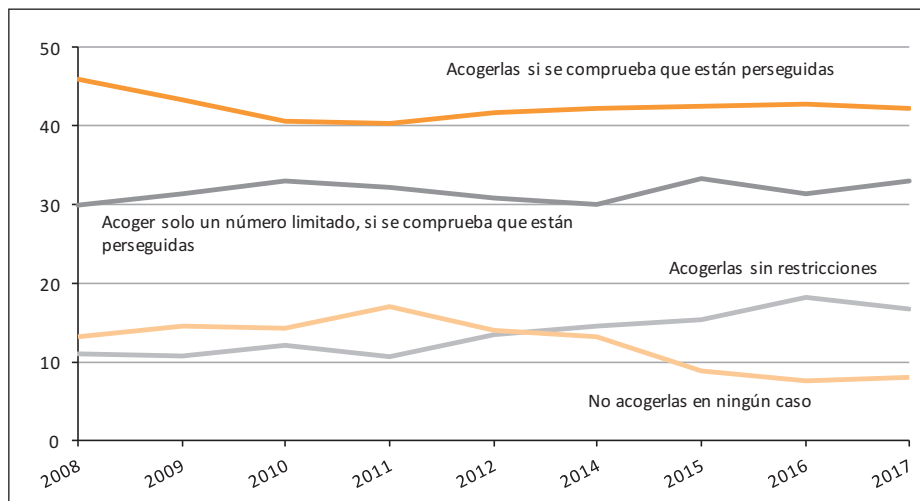


Fuente: CIS, Actitudes ante la inmigración, 2007-2017.

que en aspectos racistas o xenófobos (Rinken, 2015). En el período de 2009 a 2012, en el peor momento de la recesión económica, los porcentajes de españoles con valoración positiva y negativa de la inmigración se acercan bastante. A partir de 2014, con la mejora definitiva de la situación, aumenta de nuevo el porcentaje de encuestados con valoración positiva de la inmigración, llegando al 54% en 2016 y 2017. No obstante, aún no se han vuelto a alcanzar las cifras de aceptación de hace más de una década.

Un apunte final a la hora de analizar la aceptación en general de la inmigración. ¿Cómo consideran los encuestados que hay que actuar con aquellos que solicitan asilo? Según el gráfico 13, la población española se muestra proclive a la acogida, si bien de manera condicionada: un porcentaje superior al 70% acogería a las personas si se comprueba que están perseguidas o acogería solo a un número limitado y si se da este hecho. Este tipo de acogimiento decrece en 2016 (74%) frente a 2015 (76%). Este año significó un repunte con respecto a 2014 (72%) y el mínimo del período analizado en porcentaje de encuestados a favor de políticas de asilo con condiciones. En definitiva, nuestra tendencia hacia la aceptación de la inmigración es el “sí, pero”. Este hecho está en consonancia con cierta tendencia a la estrategia de asimilación que presenta la sociedad española y que se analizará en apartados posteriores.

Gráfico 13 – Evolución de las opiniones sobre la actitud de las personas que solicitan asilo. En porcentaje. 2008-2017



Fuente: CIS, Actitudes ante la inmigración, 2008-2017.

Aunque, como se ha visto, los partidarios del “sí, pero” representan la opinión mayoritaria, es interesante la oscilación que presentan los valores de la posición de acogida incondicional, estable en valores muy bajos alrededor del 11% hasta 2011 y creciente entre este año y 2016, donde llega al 18% de los encuestados. En el año 2017, sin embargo, se observa una disminución en el porcentaje de personas a favor de la acogida sin restricciones. Las oscilaciones en las tendencias muestran de una manera casi inmediata la sensibilidad de los encuestados hacia acontecimientos que pueden haber sucedido en fechas cercanas a la realización de la encuesta<sup>23</sup>.

En definitiva, los españoles perciben que el número de inmigrantes es elevado, lo cual podría implicar que se percibe al extranjero como a un competidor. No obstante, dado que los sentimientos negativos se agudizan especialmente en el tiempo de la crisis, cabe la posibilidad de pensar que este sentimiento negativo de competencia viene determinado más por la situación económica que por el hecho físico de ser extranjero. Por otra parte, el sentimiento relativamente asimilacionista que existe en nuestra sociedad se empieza a percibir por la actitud que tiene la sociedad de poner condiciones ante la posible entrada de refugiados.

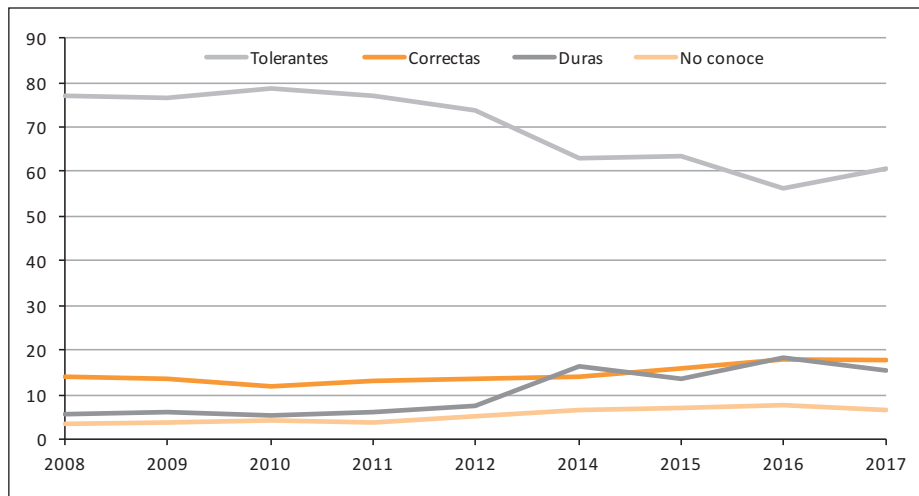
### *¿Conocemos las leyes migratorias y los derechos de los inmigrantes?*

Las percepciones relativas a la legislación en materia de inmigración aparecen representadas en el gráfico 14. El sentir generalizado a lo largo de todo el período es que las normas de inmigración son tolerantes: esta opinión era compartida por casi un 80% entre los años 2008 y 2011; aunque en descenso progresivo desde ese año, la cifra más reciente es que más del 60% de encuestados sigue considerando benigna la legislación en materia migratoria. Un 20% de los encuestados, sostenido (aunque ligeramente creciente) durante el período, considera correcta la regulación y tan solo un 15% piensa que es dura. Otra tendencia interesante es el número de personas que declaran desconocer la legislación migratoria, pues el porcentaje, aunque pequeño e inferior al 10%, muestra un ligero crecimiento en el período considerado.

---

<sup>23</sup> La encuesta del CIS se llevó a cabo entre el 21 de septiembre y el 1 de octubre de 2017. El 17 de agosto de 2017 tuvieron lugar varios atentados yihadistas en Cataluña, con foco en Las Ramblas de Barcelona, Cambrils (Tarragona) y Alcanar (Tarragona). Los atentados se saldaron con 16 muertos (14 en Las Ramblas), un español acuchillado en Barcelona y otra española en Cambrils, seis terroristas abatidos y otros dos que murieron en la explosión de Alcanar.

**Gráfico 14 – Evolución de la opinión sobre el grado de tolerancia de las leyes que regulan la entrada de inmigrantes en España. En porcentaje. 2008-2017**



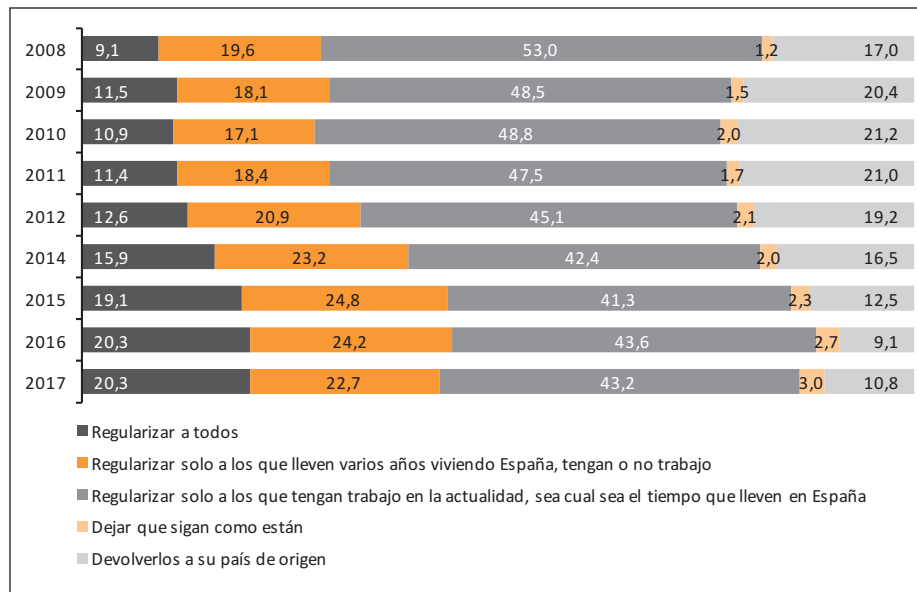
Fuente: CIS, Actitudes ante la inmigración, 2008-2017.

Es interesante señalar que, a pesar de ver al inmigrante como un competidor, los españoles muestran sus actitudes más tolerantes hacia las regulaciones a partir de los peores años de la crisis económica. Sin embargo, en 2017, con un contexto económico más favorable, aumenta levemente la desconfianza en las leyes migratorias.

En el gráfico 15 puede verse la evolución de las variables referidas a las actitudes ante la inmigración irregular. A lo largo de los años la actitud de los encuestados ha ido asentando posiciones a favor de la regularización de aquellas personas que ya están en España, con limitaciones o sin ellas, frente a otras posiciones más intolerantes (devolverlas a su país de origen). Las posiciones predominantes son regularizar a las personas inmigrantes, pero con ciertas condiciones: concretamente, si llevan años viviendo en España o si tienen trabajo. Desde 2011 la tendencia en el porcentaje de encuestados con posiciones más tolerantes (regularizar sin condiciones) no ha dejado de crecer, en detrimento de aquellas posturas menos tolerantes (devolverlos a su país de origen), alcanzando en 2016 y en 2017 los porcentajes más alto del período en la postura más aperturista respecto a la regularización (regularizarlos a todos, 20% en ambos períodos) y el porcentaje más bajo del período en la postura más intolerante en 2016 (devolverlos a su país de origen, 9,1%).

En todo caso, son las posturas intermedias –regularización con ciertas condiciones, como los años de estancia en el país o tener un trabajo– las que tienen mayor peso, alrededor de dos tercios de las opiniones. La postura

**Gráfico 15 – Evolución de las actitudes de los encuestados acerca de las políticas de regularización hacia las personas inmigrantes que están en situación irregular en España. En porcentaje. 2008-2017**

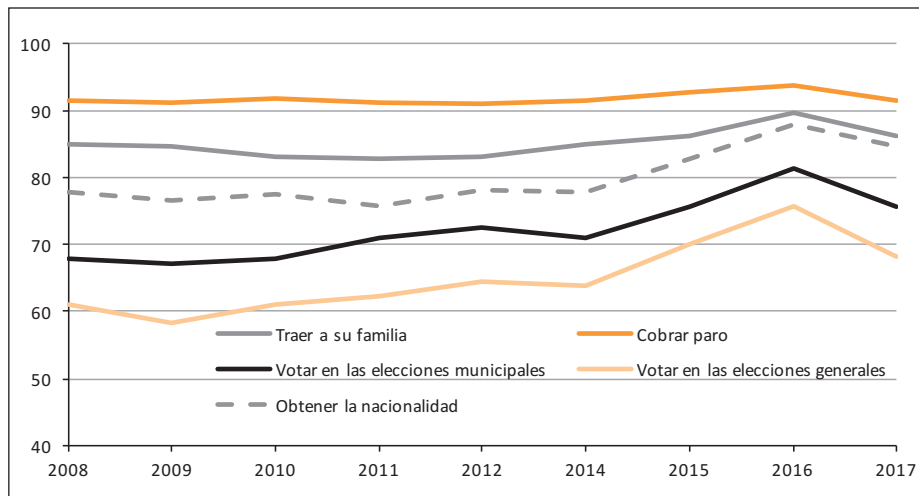


Fuente: CIS, Actitudes ante la inmigración, 2008-2017.

predominante es la regularización condicionada a la situación laboral actual, que no baja del 41% en todo el período de tiempo analizado. Parece que la estabilidad en el mercado laboral es considerada por los encuestados el mejor garante para la regularización, poniéndose así de manifiesto el carácter económico de la inmigración que recibe España y corroborándose, por ende, todas las reflexiones que se han hecho con anterioridad y que pueden decirse en román paladino: los inmigrantes no me estorban hasta que no me empiezan a quitar el trabajo.

El gráfico 16 muestra la evolución de las actitudes de los españoles acerca de los derechos que los inmigrantes deberían tener, una vez instalados en España de manera estable y regular. Las respuestas muestran que los encuestados, en un porcentaje amplio, están a favor de que los inmigrantes traigan a sus familias (más del 80% en todo el período analizado), que cobren el subsidio de desempleo si se quedan en paro (más del 90%), que obtengan la nacionalidad (más del 75%), que voten en las elecciones municipales (más del 65%) y que voten en las elecciones generales (más del 58%). En todo caso, es de reseñar que en 2016 se alcanza el valor más alto de la serie, produciéndose en 2017 un pequeño descenso. No existen datos posteriores que permitan concluir si esto es un dato aislado o se trata de un cambio de tendencia.

Gráfico 16 – Evolución de la opinión sobre los derechos que deberían tener los inmigrantes instalados en España de manera estable y regular. En porcentaje. 2008-2017



Fuente: CIS, Actitudes ante la inmigración, 2008-2017.

De todos los aspectos contemplados en esta pregunta, el ítem con mayor aceptación, sobre el 90% en toda la serie temporal, es el que se refiere al cobro del subsidio de desempleo por parte de los inmigrantes si se quedan parados, lo cual indica una indudable empatía hacia los migrantes como trabajadores<sup>24</sup>. Esta tendencia se repite en el caso de la reagrupación familiar, que se mantiene estable sobre el 85% de las aceptaciones y en crecimiento desde 2011.

Sin embargo, la concesión del derecho al voto, tanto en las elecciones municipales como en las elecciones generales, reúne a un porcentaje menor de encuestados (si bien con tendencia creciente desde 2011, alcanzándose en 2017 el 70% y el 75% para el voto en las generales y en las municipales, respectivamente). Resulta llamativo, sin embargo, que el porcentaje de personas a favor de conceder la nacionalidad a los inmigrantes (casi el 85% en 2017) sea superior a los indicados para la concesión del voto: pues el hecho de ostentar la nacionalidad lleva implícito el derecho al voto. Un análisis desapasionado de los números nos permitiría identificar un cierto sesgo de deseabilidad social presente en las respuestas acerca de la concesión del derecho a la nacionalidad, mientras que en la concesión del derecho al voto los encuestados serían más sinceros.

<sup>24</sup> Que, por cierto, no puede hacerse realidad en todos los casos, dado que únicamente aquellos inmigrantes que trabajan legalmente tendrán derecho a la percepción de la prestación por desempleo.



De los datos analizados, puede concluirse que la concesión de derechos amplios a los inmigrantes que se encuentran en España parece gozar de un amplio consenso social. Pero también puede inferirse que en general los españoles no son profundos concededores de la legislación vigente, pues muchos de los derechos que los encuestados estarían dispuestos a reconocer ya se encuentran reconocidos en la legislación vigente. En España la actual regulación migratoria permite ya la regularización por haber estado muchos años viviendo en el país, ni siquiera haría falta tener trabajo (estamos hablando de la regularización por arraigo). Y, como ya se ha indicado anteriormente, la concesión de nacionalidad automáticamente supone la adquisición de todos los derechos de un ciudadano español (el voto inclusive). Sin embargo, únicamente aquellos que están trabajando legalmente en España tienen derecho a percibir la prestación por desempleo.

### *La influencia de los medios de comunicación*

Según diversos autores<sup>25</sup>, muchas imágenes que nos transmiten los medios de comunicación contribuyen a moldear la opinión pública, reforzando prejuicios y estereotipos contrarios a este fenómeno.

Los resultados del análisis de las preguntas de la encuesta del CIS referidas a los medios de comunicación –“Grado de atención que los medios prestan a la inmigración” y “Valoración de la inmigración” que los medios transmiten– pueden verse en los gráficos 17 y 18, respectivamente. Estas preguntas revelan poco de la percepción que tienen los encuestados acerca de la inmigración, dado que no hacen referencia a frecuencias objetivas (esto es, cuando se refieren al grado de atención que prestan los medios, no establecen un umbral determinado, un número concreto de noticias a la semana, con lo que dicho umbral se convierte en relativo para cada persona). Por ello, resulta difícil relacionar *a priori* una percepción de elevada presencia de la inmigración en los medios con una actitud intolerante hacia la misma. La cuestión para plantearse es si la transmisión de una imagen determinada sobre la inmigración por parte de los medios puede inducir a los destinatarios del mensaje a una postura favorable o de rechazo.

El porcentaje de encuestados que consideran que los medios prestan mucha o bastante atención a la inmigración en 2017 (56,5%) es el menor de la serie junto con el 2012 (55,8%). En todo caso, es de destacar que alrededor del 60% de los encuestados considere que la atención que se da a la inmigración en los medios es bastante o mucha. Aun a riesgo de aventurar opiniones, podría apuntarse que el considerar excesivo el número de noticias

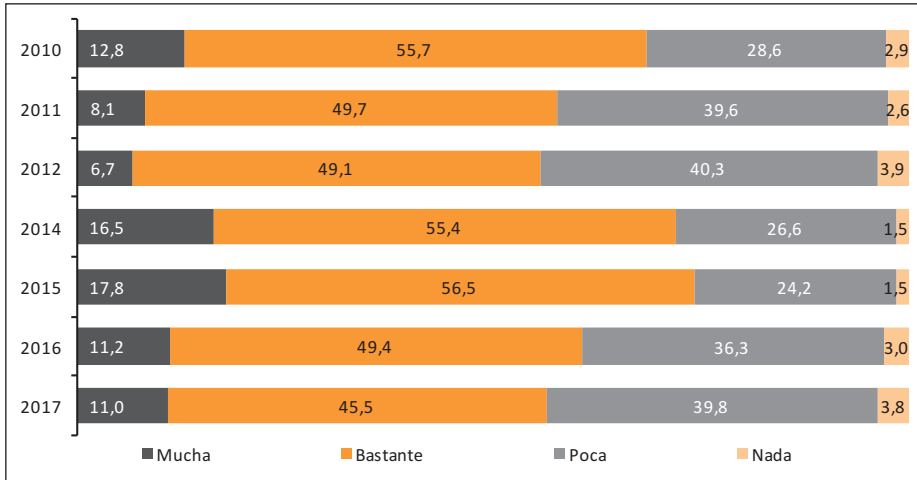
---

<sup>25</sup> Wieviorka, M. (2009): *El racismo: una introducción*. Bogotá: Gedisa Editorial. Igarua, J. J., Moral, F. y Fernández, I. (2011): “Cognitive, attitudinal and emotional effects of the news frame and group cues on processing news about immigration”. *Journal of Media Psychology*, 23(4), pp. 174-185.

sobre inmigración podría indirectamente predisponer negativamente al encuestado, a través de una sensación de hartazgo o saturación.

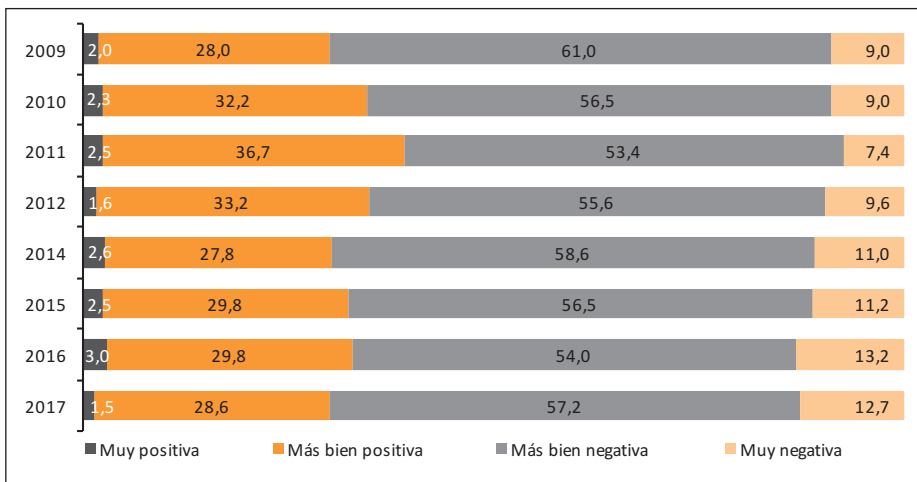
Este hecho podría estar conectado con la valoración que realizan los encuestados acerca de la imagen que los medios transmiten de la inmigración.

**Gráfico 17 – Evolución de la opinión sobre la atención prestada por los medios de comunicación al tema de la inmigración en España. En porcentaje. 2010-2017**



Fuente: CIS, Actitudes ante la inmigración, 2010-2017.

**Gráfico 18 – Evolución de la opinión sobre la valoración que los medios de comunicación hacen de la imagen de la inmigración en España. En porcentaje. 2009-2017**



Fuente: CIS, Actitudes ante la inmigración, 2009-2017.

La valoración de la imagen que transmiten los medios (muy positiva, positiva, negativa o muy negativa) parece consistente a lo largo de los años, si bien con ligeras oscilaciones cíclicas, manteniéndose entre el 60 y el 70% el porcentaje de encuestados que consideran negativa o muy negativa la aproximación de los medios a la inmigración.

En resumen, y poniendo sobre la mesa que estas dos preguntas no son indicativas de las opiniones o actitudes de los encuestados acerca de la inmigración, la máxima intuición que podría obtenerse del análisis es, como ya se ha indicado, que la insistencia excesiva acerca de un tema que es tratado negativamente puede terminar predisponiendo negativamente la opinión de la sociedad en su conjunto.

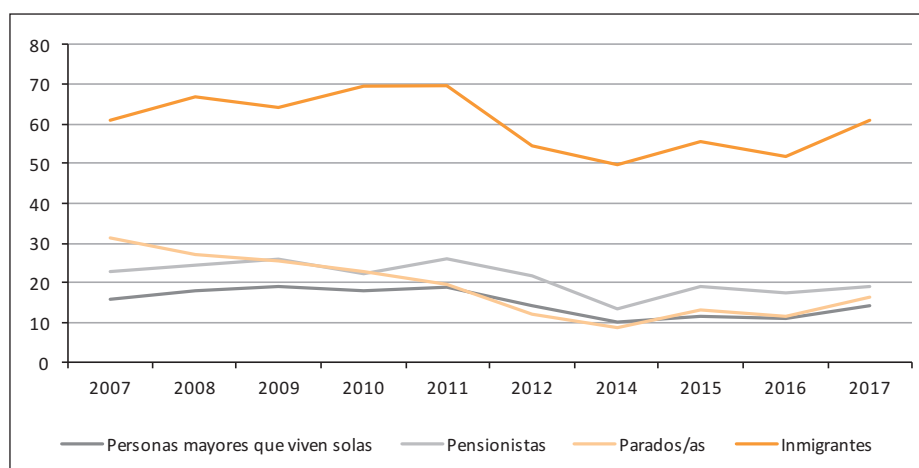
### 3.3.2. Convivencia

#### *Grupos vulnerables en nuestra sociedad*

El gráfico 19 refleja la percepción social acerca de la cantidad de ayudas que perciben determinados grupos vulnerables en nuestra sociedad: personas mayores que viven solas, pensionistas, parados e inmigrantes. Este indicador está relacionado con el racismo simbólico, que sostiene la idea de que ciertos grupos desfavorecidos tienen excesivas ayudas.

En este caso, si hay muchos encuestados que perciben que un determinado grupo recibe muchas o bastantes ayudas, esto implicaría rechazo a este grupo concreto. Por el contrario, valores bajos en la serie implican aceptación social de la percepción de determinadas ayudas por parte de un grupo concreto.

Gráfico 19 – Evolución de la empatía hacia determinados colectivos. En porcentaje. 2007-2017



Fuente: CIS, Actitudes ante la inmigración, 2008-2017.

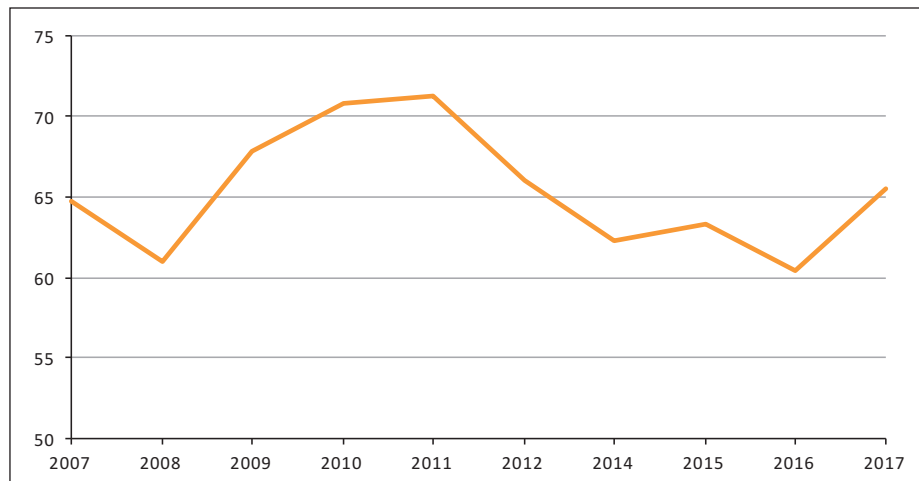
Como se observa, a lo largo de todo el período considerado, se mantiene más o menos estable y con tendencia al alza la aceptación social de la percepción de ayudas por parte de los mayores, los parados o los pensionistas. Menos de un tercio de los encuestados consideraba grandes estas ayudas en 2007; estos porcentajes disminuyen hasta por debajo del 20% una década más tarde (o dicho de otra manera, un 80% de aceptaciones). En todo caso, por ver algún matiz, el colectivo vulnerable más unánimemente aceptado son los mayores. Como se observa, el tema de los parados ha ido cambiando a medida que mejora la situación económica (ahora bien, siempre dentro de cotas muy altas de aceptación).

Esta tendencia es justo la contraria para el caso de los migrantes. Si bien existe una cierta oscilación cíclica coincidente con la menor aceptación en los años álgidos de la crisis (2010 y 2011) y una mejora en la aceptación desde la salida de esta en 2014, lo cierto es que entre el 50% y el 70% de los encuestados considera elevada la percepción de ayudas por parte de los inmigrantes. Dicho de otras palabras, la única minoría estigmatizada por elementos de racismo simbólico, en cuanto a percepción de ayudas públicas, son los inmigrantes.

En estrecha relación con lo anterior está, indudablemente, la percepción de si los inmigrantes reciben más de lo que aportan. Los porcentajes de aquellos que consideran que los inmigrantes reciben más de lo que aportan se encuentran entre el 60% y el 70% en toda la década analizada (gráfico 20), unas cifras muy parecidas a las obtenidas al analizar la pregunta sobre si las prestaciones recibidas por ellos eran excesivas. De nuevo la percepción de que los inmigrantes están obteniendo más de nosotros se exagera durante el período álgido de la recesión, volviendo posteriormente a unos niveles más equilibrados. Aquí subyace una cuestión que ya ha sido puesta de manifiesto y que surgirá de nuevo posteriormente: la consideración del inmigrante como competidor en el reparto de los recursos escasos (las prestaciones sociales, en este caso), como exponente de la teoría del conflicto, explicativa del racismo en grupos sociales. Recuérdese, además, que la actitud del tipo de racismo moderno o simbólico puede corresponderse con la percepción de que otros grupos desfavorecidos diferentes a los inmigrantes (personas mayores que viven solas, pensionistas o parados), a los que se otorgan mayores derechos para el acceso a las ayudas estatales, están percibiendo menos ayudas, precisamente porque los inmigrantes reciben más de lo que aportan.

El hecho de alcanzarse en 2016 el valor mínimo de toda la serie analizada podría explicarse por el momento de realización de las encuestas (del 19 de noviembre al 22 de diciembre de 2016), pudiéndose haber producido

**Gráfico 20 – Evolución de las personas que opinan que los inmigrantes reciben más o mucho más que lo que aportan. En porcentaje. 2007-2017**



Fuente: CIS, Actitudes ante la inmigración, 2007-2017.

un efecto halo de “espíritu navideño”<sup>26</sup>. En 2017, sin embargo, parece registrarse un repunte, que ya se ha detectado en el análisis de otras series (de hecho en el análisis de casi todas ellas). Lamentablemente no disponemos de información más reciente que nos permita dilucidar si el dato de 2017 constituye un hecho aislado o si, por el contrario, resulta estructural y, por tanto, obedece a un cambio de tendencia.

### *Compartir espacios con nuestros nuevos vecinos*

Se analizan a continuación las percepciones de los encuestados que se refieren a los aspectos más representativos de nuestro sistema de bienestar: la sanidad y la educación, cuya cobertura es universal. Adicionalmente nos vamos a referir a otro ámbito que, aunque sujeto a una cierta regulación, no está garantizado para todos y también representa un foco de tensiones al ser un recurso escaso: el trabajo.

El gráfico 21 recoge la evolución de las percepciones y las actitudes de los encuestados hacia los inmigrantes frente a los recursos sanitarios. La percepción de que los inmigrantes pueden consumir recursos sanitarios que legítimamente corresponden a los españoles viene representada por las afirmaciones siguientes: “La presencia de los inmigrantes hace que

<sup>26</sup> Entendido como un sentimiento que produce alegría, esperanza y nostalgia conjuntamente. Investigadores de la universidad de Copenhague lo relacionan con una actividad dentro de los lóbulos parietales del cerebro (Anders Hougaard *et al.*, 2015: “Evidence of a Christmas spirit network in the brain: functional MRI study”. *British Medical Journal*).

disminuya la calidad de la atención sanitaria”, “Los inmigrantes abusan de la atención sanitaria gratuita” y “Aunque tengan los mismos ingresos, se les dan más ayudas sanitarias a los inmigrantes que a los españoles”. Esto es, se trata tanto de prejuicios sutiles (disminuyen la calidad) o actitudes aversivas (abusan), como indicadores de racismo simbólico (se les dan más ayudas, deberíamos tener preferencia).

Para un porcentaje de entre el 50% y el 60% de los encuestados, los inmigrantes abusan de la atención sanitaria y reciben más ayudas sanitarias que los españoles. No obstante, a partir de 2011-2012 se produce una caída en el porcentaje de individuos que están de acuerdo con estas premisas, llegando a su punto más bajo en 2016 (aunque esta opinión sigue siendo sostenida por un 53%) y con un ligero repunte en 2017.

Respecto a la actitud adoptada por los encuestados con relación a que los españoles tengan preferencia frente a los inmigrantes en el acceso a la atención sanitaria, que indicaría un prejuicio sutil, en toda la serie analizada el porcentaje de encuestados que está de acuerdo ha oscilado entre el 41% y el 50%, mostrando los valores más elevados en 2010 y 2012. A partir de ese año la tendencia es decreciente, alcanzando en 2016 su valor mínimo (41%)<sup>27</sup> y creciendo ligeramente en 2017 hasta el 42%.

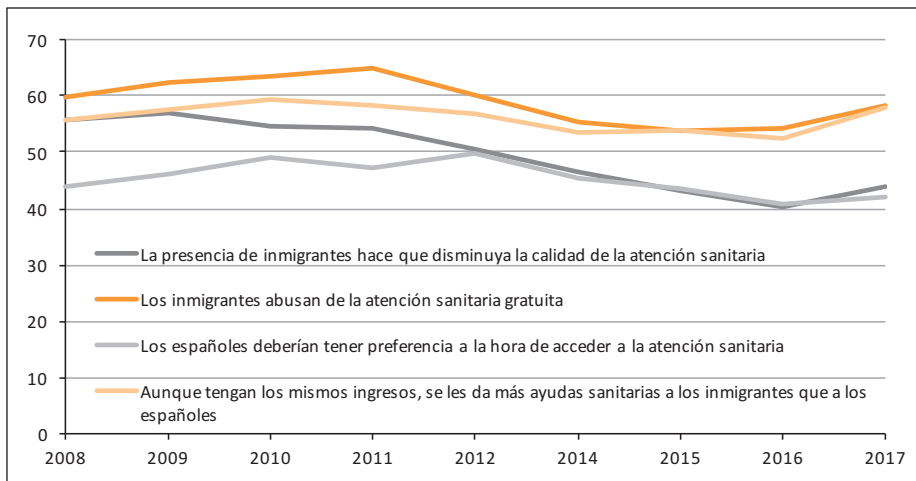
En el caso de la percepción de la disminución en la calidad de la atención sanitaria por el acceso a ella de los inmigrantes, esta cuestión era respaldada al principio de la serie por un 56% de los encuestados, pero ha experimentado una tendencia a disminuir hasta situarse en el 43% –trece puntos porcentuales por debajo– en 2017.

Ya se ha mencionado anteriormente que los repuntes experimentados en 2017 pueden obedecer a que la encuesta se llevó a cabo en un momento muy diferente a la de 2016 y, además, tras una circunstancia desgraciada. Ha de comentarse que estas encuestas tienen una muy alta sensibilidad para reflejar situaciones coyunturales. En todo caso, será muy interesante ver resultados posteriores de esta encuesta para analizar posibles cambios de tendencia.

---

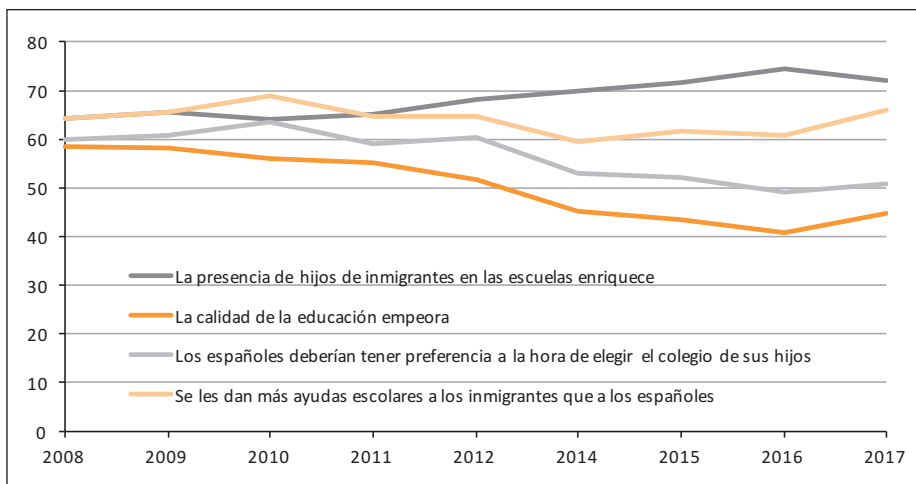
<sup>27</sup> Los profesionales sanitarios están en una situación privilegiada para detectar la motivación de odio o intolerancia en pacientes que solicitan su asistencia por haber sufrido una agresión. El ámbito sanitario es, por tanto, un eje fundamental en la lucha contra el racismo y la xenofobia. La Secretaría General de Inmigración y Emigración, a través del OBERAXE, implementa desde 2016 el Proyecto PANDORA “Sensibilización para la detección de incidentes de racismo, xenofobia y otras formas de intolerancia en el ámbito sanitario”, cofinanciado por el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) de la UE. Este proyecto tiene como objetivo dotar a los profesionales sanitarios, y trabajadores sociales de los servicios de urgencia de hospitales y de centros de salud, de la formación y las herramientas necesarias para identificar la motivación por odio en agresiones ocurridas a personas que acudan a dichos servicios para que puedan ofrecer apoyo a las víctimas mediante su derivación a ONG especializadas, y para notificar el caso a través del parte de lesiones si procede.

**Gráfico 21 – Evolución de las personas que están de acuerdo con las siguientes frases respecto a la atención sanitaria a los inmigrantes. En porcentaje. 2008-2017**



Fuente: CIS, Actitudes ante la inmigración, 2008-2017.

**Gráfico 22 – Evolución de las personas que están de acuerdo con las siguientes frases respecto a la influencia de los inmigrantes en la educación. En porcentaje. 2008-2017**



Fuente: CIS, Actitudes ante la inmigración, 2008-2017.

El gráfico 22 muestra el análisis evolutivo de las percepciones y actitudes de los españoles hacia los inmigrantes en relación con el acceso a los recursos educativos. A excepción del primero de los ítems, la estructura de la pregunta es exactamente la misma que la referida a la sanidad, pudiéndose valorar, por tanto, elementos de racismo simbólico, aversivo y de prejuicio sutil.

Una mayoría de los encuestados, más del 60%, tiene la percepción de que la presencia de los hijos de inmigrantes en las escuelas es enriquecedora para el conjunto de alumnos. Esta percepción muestra su valor más bajo en el año 2010 (64%), momento en el que empieza a crecer de nuevo hasta 2016, con valor máximo del período (74%); el año 2017 marca un valor del 72%.

En general, todos los ítems de esta batería se comportan de idéntica manera: se evoluciona hacia posturas más tolerantes, aunque en 2017 se experimenta un ligero empeoramiento en todos los valores. Así, mientras que en 2008 un 58% de los encuestados consideraba que la presencia de hijos de inmigrantes suponía un deterioro de la calidad de la educación, en 2016 únicamente un 41% mantenía esta opinión. En 2017 este porcentaje creció hasta alcanzar un 45%.

Lo mismo sucede con la cuestión referida a si los españoles deben tener preferencia a la hora de elegir colegio respecto a los inmigrantes. El valor de esta serie alcanza su punto máximo en 2010 con un 64% de los encuestados a favor. Desde este año la tendencia es a la baja, alcanzando su valor mínimo en 2016, por debajo del 50%. En 2017, al igual que en el resto de estos ítems, el valor crece hasta el 51% de los encuestados.

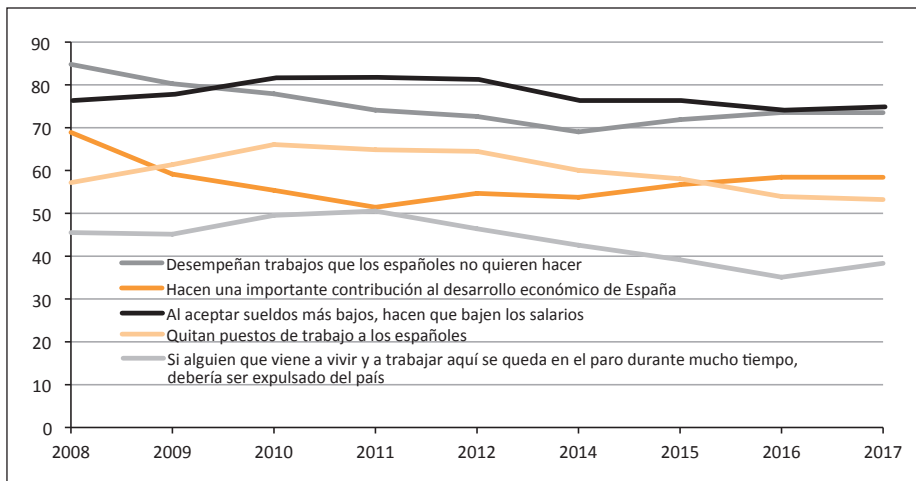
Por fin, la evolución de los resultados de la afirmación “Se les dan más ayudas escolares a los inmigrantes que a los españoles”, que mantiene de acuerdo a un 66% de encuestados (con más o menos repuntes) en toda la década analizada, permite afirmar que los españoles siguen viendo al inmigrante como detractor de recursos.

En el gráfico 23 se puede ver la evolución de las actitudes y percepciones de los encuestados ante la participación en el mercado laboral de los inmigrantes. Un porcentaje de encuestados que oscila entre el 69% y el 85%, a lo largo del período considerado, opina que los inmigrantes desempeñan trabajos necesarios no deseados por los españoles. Esto es, se trataría de mano de obra complementaria a la española. La tendencia, que iba decreciendo desde 2009, alcanza en 2014 su valor mínimo (69%) y a partir de 2015 comienza a crecer, alcanzando en 2016 el 74% y manteniendo en 2017 el valor de 2016. Este decrecimiento experimentado en los años de crisis puede explicarse precisamente por que muchos españoles se vieron obligados a asumir trabajos que en otras circunstancias hubieran desechado.

El porcentaje de encuestados que considera que los inmigrantes contribuyen al desarrollo económico del país es más bajo que el de la cuestión anterior, oscilando entre el 51% (mínimo alcanzado en 2011) y el 69% a lo largo del período. Las dos percepciones del ciudadano nacional respecto a los efectos positivos de la migración en el mercado laboral se comportan, pues, de manera muy parecida. Por ello, en esta afirmación de la contribución positiva también subyace la recesión en el punto más bajo de la serie.



**Gráfico 23 – Evolución de las personas que están de acuerdo con las siguientes frases respecto a la influencia de los inmigrantes en el mercado de trabajo. En porcentaje. 2008-2017**

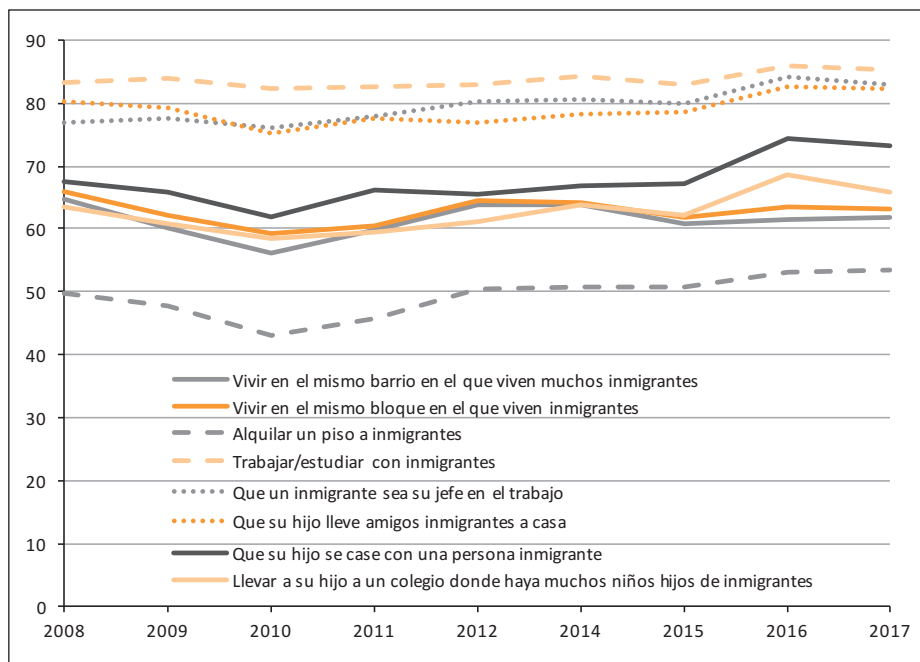


Fuente: CIS, Actitudes ante la inmigración 2008-2017.

Si pasamos ahora a analizar las dos cuestiones más negativas, los inmigrantes bajan los salarios y, además, quitan el trabajo a los españoles, vemos que ambas se comportan de manera muy similar e inversa a las anteriores. Entre el 74% y el 81% de los encuestados considera que los inmigrantes contribuyen a la bajada de los salarios en el mercado laboral al aceptar sueldos más bajos. Esta actitud revela que las personas encuestadas se posicionan frente al inmigrante como un competidor en el mercado laboral, contradiciendo de esta manera la afirmación de complementariedad mencionada anteriormente. Sin embargo, a partir del año 2012, con el principio de la salida de la recesión, el porcentaje de encuestados con esta opinión comienza a disminuir y alcanza el valor mínimo de la serie en 2016 (74%); en 2017 aumenta levemente (75%). En el caso de la afirmación “Los inmigrantes quitan puestos de trabajo a los españoles” el punto crítico tiene lugar en 2010, cuando un 66% de los encuestados respalda esta afirmación. Desde entonces, los valores han descendido, alcanzando en 2017 el mínimo de la serie con un 53%.

Sin duda, los resultados anteriores acerca de los efectos que tiene la presencia de los inmigrantes en el mercado laboral español muestran cierta estabilidad, en general, de las actitudes a lo largo del período observado, percibiéndose al inmigrante como contribuyente al desarrollo económico de España y al mercado laboral y encontrándose la posible colisión entre ambas fuerzas de trabajo (nacional y extranjera) muy ligada a los avatares del ciclo económico.

Gráfico 24 – Evolución de las personas que aceptarían las siguientes situaciones. En porcentaje. 2008-2017



Fuente: CIS, Actitudes ante la inmigración, 2008-2017.

Se analizan a continuación (gráfico 24) cuestiones de convivencia, esto es, las posibles relaciones con inmigrantes que estarían dispuestos a aceptar los nacionales, relativas a tres facetas de la convivencia: 1) el vecindario, 2) las relaciones de estudios o laborales y 3) las relaciones personales. Ahora bien, debe indicarse que esta variable únicamente analiza la opinión acerca de posibles relaciones que se entablarían con los inmigrantes en diferentes ámbitos, pero no analiza actitudes reales.

En general los valores de cada una de las premisas contempladas en esta pregunta se mantienen estables a lo largo del período analizado salvo algunas leves subidas. En todo caso, pueden identificarse tres tipos de relaciones: las casi universalmente aceptadas (que se asumen por un 80% o más de los encuestados), las muy aceptadas (asumidas por alrededor de un 65% de los encuestados) y las relativamente aceptadas (alrededor del 50% de los encuestados las respaldan).

Las primeras, aceptadas por casi todos los encuestados, son las referidas a aspectos relacionales formales: interactuar con inmigrantes en lugares de trabajo o estudio. Y otra más, en la que el encuestado se sitúa en un plano de superioridad moral: si mi hijo trae amigos inmigrantes a

casa. La puntuación de estos tres ítems se mantiene en valores altos desde el principio de la serie. En todo caso, la variable relacionada con aceptar que un inmigrante sea mi jefe experimenta un crecimiento de cinco puntos porcentuales, del 77% al 82%, poniendo de manifiesto una mayor tolerancia social hacia entornos de trabajo interculturales y diversos.

Un segundo bloque de situaciones, esta vez relacionadas con una convivencia más íntima y menos formal, también goza de relativa aceptación (alrededor del 65% de los encuestados las respaldan): que mi hijo esté en un colegio en el que hay muchos niños inmigrantes, vivir en el mismo barrio o que mi hijo se case con una persona inmigrante. Los valores de este grupo de variables se mantienen a excepción de la referida al matrimonio con un inmigrante, cuya valoración asciende en seis puntos porcentuales, del 67% al 73%. La explicación puede ser la misma que se dio anteriormente sobre la aceptación de un jefe inmigrante: el hecho de estar abocados a convivir en una sociedad plural desde el punto de vista cultural y ético.

Una única variable de todo el grupo analizado no cuenta con una aceptación rotunda: menos de la mitad de los encuestados alquilarían la casa a un inmigrante. Esto resulta muy contradictorio, especialmente cuando se está aceptando holgadamente a los inmigrantes como parte de la familia o cuando no se rechaza la convivencia en el vecindario o en las clases del colegio de los niños

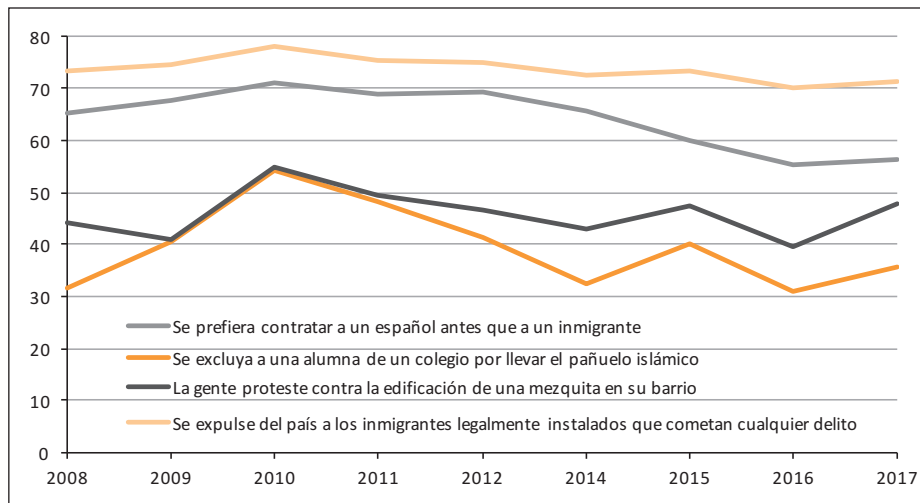
Aunque esta reflexión es puramente especulativa, cabría apuntar que posiblemente esté aflorando de nuevo el sesgo de la deseabilidad social y la rotunda aceptación de las situaciones de convivencia antes mencionadas deba ser corregida a la baja. Especialmente cuando en estas páginas se ha puesto de manifiesto que mucho más de la mitad de los encuestados consideran que las ayudas sanitarias y escolares percibidas por los inmigrantes son superiores, que estos contribuyen al empeoramiento de la calidad de los servicios y que además bajan los salarios en el mercado laboral.

### 3.3.3. ¿Preferencias de integración?

#### *Estereotipo y prejuicio*

Las actitudes respecto a la aceptación o tolerancia hacia determinadas conductas están representadas en el gráfico 25: se trata de preferencia de acceso por parte de los españoles al mercado laboral, de cuestiones referidas a la religión o cultura musulmana y la habitual asociación entre inmigración y delincuencia.

Gráfico 25 – Evolución de las personas que consideran aceptables las siguientes conductas. En porcentaje. 2008-2017



Fuente: CIS, Actitudes ante la inmigración, 2008-2017.

Como se deduce del gráfico 25, hay dos cuestiones que gozan de amplio consenso social: la primera es la idea de expulsar a aquellos inmigrantes que delincan en nuestro país, y la segunda es la preferencia que deberían tener los españoles frente a los inmigrantes a la hora de acceder al mercado laboral.

La expulsión de aquellos extranjeros que hayan delinquido (independientemente del tipo de ofensa cometida) presenta durante todo el período valores superiores al 70%, aunque podría pensarse en una ligerísima tendencia a la baja desde 2010. El porcentaje tan elevado de encuestados que estaría a favor de la expulsión ante un delito de cualquier índole, sin considerar el tipo y consecuencias de este, podría indicar una incomodidad latente ante el extranjero, con un prejuicio de inseguridad hacia él que se ve corroborado con la acción delictiva y no plantea a los encuestados la necesidad de evaluar y contextualizar el delito cometido.

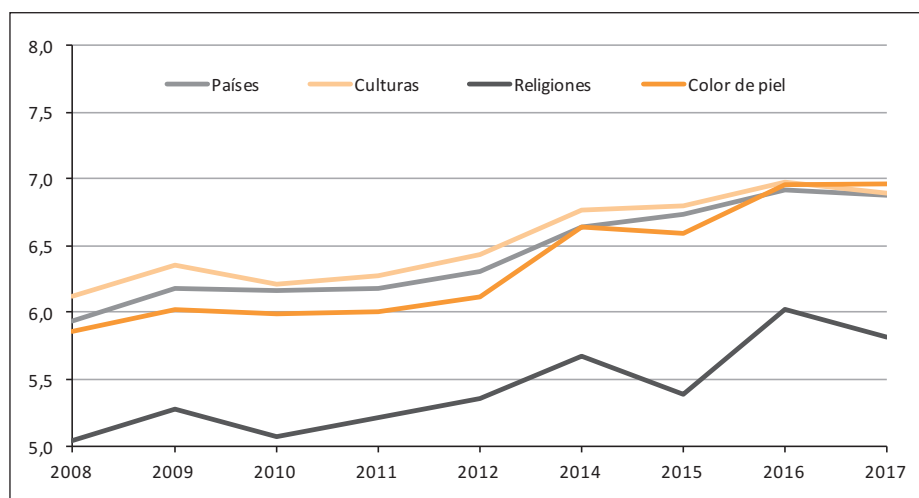
La segunda cuestión, preferencia en la contratación de españoles, remarca la superioridad del endogrupo frente al exogrupo y es, sin duda, manifestación del prejuicio sutil. No obstante, a pesar de que la mayoría de los encuestados avala esta aseveración, existe un esperanzador descenso en la aceptación, de nueve puntos porcentuales entre ambos extremos de la serie (65% en 2008 y 56% en 2017), tras un repunte en 2010 (71%), en el período más crudo de la recesión.

Un comportamiento diferente, que hace más difícil establecer el análisis de una tendencia, es el de las dos variables relacionadas con la cultura

y religión islámica: protestar porque pongan una mezquita en mi barrio y no permitir que las alumnas lleven velo en el colegio. El número de seguidores de estas afirmaciones es indudablemente menor que el de los dos aspectos anteriores (que, por otra parte, tendrían un carácter más *objetivo*). Sin embargo, no se aprecia un patrón claro de su evolución a lo largo del tiempo. Si acaso, al comparar los valores iniciales y finales de la serie, podría decirse que la tendencia es creciente: en 2007 un 32% apoyaba la expulsión de una chica del colegio por llevar el velo y un 44% protestaría si pusieran una mezquita en su barrio; en 2017 estos valores eran del 36% y el 48%, respectivamente. En todo caso, estos aspectos son oscilantes, observándose un recrudecimiento en las opiniones hostiles a la cultura islámica en los años 2010, 2015 y 2017.

A continuación, en el gráfico 26, analizamos una serie de aspectos referidos a la diversidad de las personas que componen la sociedad española: países de origen, culturas, religiones y color de piel. Estos aspectos tenían que ser valorados de 1 a 10 por los encuestados. En este sentido, lo primero que hay que indicar es que la puntuación que los encuestados otorgan a estas cuestiones es creciente con el tiempo (y relativamente cíclica, alcanzándose picos en los años 2009, 2014 y 2016). Los valores más altos para la serie se alcanzan en todos los casos en el año 2016, cuando los encuestados otorgan un 7 a la diversidad de países, culturas y color de la piel y un 6 a la diversidad de religiones.

Gráfico 26 – Evolución de la valoración de que la sociedad española esté compuesta por personas de diferentes características. De 0 (negativa) a 10 (positiva). 2008-2017

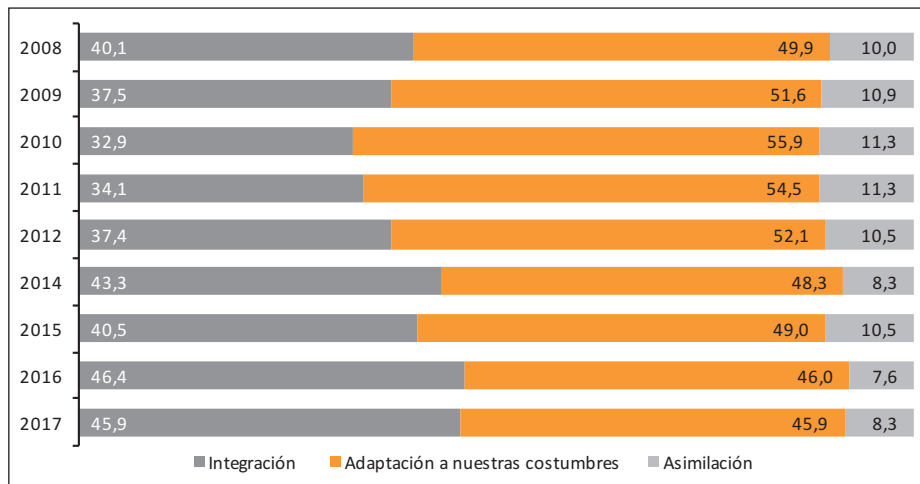


Fuente: CIS, Actitudes ante la inmigración 2008-2017.

Por este motivo, puede concluirse que la variedad de religiones es el aspecto de diversidad que marca mayor diferencia con respecto a los otros. De hecho, aunque el factor religioso esté fuertemente vinculado con parámetros culturales, la cuestión cultural, desde el punto de vista genérico, es mejor aceptada que las religiones. Posiblemente esto se deba a que cuando se habla de diversidad religiosa surja inconscientemente la asociación con la religión musulmana, cuyos miembros tienen una fuerte identidad cultural y pueden ser percibidos como menos integrables en la sociedad española. De hecho, este dato viene confirmado por los resultados que arrojan encuestas internacionales como la Pew Research o la ISSP.

Respecto al mantenimiento o no de la lengua, cultura y costumbres de los inmigrantes (gráfico 27), podemos clasificar los diferentes grados de acuerdo según algunas de las categorías propuestas por Berry que ya han sido explicadas anteriormente en estas páginas: integración y asimilación<sup>28</sup>.

Gráfico 27 – Evolución de las actitudes hacia la cultura, la lengua y las costumbres diferentes. En porcentaje. 2008-2017



Fuente: CIS, Actitudes ante la inmigración, 2008-2017.

<sup>28</sup> Aunque Berry propone cuatro categorías –integración, asimilación, marginación y separación–, las variables de la encuesta del CIS únicamente permiten extraer conclusiones sobre las dos primeras, aunque con una matización. Pues, aunque se encuentran elementos puros de las categorías integración y asimilación, también existen variables que reflejan una categoría híbrida, que es lo que hemos denominado “adaptación”, que implica respetar las costumbres de los inmigrantes, pero siempre que no vulneren o agredan las nuestras. Y precisamente esta es la respuesta preferida por los encuestados a lo largo de toda la serie.

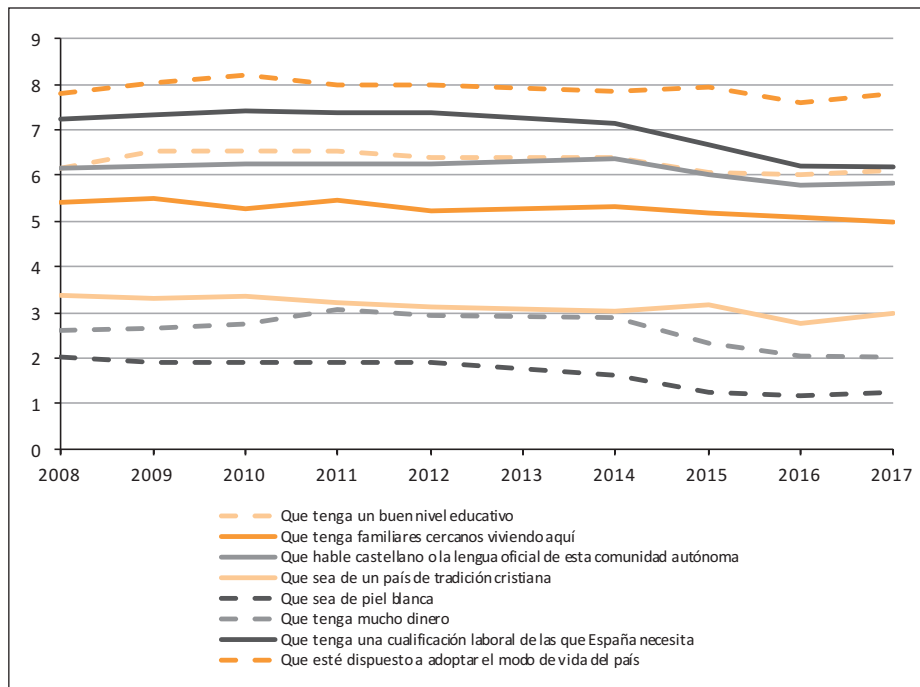
Las estrategias preferidas por los encuestados son la integración (aunque aprendan nuestra cultura y costumbres, es bueno que los inmigrantes también mantengan su cultura y costumbres) y la adaptación (los inmigrantes solo deberían mantener aquellos aspectos de su cultura y costumbres que sean socialmente aceptables en nuestro entorno). De hecho, ambas posturas representan de manera robusta a lo largo del período considerado el sentir de alrededor del 90% de los encuestados. Es más, la postura asimilacionista parece haber ido perdiendo terreno con los años: los valores más altos de esta serie se dieron entre 2009 y 2011, alrededor de un 11%; desde 2014 esta opinión representa el sentir de aproximadamente un 8% de los encuestados, con un ligero repunte en 2014.

Con respecto a las dos posturas más tolerantes, la integración y la adaptación, si bien con oscilaciones, parece que la preferida es la segunda. De hecho, básicamente podría decirse que la mitad de la sociedad está de acuerdo con que haya inmigrantes entre nosotros siempre y cuando se adapten a nuestras costumbres. En todo caso, es de reseñar que en los dos últimos años para los que existen datos disponibles, 2016 y 2017, la postura más favorable a la integración ha ganado posiciones, situándose en plano de igualdad con la de adaptación.

Habrà que esperar a tener datos posteriores para ver si los esfuerzos realizados para concienciar a la población autóctona han dado resultado y, por tanto, se trata de una tendencia, o si, por el contrario, es una mera cuestión coyuntural. En términos generales, los estudios realizados con el modelo de estrategias aculturativas de Berry denotan que la integración se asocia a una mejor adaptación tanto sociocultural como psicológica, mientras que la separación predice un peor ajuste (Zlobina *et al.*, 2008).

Para terminar esta sección, se analiza, en el gráfico 28, la pregunta referida a los aspectos que los españoles consideran importantes para permitir la llegada de los inmigrantes. Los aspectos más valorados por la población encuestada (por encima de 5, en media, en una escala de puntuación de 0 a 10, siendo el 10 la expresión de la máxima valoración) son que el inmigrante esté dispuesto a adoptar el modo de vida del país, que tenga una cualificación laboral de las que España necesita, que tenga un buen nivel educativo, que hable castellano o la lengua oficial de la comunidad autónoma y que tenga familiares viviendo en España. En definitiva, se pormenorizan en esta pregunta aquellas posturas cercanas a la adaptación a nuestras costumbres que en el gráfico anterior analizábamos de manera general.

**Gráfico 28 – Evolución de la valoración (de 0 a 10) de los aspectos que se consideran importantes para permitir a los extranjeros vivir en España. 2008-2017**



Fuente: CIS, Actitudes ante la inmigración, 2008-2017.

Como puede verse en el gráfico, básicamente en todos los aspectos considerados la tendencia con los años es a la baja, aunque en algunos se observa un repunte en 2017 (poseer la cualificación laboral que España necesita, ser de un país de tradición cristiana y ser de piel blanca). Los aspectos objeto de valoración se pueden clasificar en dos grupos: 1) aquellos aspectos que durante todo el período están por debajo de 4 (que los inmigrantes sean de países de tradición cristiana, que tengan mucho dinero y que sean de piel blanca) y 2) aquellos aspectos que están valorados por encima de 5 durante todo el período (que los inmigrantes estén dispuestos a adoptar el modo de vida del país, que tengan una cualificación laboral de las que España necesita, que tengan un buen nivel educativo, que hablen castellano o la lengua oficial de la comunidad autónoma y que tenga familiares cercanos viviendo aquí). Los aspectos menos valorados (etnia blanca, dinero y orígenes cristianos) presentan una gran dispersión en sus puntuaciones, lo que indica problemas de representatividad en la media.

En cuanto al orden de preferencia de estas variables, el aspecto más valorado por los encuestados es la disposición a adoptar el modo de vida del



país (cercano al 8 en toda la serie); en segundo lugar, estar en posesión de la cualificación laboral necesaria para España (superando el 7 hasta 2014, año en el que comienza a descender hasta colocarse en el 6,2 de 2017); en tercer lugar, estar en posesión de un buen nivel educativo (entre el 6,1 y el 6,5 en toda la serie); en cuarto lugar, hablar castellano o la lengua oficial de la comunidad autónoma (tradicionalmente algo por encima del 6, aunque un poco por debajo de este valor desde 2016); y en quinto lugar, tener familiares cercanos viviendo en el lugar (superando el 5 al principio de la serie y rozándolo al final). La sexta, séptima y octava posición las ocupan los orígenes cristianos (en descenso hasta llegar al 3 en 2017), disponer de mucho dinero (2 en 2017) y ser de piel blanca (1,3 en 2017) en este orden. Como se ha indicado anteriormente, las manifestaciones de racismo, prejuicio o de estereotipo en la sociedad española van más por aspectos sutiles y modernos que por cuestiones biológicas o de raza. Y en todo caso, se pone de nuevo de manifiesto la consideración económica, de fuerza laboral, que el colectivo de inmigrantes tiene entre nosotros.

### *Racismo*

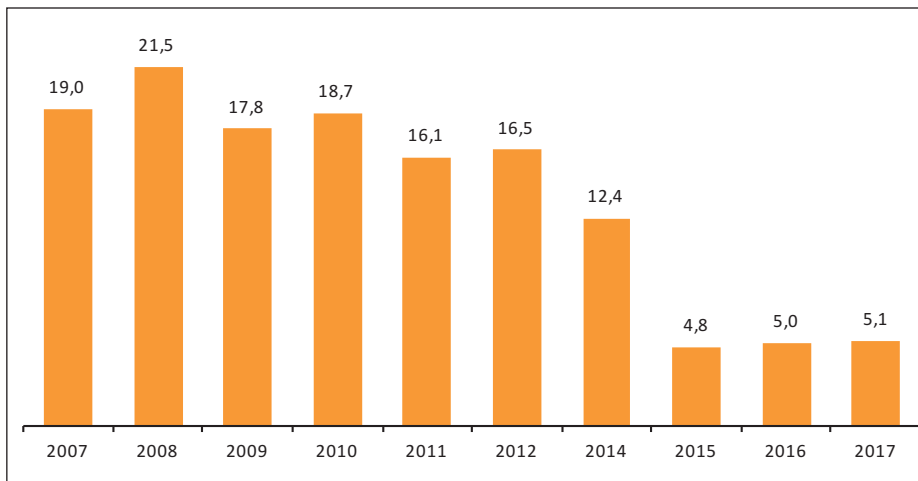
En este apartado tratamos aquellos aspectos de la encuesta que están expresa y directamente relacionados con la cuestión del racismo. Concretamente, las actitudes ante sanciones a insultos racistas y las actitudes ante sanciones por expresiones públicas de racismo. Seguidamente se hace referencia a la autopercepción de racismo por parte de los encuestados.

Las actitudes relativas a acciones sancionadoras ante opiniones e insultos en público de corte racista o xenófobo se reflejan en el gráfico 29. La pregunta aborda de manera algo rebuscada la tolerancia que las personas podrían desarrollar hacia los insultos racistas, pues indaga acerca de quienes creen que no se deben sancionar los insultos racistas o xenófobos. Y en este sentido, la actitud de los encuestados muestra desde 2007 una tendencia decreciente del porcentaje de personas que responden que en ningún caso se debe sancionar cuando se pronuncian en público insultos (o sea, el gráfico muestra aquellos que son tolerantes hacia los insultos racistas). Desde 2015 y de manera sostenida hasta 2017, último año en el que se lleva a cabo la encuesta, solo un 5% se muestra proclive a tolerar este tipo de actitudes. No obstante, el número de categorías incluidas en la variable aumentó en 2015, con la consiguiente dificultad de comparar con años anteriores<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Hasta el 2015 la respuesta a esta pregunta (¿Cree Ud. que estas personas –que pronuncian en público insultos xenófobos o racistas– deberían ser sancionadas por la Justicia?) se dividía en tres categorías: En todos los casos, En ningún caso y Depende. A partir de 2015 la respuesta se divide en cinco categorías: En todos los casos, En la mayoría de los casos, En algunos casos, En ningún caso y Depende.

**Gráfico 29 – Evolución del número de personas que creen que en ningún caso deberían sancionarse insultos racistas o xenófobos. En porcentaje. 2007-2017**



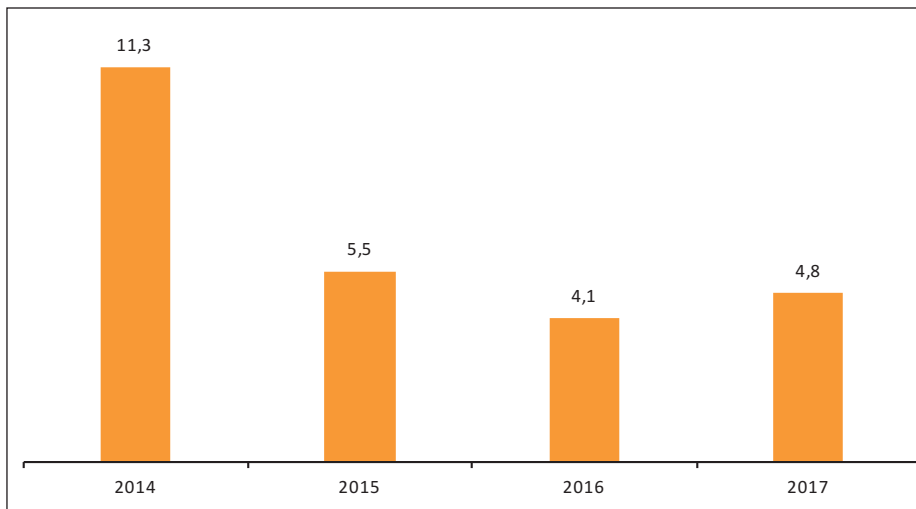
Fuente: CIS, Actitudes ante la inmigración, 2007-2017.

En 2014 se incorporó otra pregunta que va en idéntica línea que la anterior, solo que referida a la permisividad hacia la expresión pública de opiniones racistas o xenófobas. Esta pregunta tiene como objetivo recoger un espectro más amplio en el posicionamiento ante exteriorizaciones xenófobas. Ya no se trata solo de insultos, algo más violento y restringido, sino de cualquier otra actitud u opinión. El gráfico 30 da cuenta del resultado.

Esta variable también sufrió un aumento en el número de categorías de respuesta en 2015, por lo que nos enfrentamos al mismo problema descrito para la variable anterior (actitud ante insultos racistas o xenófobos). Esto puede explicar la considerable variación de respuesta entre 2014 y los años siguientes. Pero desde la homogeneidad de la comparación entre 2015, 2016 y 2017, en este último año se produce un crecimiento con respecto a 2016 y en 2016 se produce un decrecimiento con respecto a 2015 (5,5% en 2015, 4,1% en 2016 y 4,8% en 2017). Dada la tendencia, en general, algo más desfavorable de las actitudes y percepciones hacia la inmigración en 2017, sería bueno realizar un seguimiento de las mismas para ver qué curso siguen, y prever el diseño de acciones y políticas<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Conscientes de la importancia del aumento del discurso de odio, en 2016, desde la Secretaría General de Inmigración y Emigración se publicó la traducción al español de la Recomendación General nº 15 del Comité contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa, relativa a la lucha contra el discurso de odio y su Memorándum explicativo. En esta Recomendación se proponen a los Gobiernos de los Estados miembros medidas legislativas, de sensibilización, apoyo y protección a las víctimas relacionadas con la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia, y específicamente con el dis-

Gráfico 30 – Evolución del número de personas que creen que en ningún caso debería sancionarse a ciudadanos que expresan en público opiniones que incitan a la xenofobia y el racismo. En porcentaje. 2014-2017



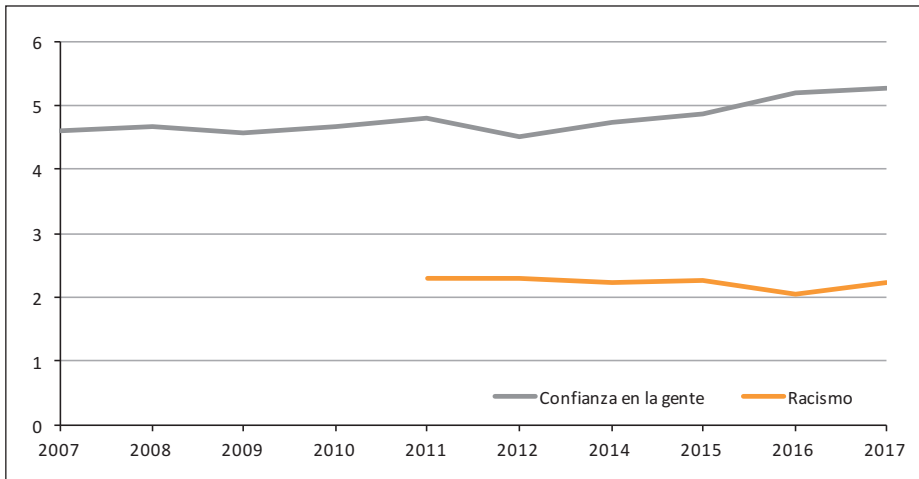
Fuente: CIS, Actitudes ante la inmigración, 2014-2017.

Es importante analizar también dos variables que abordan aspectos más personales del encuestado, como son el grado de confianza en la gente y la autopercepción de racismo. Ambos se muestran en el gráfico 31. El grado medio de confianza en la gente que refieren los encuestados a lo largo del período considerado no muestra valores muy altos. De hecho, se encuentran en el punto medio de una escala de 0 a 10, concretamente entre el 4,5 y el 5. En 2009 y algo más en 2011-2012, se registran los valores más bajos en la escala de confianza, coincidiendo con lo que podría considerarse los epicentros de la crisis. A partir de 2014 la tendencia es creciente, alcanzando su máximo en 2017 (5,3). El análisis de esta variable tiene sentido si se considera que aquellos individuos que tienen más confianza en la gente tienen también actitudes más tolerantes.

---

curso de odio. Con la difusión de esta traducción se pretende apoyar el trabajo de jueces, fiscales, abogados, funcionarios y otros profesionales e instituciones de la Administración Pública y de la sociedad civil. Además, en el marco del Acuerdo interinstitucional, mencionado en el apartado 4.1., en 2016 y 2017 se trabaja en la mejora de los datos estadísticos de incidentes y delitos de odio a través de la vía judicial, y en la formación y sensibilización de colectivos profesionales en relación con el discurso de odio en Internet. Por otra parte, la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior publica por cuarto año consecutivo el *Informe sobre la Evolución de los Incidentes Relacionados con los Delitos de Odio en España de 2016*.

Gráfico 31 – Evolución de la autopercepción de confianza en la gente y racismo. Escala de 0 a 10. 2007-2017



Fuente: CIS, Actitudes hacia la inmigración 2007-2017.

Evidentemente, la autoubicación en la escala de racismo va a estar influenciada por el sesgo de deseabilidad social, que impide al individuo autorreconocerse como racista y llevándolo por ello a infraestimar su actitud racista. La media de la autopercepción de racismo por parte de los encuestados se sitúa cercana al 2 (en una escala de 0 a 10) en el período considerado. Es interesante resaltar que esta variable presenta una gran dispersión, lo que hace poco representativa su media; aunque también es cierto que sus valores medios apenas han variado a lo largo del tiempo.

Para cerrar este apartado, nos referimos a la percepción del encuestado sobre la aceptación, en España, de un partido político de ideología racista o xenófoba. Esta situación se ilustra en el gráfico 32, y muestra que prácticamente en toda la serie temporal casi un 77% de los encuestados consideran que en nuestro país los partidos racistas no tendrían aceptación. Sin embargo, es en 2016 y 2017, los dos últimos años de la serie, cuando se registra un mayor porcentaje de personas que perciben que un partido de ideología racista o xenófoba tendría mucha o bastante aceptación. Los atentados ocurridos en Bruselas<sup>31</sup> el 22 de marzo del 2016, junto con los ocurridos en París<sup>32</sup> en noviembre del 2015, llevaron a que la extrema derecha se viese reforzada en muchos países europeos a través de encuestas o en elecciones y esta tendencia no ha dejado de crecer, tal y como se ha visto en

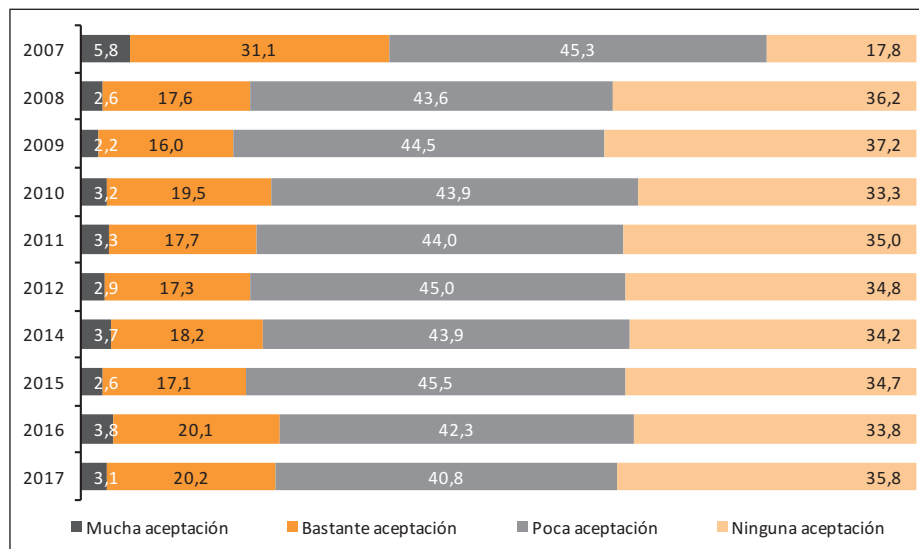
<sup>31</sup> El 22 de marzo de 2016 en Bruselas se registraron atentados terroristas yihadistas en el aeropuerto y en el metro que causaron 32 muertos y más de 300 heridos.

<sup>32</sup> El 13 de noviembre de 2015 en París se registraron varios ataques terroristas yihadistas que causaron 130 muertos y más de 300 heridos.

páginas anteriores. España, en 2017, *a priori* parecía lejos de esta tendencia ascendente de partidos de ideología racista y xenófoba. Sin embargo, los ciudadanos ponen de manifiesto la sensación de que los partidos radicales pueden aflorar y tener visibilidad pública para fomentar el odio y la discriminación. Sin embargo, en las elecciones de 2019, Vox, cuyas propuestas de política migratoria presentan muchas similitudes con las de estos partidos, fue el tercer partido más votado en las elecciones generales.

La evolución del racismo y la intolerancia en la sociedad a través de manifestaciones concretas viene también midiéndose de manera cualitativa y casuística en los informes Raxen<sup>33</sup>. Lo más alarmante que señalan las ediciones de 2016 y 2017 es la presencia del discurso de odio en Internet y en las redes sociales. Además, también se señala la difusión del mensaje populista xenófobo y de organizaciones extremistas. Todo esto puede contribuir a explicar la percepción que tienen los encuestados sobre la potencial aceptación de partidos políticos de ideología racista o xenófoba por la sociedad española<sup>34</sup>.

Gráfico 32 – Evolución de la aceptación de un partido racista. En porcentaje. 2007-2017



Fuente: CIS, Actitudes hacia la inmigración, 2007-2017.

<sup>33</sup> El informe Raxen es editado por la ONG Movimiento contra la Intolerancia desde 1999. Recoge noticias y situaciones de discriminación, agresiones y violencia, geografía de conflicto, seguimiento de publicaciones racistas, manifestaciones xenófobas en el ámbito de la cultura, deporte y sociedad, en Internet o conflictos escolares. Se puede acceder a estos informes en <http://www.informeraxen.es/category/documentos/informe-raxen/>

<sup>34</sup> Desde el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) se trabaja en el marco de la Estrategia Integral de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la

## Conclusiones

La UE-28 cuenta con algo más de 22 millones de nacionales de terceros países, lo cual supone un 4,5% de su población. Por su parte, en España residen actualmente algo más de 7,2 millones de personas de origen extranjero (entre personas de nacionalidad extranjera y extranjeros nacionalizados). Esto supone más de un 15% de los residentes, un porcentaje mucho más elevado que el de la media de la UE, cercano al de países tradicionales en la recepción de inmigrantes, como Bélgica o Alemania, y por encima de Francia, otro país clásicamente receptor. Los lugares de procedencia de quienes emigran a España son fundamentalmente Marruecos, Rumania y América Latina. Esta situación demográfica que vive nuestro país se ha generado en los últimos treinta años, dando lugar a un modelo de sociedad muy diferente al del pasado, mucho más diversa y multicultural. Ello se ha visto reflejado en los esfuerzos realizados en el diseño de políticas migratorias. Destacan en este sentido los Planes de Ciudadanía e Integración (PECI) en sus ediciones primera (2007-2010) y segunda (2011-2014), enfocados al fomento de la convivencia, la tolerancia y la gestión de la diversidad. Aunque debe indicarse que el segundo PECI nunca se ejecutó debido a la falta de presupuesto sufrida durante los años de la recesión económica. En todo caso el segundo PECI es la fuente inspiradora de nuestras actuales directrices en

---

xenofobia y otras formas de intolerancia –[http://www.empleo.gob.es/oberaxe/es/publicaciones/documentos/documento\\_0076.htm](http://www.empleo.gob.es/oberaxe/es/publicaciones/documentos/documento_0076.htm)– que establece, como uno de sus ejes fundamentales, la coordinación y cooperación institucional e intergubernamental, así como con la sociedad civil. Esta requiere de una revisión constante para fortalecer las redes entre entidades e instituciones, así como hacer partícipe de este trabajo a la sociedad civil. En este marco, desde la Secretaría de Estado de Migraciones se firmó en septiembre de 2018 el Acuerdo para cooperar institucionalmente contra el racismo, la xenofobia, la LGTIBfobia y otras formas de intolerancia como renovación del Convenio Marco de colaboración y cooperación interinstitucional para la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia. En él participan el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación y Formación Profesional, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, el Ministerio de Cultura y Deporte y el Centro de Estudios Jurídicos. El Acuerdo tiene como objetivo articular la colaboración en el diseño y aplicación de políticas activas y medidas de prevención y detección del racismo, la xenofobia, la LGTIBfobia y la intolerancia en general, así como luchar contra sus causas y prevenir sus efectos. Para ello se han establecido grupos de trabajo: Recogida de datos estadísticos de delitos de odio y seguimiento de sentencias, Discurso de odio *online* o Formación, cuyos cometidos son la mejora de los datos estadísticos de incidentes y delitos de odio a través de la vía judicial, la formación de colectivos profesionales (operadores jurídicos, policías, otros cuerpos de la Administración) y la lucha contra el discurso de odio en Internet.

También para combatir el discurso de odio en Internet, desde 2017, los departamentos ministeriales que participan en el Convenio Marco Interinstitucional colaboran con Google en la Campaña “Somos Más, contra el odio y la radicalización” (<http://www.somos-mas.es/>). Esta iniciativa tiene como objetivo sensibilizar y prevenir contra la radicalización violenta y el discurso del odio y alcanzó en 2018 a más de 28.000 escolares de 14 a 20 años en nueve comunidades autónomas formándoles en el respeto, la tolerancia y la diversidad y la contra narrativa.

pro de la igualdad de trato y la no discriminación; concretamente de la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia de 2011 o el Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016.

Existe un amplio desarrollo teórico acerca de las cuestiones de racismo y xenofobia, especialmente el procedente de la psicología social. Es interesante en este sentido tener presentes algunos términos que pueden ser de utilidad a la hora de comprender este fenómeno, pero sobre todo a la hora de formar criterio y acuñar un discurso.

El racismo es un concepto multidimensional que puede resumirse como “no aceptar la diferencia”, bien en el ámbito del pensamiento, en el ámbito actitudinal o en ambos. La xenofobia es más concreta, pues va dirigida a discriminar a extranjeros o a aquellos que se considera forasteros a la comunidad. Y dando un paso más, encontraríamos el prejuicio racial o étnico, que es la predisposición negativa hacia los miembros de algún grupo étnico.

Debe indicarse que el racismo, la xenofobia o el prejuicio étnico son conductas socialmente reprobables, por lo que actualmente es muy raro que la mayoría de las personas manifieste actitudes expresa o abiertamente hostiles hacia inmigrantes o extranjeros. Ahora bien, estas conductas no siempre son genuinas, sino que vienen motivadas por el llamado “sesgo de deseabilidad social”. De hecho, en la actualidad, las conductas racistas o prejuiciosas tienen un carácter “sutil”, pues el rechazo a los grupos minoritarios se da de una forma socialmente aceptable y aduciendo razones no directamente prejuiciosas para justificar sus comportamientos.

En todo caso, la inserción de los inmigrantes en la sociedad de acogida tiene mucho que ver con las actitudes que la población autóctona desarrolla ante ellos. En función de la aceptación/rechazo de las costumbres foráneas y la aceptación/rechazo de las costumbres de acogida, se dan cuatro posibles estrategias de inserción: integración, asimilación, separación y marginalización.

Los partidos de corte racista y xenófobo irrumpen en Europa en los años ochenta del pasado siglo, aunque de manera marginal. La razón del apoyo a este tipo de formaciones se explica en buena parte por su adaptación a las nuevas preocupaciones ciudadanas. El discurso de estos partidos, de corte populista, esgrime los fantasmas de la inmigración y el multiculturalismo, la inseguridad ciudadana, el paro, la pérdida de soberanía ante organismos supranacionales y la desilusión por los partidos tradicionales.

Concretamente, la inmigración se convierte para estos partidos en el chivo expiatorio de los problemas sin solucionar para el ciudadano: se trata

de un grave problema social que amenaza la identidad nacional y arriesga la seguridad ciudadana. Una inmigración descontrolada produce desestabilización social y económica, encarece las viviendas y colapsa los servicios públicos. El discurso de estos partidos ha triunfado hasta tal punto que actualmente cuentan con representantes en todos los países de Europa. En algunos de ellos, incluso, ocupan posiciones relevantes en el Parlamento o carteras ministeriales.

Sin embargo, cuando se pregunta a los ciudadanos europeos acerca de su percepción hacia la inmigración, se observa una tendencia robusta y sostenida en el tiempo hacia una aceptación social de la misma. Así lo muestran los resultados del Eurobarómetro del último lustro. Los ciudadanos ven la inmigración como una problemática que afecta a la UE en su conjunto, pero no a sus vidas cotidianas. En cuanto a la aceptación de los extranjeros, si bien es cierto que en la UE los propios ciudadanos de la Unión gozan de mayores simpatías que los procedentes de terceros países, la aceptación de todos resulta cada vez mayor. Al igual que el reconocimiento de las aportaciones positivas que hacen los inmigrantes.

En general, según la encuesta del CIS, la percepción de la inmigración por parte de los españoles ha mejorado en la década comprendida entre 2007 y 2017, década caracterizada por haber soportado la mayor recesión de los últimos 50 años en la economía española. De hecho, una mayoría amplia de los encuestados tiene una visión globalmente positiva de la contribución de los inmigrantes. Es más, se observa que los momentos de menor valoración de la inmigración coinciden con los momentos álgidos de la crisis, poniéndose así de manifiesto que la razón de la no aceptación de la inmigración se basa más en motivos económicos que en aspectos racistas o xenófobos.

Destaca también el retroceso de posiciones totalmente intolerantes hacia la acogida de inmigrantes, aunque la postura preponderante es la admisión en el país bajo una serie de condiciones. En todo caso, la concesión de derechos amplios a aquellos que ya se encuentran en el país (como la regularización de los “sin papeles”, la reunificación familiar o incluso la concesión de la nacionalidad) son aspectos que gozan de gran consenso social.

Es también relevante indicar que existen puntos de inflexión observados en la evolución de las opiniones. Esto sucede porque los resultados de las encuestas son muy sensibles a los hechos que han tenido lugar en el momento en el que se realizan. Así, acontecimientos como los atentados de París en 2015, la crisis de los refugiados de ese mismo año o los atentados de Barcelona en 2017 condicionan los resultados.

Por otra parte, aunque no existe una investigación sobre la actuación e influencia de los medios, sino que simplemente se pregunta a los encuestados



cómo perciben la actuación de los mismos, es cierto que los encuestados perciben un bombardeo excesivo y un tratamiento negativo de la inmigración. Evidentemente esto puede terminar predisponiendo hacia un lado la opinión de la sociedad en su conjunto.

En resumen, entre 2007 y 2017 mejoran notablemente las actitudes de aceptación de la diversidad y de entornos diversos y de tolerancia hacia el número de inmigrantes. Posiblemente hayan contribuido a esto las políticas de sensibilización llevadas a cabo durante todos estos años y los debates sobre el tratamiento ético de la inmigración en algunos medios. No obstante, es necesario seguir trabajando en ello y mejorar la difusión positiva del fenómeno para que las cifras se mantengan.

En el ámbito de la convivencia es donde surgen mayores manifestaciones de hostilidad: bien porque se percibe al inmigrante como competidor por los recursos escasos, bien porque afloran formas modernas o sutiles de prejuicio o racismo. Por ejemplo, la visión del inmigrante como receptor de unos recursos que son escasos aparece claramente en la escasa aceptación por parte de los encuestados de las ayudas percibidas por los inmigrantes en comparación con otros grupos vulnerables que despiertan una mucho mayor empatía (ancianos, personas que viven solas, parados de larga duración, etcétera).

Las líneas del racismo moderno (y por ende del prejuicio sutil) están presentes en expresiones de tipo simbólico como “se les dan más ayudas”, “reciben más de lo que aportan” o aversivas como “colapsan el sistema”, “abusan del sistema”, “disminuyen la calidad”, “nos quitan el trabajo”. Estas afirmaciones son ampliamente suscritas por los ciudadanos (entre un 45% y un 70%, dependiendo de la afirmación, aunque con una cierta tendencia a la baja). Este es el verdadero racismo de la sociedad actual, el verdadero germen de la discriminación y por ello el enemigo contra el que hay que luchar.

De hecho, estas actitudes son siempre enmascaradas por el sesgo de deseabilidad social, pues, cuando se pregunta a los encuestados por su esfera de relaciones (vivir en el mismo barrio que los inmigrantes, estudiar o trabajar con ellos, tener amigos o incluso pensar en ellos como pareja), estas cuestiones son casi unánimemente aceptadas (entre el 60% y el 85% de los encuestados). Hay una excepción: la posibilidad de alquilar la casa a un inmigrante, acción esta que aceptaría menos de la mitad. En definitiva, ambas cuestiones son contradictorias, con lo que posiblemente los sentimientos de hermandad o buena convivencia no sean tan unánimes.

Por lo tanto, la cuestión de la convivencia merece toda la atención de las autoridades encargadas de gestionar las políticas de integración. Todos los esfuerzos por hacer pedagogía sobre las bondades de la inmigración o sobre los beneficios de vivir en una sociedad diversa son pocos.

La sutilidad del rechazo y la corrección política emergen de nuevo al analizar el ideal de integración que existe en la sociedad española. Efectivamente, el migrante “preferido” es aquel cuyas costumbres se asemejan a nuestro modo de vida, que tiene un trabajo y una familia estables. Los elementos culturales son aceptados, pero los religiosos suscitan sospechas. Lo más grave en este sentido es la conexión entre la religión y el islam, lo cual confirma la criminalización muchas veces gratuita que parte de la sociedad hace de la comunidad musulmana.

Una cuestión también relevante en este mismo sentido son los asuntos relacionados con la delincuencia. La mayoría acepta la idea de expulsar a aquellos extranjeros que hayan cometido un delito sin detenerse a evaluar ni contextualizar la gravedad ni el delito cometido. En definitiva, subyace la conexión de inmigración con falta de seguridad ciudadana.

Sin embargo, la autopercepción del racismo en nuestra sociedad es bajísima. Al igual que su otra cara de la moneda, la aceptación de conductas, actitudes o insultos expresamente racistas: es unánime el rechazo. La explicación, de nuevo, es que cuando nos movemos a los terrenos de lo expreso, la sociedad no soporta reconocerse abiertamente como prejuiciosa, discriminadora o racista.

Este es, pues, el gran reto que tenemos por delante: conseguir un grado tal de cohesión social que la inmigración sea vista con normalidad, como algo que trae consecuencias positivas y que aporta al país. Que las diferencias culturales sean consideradas como algo enriquecedor y no como una amenaza. Ahora bien, esto únicamente se consigue si existe un cierto bienestar para toda la sociedad, de tal manera que no haya grupos vulnerables que se sientan abandonados o menoscabados en la consecución de unos recursos de prestaciones sociales que son escasos o insuficientes para todos. Y por supuesto y de manera simultánea, con mucha pedagogía para desterrar del imaginario social una serie de mitos, estereotipos y prejuicios que alteran artificialmente la convivencia.

## Bibliografía

- Antón-Mellon, J. y Hernández-Carr, A. (2016): "El crecimiento electoral de la derecha radical populista en Europa: parámetros ideológicos y motivaciones sociales". *Política y sociedad*, 53 (1), pp. 17-28.
- Bernard, P. (1999): *Social Cohesion: A Dialectical Critique of a Quasi-Concept?* Ottawa: Strategic Research and Analysis Directorate, Department of Canadian Heritage.
- Berry, J. W. (2001): "A Psychology of immigration". *Journal of Social Issues*, 57(3), pp. 615-631.
- Berry, J. W. (2003): "Conceptual approaches to acculturation", en K. M. Chun, P. B. Organista y G. Marin (eds.), *Acculturation: Advances in theory, measurement, and applied research*. Washington, DC: American Psychological Association, pp. 17-38.
- Berstein, S. (1994): "Le retour de la cultura républicaine. Vingitième Siècle". *Revue du 'Histoire*, 44:113-120.
- Bilbeny, N. (2002): *Por una causa común, ética para la diversidad*. Barcelona: Gedisa,
- Cachón, L. (2005): *Bases sociales de los sucesos de Elche de septiembre de 2004. Crisis industrial, inmigración y xenofobia*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración.
- Casals, X. (2003): *Ultrapatriotas. Extrema derecha y nacionalismo de la Guerra Fría a la era de la globalización*. Madrid: Editorial Crítica.
- Cea D'Ancona, M. A. (2004): *La activación de la xenofobia en España. ¿Qué miden las encuestas?* Madrid: CIS/Siglo XXI.
- Cea D'Ancona, M.A. (2009): "La compleja detección del racismo y la xenofobia a través de encuesta. Un paso adelante en su medición". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 125, pp. 13-45.
- D'Appollonia, A. (2007): "Xenofobia y extremas derechas en Europa", en Simón, M. A. (ed.): *La extrema derecha en Europa desde 1945 a nuestros días*. Madrid: Tecnos, pp. 187-203.
- Eurostat (2019): *Estadísticas de migración y población migrante*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics/es](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/es)
- Fernández, M. (2019): *España, país receptor de inmigrantes: datos y relatos, sine ira et studio*. Lección inaugural del curso 2019-2020. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Fernández-García, A. B. (2014): *Xenofobia y Racismo en Europa: Un análisis de las actitudes ante la inmigración*. TFM. Máster en Problemas Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad de Granada. Disponible en: <http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/34304/1/TFM%20ANA%20BELEN%20FERNANDEZ%20GARCIA.pdf>
- Fernández, M., Valbuena, C. y Caro, R. (2016): *Informe – Encuesta 2015. Evolución del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia en España*. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

- Fernández, M., Valbuena, C. y Caro, R. (2017): *Informe – Encuesta 2016. Evolución del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
- Fernández, M., Valbuena, C. y Caro, R. (2018): *Informe – Encuesta 2017. Evolución del racismo, la Xenofobia y otras formas de intolerancia en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.
- García Macías, A., Molina, J. L. y Lozares Colina, C. (2001): “El análisis de las redes sociales en España y Latinoamérica”. *Redes: Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 1, pp. 1-16.
- Harding, J., Proshansky, H., Kutner, B. y Chein, I. (1969): “Prejudice and ethnic relations”, en G. Lindzey, y E. Aronson, *Handbook of Social Psychology*, vol. 5, pp. 1-76.
- Iglesias, J., Fanjul, G. y Manzanedo, C. (2016): “La crisis de los Refugiados en Europa” en Blanco, A. y Chueca, A. *Informe España 2016*. Madrid: Cátedra J. M. Martín Patino. Universidad Pontificia Comillas.
- Jeannotte, M. S. (2003): *Social Cohesion: Insights from Canadian Research*. Ottawa: Strategic Research and Analysis Directorate, Department of Canadian Heritage.
- Kleinpenning, G. y Hagendoorn, L. (1993): “Forms of racism and the cumulative dimension of ethnic attitudes”. *Social Psychology Quarterly*, 56 (1), pp. 21-36.
- Lozares, C. (2005): “Bases socio-metodológicas para el Análisis de Redes Sociales”. *Empiria*, 10, pp. 9-35.
- Rinken, S. (2015): “Actitudes hacia la inmigración y los inmigrantes: ¿en qué es España excepcional?”. *Migraciones*, 37, pp. 53-74.
- Rinken, S. y Pérez Yruela, M. (2005): *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Rojas-Tejada, A. J., Navas-Luque, M., Pérez-Moreno, P. J., Cuadrado-Guirado, M. I. y Lozano-Rojas, O. M. (2012): “Test de Actitud Prejuiciosa (TAP): Estudios de fiabilidad y evidencias de validez basadas en la estructura interna en autóctonos e inmigrantes”. *Anales de psicología*, 28 (3), pp. 922-928.
- Romero Valiente, J. M. (2003): “Migraciones”, en Arroyo Pérez Árbol, A. (coord.), *Tendencias demográficas durante el siglo XX en España*. Madrid: INE, pp. 209-253.
- Simón, M. A., (Ed) (2007): *La extrema derecha en Europa desde 1945 a nuestros días*, Madrid: Tecnos.
- Solé, C., Sordé Martí, T., Serradell, O., Alcalde, R., Flecha, F., Pettroff, A. G., Cavalcanti, L. Parella, S., Pávez, I., Santamaría, E. y Garzón, L. (2011): “Cohesión social e inmigración. Aportaciones científicas y discursos políticos”. *Revista Internacional de Sociología*, 69 (1).
- Ward, C., Bochner, S. y Furnham, A. (2001): *The psychology of culture shock*. Londres: Routledge.

**Parte Cuarta**

---

**REDES Y TERRITORIO**

**Capítulo 5**  
**LA VIVIENDA EN ESPAÑA: DINÁMICAS DE**  
**CAMBIO EN EL MODELO RESIDENCIAL**

---

Andrés Walliser y Pedro Uceda  
*Universidad Complutense de Madrid*

## **Introducción: necesidad, demanda y oferta de vivienda**

Una de las principales características de las ciudades españolas durante las últimas décadas ha sido tener un modelo residencial específico, distinto al de otros países del norte de Europa, y quizá algo más parecido, pero aun así diferente, al de otros países del sur de Europa. Esta situación ha ido cambiando poco a poco en relación con diversas variables: el sistema de tenencia, el mercado residencial, los actores y su evolución, y la creciente influencia de los mercados financieros e inmobiliarios internacionales.

En este capítulo vamos a desgranar las características del modelo residencial español: de dónde viene, cuáles son sus características principales y hacia dónde parece ir, en clave prospectiva a la luz del contexto de indeterminación que plantea la pandemia global de la primavera de 2020. También se prestará especial atención a las políticas públicas, a los efectos de la pasada crisis de 2008 y a los cambios que ha traído al modelo residencial español, a la relación entre vivienda y los sectores más vulnerables de la sociedad –como los jóvenes– así como a las respuestas a estas situaciones desde la sociedad civil. Se incluirá también una sección en la que se describen las políticas y posibles tendencias a raíz de las incertidumbres aparejadas a la evolución y efectos de la COVID-19.

Quizá las cuestiones más llamativas sobre la situación, o el problema de la vivienda en España para cualquier ciudadano, son la evolución de los precios y el acceso de los distintos grupos sociales a dicho mercado. Este acceso está marcado en gran medida por el régimen de tenencia: en propiedad –con y sin hipoteca, herencia, donación–, en alquiler o en cesión, entre otras. Es decir, nos parece preocupar cuánto se paga y si es mejor –más viable– comprar o alquilar. Ello va a definir si podemos tener acceso a una vivienda, en qué régimen y en qué ubicación. El resultado de estas decisiones no solo lo fija el mercado, que a su vez es enormemente complejo, sino también otras variables socioespaciales: la demografía, las políticas públicas o la cultura residencial, entre otras. Así, el fenómeno residencial y su estudio tiene una dimensión multidisciplinar que en el caso de este artículo se abordará desde una perspectiva socioespacial.

La vivienda es un nodo en el que se cruzan las dinámicas financieras de la economía nacional y de manera creciente de la economía global; la estructura urbana consolidada, en centros históricos, periferias urbanas, ciudades de distinto tamaño y el medio rural, pero también el crecimiento urbano con los nuevos desarrollos; los efectos de los cambios demográficos en una sociedad –su envejecimiento, su rejuvenecimiento en clave de jóvenes autóctonos o inmigrantes–, las culturas residenciales como la tendencia a una segunda residencia –peculiaridad única en Europa– o los regímenes de tenencia que evolucionaron del alquiler a la propiedad y ahora de nuevo hacia el alquiler. La tenencia es la relación legal entre hogar y vivienda (seguridad jurídica y estabilidad temporal), así como las obligaciones financieras regulares contraídas (Módenes, 2011: 414).

A todas estas variables que conforman el *modelo residencial* de cada país hay que añadirle la influencia de las políticas públicas, tanto las *políticas específicamente de vivienda* como otras que, de manera más o menos indirecta, afectan a las *estrategias residenciales* o estimulan un *régimen de tenencia* u otro. En definitiva, todo ello afecta a la manera en que se forman, se mantienen o evolucionan y se disuelven los hogares en España. “Sería limitado contemplar los aspectos espaciales con independencia de los procesos sociales que los originan. Las necesidades de vivienda expresan en el plano residencial la formación y disolución de los hogares en los que se organiza toda la población” (Leal y Cortés, 1995).

En palabras de estos autores, en su obra de referencia *La dimensión de la ciudad*, el concepto de hogar precisamente aúna la dimensión física, espacial de la vivienda y su dimensión social. Es un espacio físico, social, simbólico y económico donde se desarrolla la organización familiar como “célula” de unión y convivencia a la que pertenece cada individuo (Leal y Cortés, 1995: 2). Hoy en día esta “célula” no es únicamente definida por el modelo familiar tradicional, sino que alberga diversas formas de convivencia tanto familiar como de otros tipos. La fundación y existencia de un hogar está aparejada a la existencia de un lugar, de un espacio residencial. Para entender cómo funciona el modelo residencial en España debemos desgranar estos y otros conceptos que aportan una perspectiva multidimensional. Una de las piezas clave de cualquier modelo residencial es plantear la diferencia entre necesidad y demanda de vivienda.

La *necesidad de vivienda* tiene, por un lado, una dimensión que expresa la carencia de vivienda, pero, por otro lado, también hace referencia a una aspiración o deseo que va más allá de la carencia absoluta y supone una expresión orientada a la mejora o adecuación de la vivienda a esa concepción de la necesidad (Leal, 2010). La necesidad de vivienda supone también la manera en que el parque residencial en un determinado territorio debe crecer para satisfacer el déficit que hay entre una población y el número y la calidad de las viviendas disponibles, considerándose las condiciones mínimas dignas



de habitabilidad. Hablamos entonces de las necesidades de vivienda como una variable dinámica que evoluciona a tenor de factores sociodemográficos y económicos tales como envejecimiento de la población, emigración e inmigración. Que haya necesidad no implica que esta se satisfaga de manera numérica con el aumento del número de viviendas. Puede haber un parque residencial inferior a las necesidades reales, como ocurrió en muchas ciudades españolas en las décadas posteriores a la Guerra Civil y como queda reflejado por el cine neorrealista español en obras como *El Pisito* (Ferreri, 1959) o *El Verdugo* (Berlanga, 1963). Por otro lado, puede haber una oferta mayor que la demanda en términos agregados pero aun así existir carestía al no estar el exceso de oferta en los lugares adecuados a la demanda (segundas residencias) o por las diferencias entre el precio y la capacidad económica de los demandantes (Leal, 2010). Una de las funciones de las políticas públicas, especialmente de las de vivienda, es compensar la incapacidad de los mecanismos de mercado para cubrir la demanda mediante distintos tipos de programas y estrategias, que van desde los incentivos fiscales a la oferta de vivienda a precios asequibles o mediante alquileres sociales, entre otras.

La *demanda de vivienda* en general, desde una perspectiva de mercado, persigue satisfacer las necesidades expresadas de bienes inmuebles tanto por motivos estrictamente habitacionales –en compra o alquiler–, como por la existencia de una demanda de segunda residencia, generalmente en propiedad; y por motivos de inversión. Esta última dimensión ha protagonizado la evolución del mercado inmobiliario de las grandes ciudades españolas tanto en el ciclo expansivo de principios de los años 2000 (Rodríguez López, 2009) como en los últimos cinco años en las grandes ciudades españolas.

La irrupción de la demanda desde la escala global en el mercado español –tradicionalmente apartado de dicha influencia– ha propiciado un incremento de demanda de bienes inmobiliarios, incluida la vivienda, por parte de fondos de inversión extranjeros o grandes empresas del sector y por parte de pequeños y medianos inversores extranjeros. Esto ha sumido al mercado inmobiliario de las grandes aglomeraciones urbanas en una espiral de subida de precios de compra y especialmente de alquiler, al retirarse muchos pisos de esta modalidad para dedicarlos al alquiler turístico, principalmente informal (Walliser y Sorando, 2019).

Otros factores que contribuyen al carácter dinámico de la demanda de vivienda, más allá de los estrictamente demográficos –envejecimiento de la población y llegada de inmigrantes– son los cambios en los tipos de hogar, influidos en buena medida por las tendencias en el cambio social de la sociedad española. Si entre los años 80 y 2000 el aumento de divorcios contribuyó a alterar notablemente la estructura y las necesidades residenciales de los hogares, a partir de los años 2000 la normalización de otros tipos de hogares, monoparentales, individuales, en general más pequeños, han influido en las necesidades, pero también en el tipo de vivienda que el

mercado oferta, como por ejemplo en su tamaño. Como señalan diversos autores, la demanda de vivienda está muy marcada por factores cíclicos tanto a corto como a largo plazo. Los que influyen a largo plazo son precisamente las variables demográficas y las socioeconómicas; a corto plazo las finanzas, el marco fiscal y las propias expectativas del mercado tanto en la oferta como en la demanda. Sobre estas variables la Administración tiene más capacidad de intervención: tipos de interés hipotecarios, incentivos fiscales a la compra, exenciones en la transmisión patrimonial (Calo, 2015).

Como sugiere Leal (2010), la vinculación del hogar con las estructuras familiares hace que los tres momentos clave del ciclo del hogar –formación, transformación y disolución– sean a su vez cada vez más cambiantes y estén sometidos a las dinámicas económicas –cada vez más dependientes de las tendencias globales– además de a los fenómenos sociodemográficos y de cambio social.

## **1. El modelo residencial español: descifrando la complejidad**

Definir un modelo residencial en un territorio determinado pasa por valorar diversos ámbitos socioeconómicos, puesto que la vivienda es una cuestión que requiere una aproximación transversal. Cualquier modelo residencial en un territorio determinado se explica a través de las siguientes perspectivas: la situación demográfica, el comportamiento residencial, la perspectiva económica y la perspectiva política y de las políticas públicas de vivienda.

Estas cuatro variables están fuertemente ligadas entre sí, ya que cada una influye en las otras, si bien en diversa medida. Un modelo residencial es una configuración dinámica de un conjunto de variables –las citadas más arriba– que definen el escenario configurado por el mercado, la oferta, la demanda y el marco normativo en el que un hogar se forma, se desarrolla y disuelve. Otras definiciones sitúan el modelo residencial como un esquema de relaciones mutuas de los contextos demográfico, social, político y territorial con los mercados y las estructuras residenciales (Boelhouwer y Heijden, 1993) o parten de su capacidad para reunir viviendas, actores e instituciones que explican la producción, el consumo y la regulación de la vivienda como fenómeno (Bourne, 1981).

Normalmente los modelos residenciales se definen en el ámbito estatal, aunque para poder afirmar que dentro de un Estado hay un modelo residencial dominante con subsistemas regionales hay que tener en cuenta las dimensiones del Estado y su heterogeneidad demográfica e incluso normativa. Este podría ser el caso de España, donde algunas comunidades autónomas presentan particularidades definidas por sus políticas de vivienda específicas como País Vasco o Cataluña.

El modelo residencial español se encuadra entre los modelos residenciales del sur de Europa, que tienen como características frente a los modelos del norte del continente: a) la amplia difusión del modelo de tenencia en propiedad –aunque en los últimos años esto ha ido cambiando– y b) el papel de la familia, vinculado a la existencia del modelo de bienestar familista, como proveedora de recursos intergeneracionales.

Este modelo, que veremos en detalle más adelante, se basa en poblaciones con una alta estratificación social y una elevada mercantilización de los bienes y servicios sociales básicos (vivienda, cuidados personales, no tanto el sistema de salud). Si bien este modelo ha sido generalizado en la región meridional de Europa, está sujeto a matices y, lo que es más relevante, a evoluciones diferenciadas en los modelos de tenencia propiciados por el acceso al crédito, los niveles de precios en los mercados inmobiliarios nacionales, la capacidad de ayuda de las familias, etcétera. Diversas cuestiones hacen que se plantee que la evolución del modelo español está siendo más rápida que en otros modelos residenciales, sobre todo entre los hogares de jóvenes (Módenes, 2011: 415).

El carácter dinámico del modelo residencial es consustancial a la capacidad de evolución que presentan sus principales componentes. Lo que resulta muy relevante es que dicho carácter dinámico resulta cada vez más acelerado debido a la creciente importancia de variables exógenas, lo que hace que los ciclos residenciales cambien con una mayor frecuencia. Esta cuestión se plantea a raíz de los efectos que las diversas burbujas de finales de la primera década de 2000 tuvieron sobre el modelo residencial y la cuestión de si dichos efectos conducirán a un nuevo modelo residencial español. A lo que habría que sumar el efecto aún indeterminado en el momento de escribir este capítulo de la crisis provocada por la pandemia global de la COVID-19. Módenes y López-Colás (2014) plantean que al final de la primera década del siglo se produjo una sucesión de “pinchazos” de diversas burbujas: la del sistema económico global, la financiera, la inmobiliaria, la residencial, a la que hay que añadir la demográfica (Fernández Cordon, 2011).

Módenes (2011) y Módenes y López-Colás (2014) plantean la importancia del carácter dinámico de los modelos residenciales, es decir, su capacidad de cambiar y cuán relevante es este cambio para valorar si el carácter dinámico implica un cambio de ciclo o no, y si esto se produce a corto o medio plazo. Los niveles dinámicos que explicarían esto serían la evolución demográfica de la población, por un lado, y el cambio en los comportamientos residenciales, por otro. Estas dos variables nos servirán para comenzar a definir el modelo residencial español y su evolución en las últimas dos décadas. En una segunda parte de esta sección valoraremos los componentes económico-financieros y el papel del marco normativo, lo que incluye el peso de las regulaciones urbanísticas y de las políticas públicas de vivienda, además de otra cuestión más general, pero con influencia decisiva

en el sistema de vivienda, como es el Estado de bienestar y su papel en las estrategias residenciales de los hogares.

En la siguiente sección se explicará con datos la evolución del modelo residencial en España en relación con estas cuatro variables en un período de tiempo más largo, que abarca desde mediados del siglo XX hasta nuestros días.

### *1.1. Dimensión demográfica del modelo residencial*

Esta variable influye de manera decisiva en el modelo residencial, especialmente en relación con las necesidades de vivienda: la sociedad española evoluciona desde su propio crecimiento vegetativo –renovación, envejecimiento– y con los aportes de los contingentes migratorios, y su variabilidad. A ello hay que añadir los cambios en la estructura de los hogares. Cada uno de estos elementos va a influir a su vez en el comportamiento residencial, como veremos más adelante. Un ejemplo sería el efecto que el envejecimiento de la población pudiera tener en el modelo residencial: los hogares tardan más en disolverse y disminuye el número de nuevos hogares que se forman, porque la demanda es menor. La composición de los hogares influye sobre los indicadores agregados de tenencia, y en ello es determinante la variable edad. Como sugieren Módenes y López-Colás (2014: 107), las generaciones de jóvenes, al acceder a la vivienda, protagonizan nuevos comportamientos, que se van generalizando a medida que dichas generaciones envejecen. De hecho, en España las generaciones que constituyeron hogares durante el desarrollismo y la Transición fueron pasando de un régimen de tenencia donde se priorizaba el alquiler a uno donde primaba la propiedad; ahora, dos generaciones después, se observa un crecimiento del alquiler. La expansión de la propiedad, generalizada en la Unión Europea en las décadas recientes (algo más tarde que en España), implica, además de una estrategia residencial vinculada al arraigo, una estrategia patrimonial de previsión de futuro que está ligada a la relación entre políticas sociales y de bienestar y de fomento de la propiedad (Doling, 2012). Es decir, que si un régimen de bienestar fomenta la propiedad o el alquiler en el momento de la formación del hogar esto va a tener consecuencias a lo largo de la vida de dicho hogar, y especialmente en las fases finales, donde la necesidad de transferencias (pensiones) y servicios (salud, cuidados) es más acuciante, y se descargará de prestaciones en materia residencial, como, por ejemplo, alquiler subsidiado para la población envejecida o un parque de residencias públicas o subsidiadas de manera generalizada.

En el presente capítulo, más concretamente en la sección tercera, se pueden observar los datos que ilustran los cambios acaecidos en el parque residencial español, presentando al lector una aproximación cuantitativa al problema.

## 1.2. El comportamiento residencial

Pese a que hemos desligado en cuatro las variables que explican el modelo residencial español, es difícil separarlas por completo dada su inherente complejidad y transversalidad. Cada una está vinculada a las otras y de alguna manera depende en su evolución de ellas. Por ello es preciso que a la hora de explicar el comportamiento residencial de los españoles hagamos una referencia al régimen de bienestar familista, ya mencionado. Pese a que hablamos de un modelo de políticas públicas, precisamente su carácter específico influye de manera determinante en el comportamiento residencial y es, a su vez, diferente de la categoría de políticas públicas de vivienda. En otros países de Europa ambas cuestiones, Estado de bienestar y políticas de vivienda, estarían íntimamente ligadas, mientras que en el sur de Europa en general y en España en particular ambas son más diferenciables, en gran medida por la escasez histórica de oferta de vivienda pública ligada al régimen de bienestar. En estos sistemas el Estado tiene una intervención escasa, o “rudimentaria” (Esping-Andersen, 1990).

Los sistemas de bienestar familistas, propios de los países del Mediterráneo, suponen una combinación de los tres grandes modelos definidos por Esping-Andersen (1990): el escandinavo –universalista–, el anglosajón –medios comprobados o *means tested*, es decir, las prestaciones llegan solo por debajo de determinados umbrales de renta– y, finalmente, el conservador corporativista, de origen alemán y extendido en Europa central y vinculado a las rentas del trabajo, en otras palabras, buena parte de los derechos los genera estar vinculado al mercado de trabajo.

Los países meridionales (Portugal, España, Italia y Grecia) han desarrollado unos sistemas de bienestar que tienen en común unas necesidades y estilos de vida diferentes a los de otros países europeos, tales como la microsolidaridad familiar y la conjunción entre universalismo y selectividad en el acceso a prestaciones, como en el modelo anglosajón. Es el denominado *welfare mix* o agregado de bienestar (Moreno, 2001). Muchas de las especificidades que señala el autor guardan una fuerte relación con el comportamiento residencial de la sociedad española, como, por ejemplo, los repartos de cargas intrafamiliares o la puesta en común de recursos familiares y los regímenes de propiedad de vivienda y el papel que todo ello juega en la fundación de nuevos hogares. Por otro lado, en el modo de tenencia dominante, la propiedad sirve en gran medida para garantizar el mantenimiento de niveles de ingresos adecuados en los períodos finales de vida de los hogares, y, por otro lado, como esquema de acumulación patrimonial y compensación entre generaciones (Castles y Ferrera, 1996). Como señala Moreno (2001:73), las transferencias intrafamiliares no solo son de índole material como la vivienda, sino también de tipo inmaterial: la procura de la satisfacción vital (*well-being*) y de bienestar (*welfare*) en

buena parte recaen, en forma de cuidados, en la parte femenina del conjunto familiar. De nuevo esta dimensión guarda una importante relación con las estrategias residenciales, por cuanto la elección de una ubicación adecuada en el momento de la fundación del hogar revierte en el mantenimiento de este vínculo y el ciclo de prestaciones intrafamiliares, muy articulado en torno a los cuidados, que son a menudo de retorno (padres a nietos y después de hijos a padres).

Pese a la importancia de las redes familiares, la existencia de un Estado de bienestar de alcance limitado o incluso marginal hace que las necesidades de vivienda no estén satisfechas en su totalidad, puesto que hay grupos de individuos u hogares constituidos que desean y necesitan una vivienda, pero no pueden acceder a ella por no disponer de recursos. En otras palabras, la demanda solo expresa una parte de las necesidades, dejando insatisfechas otras por cuestiones fundamentalmente económicas (Leal, 2010).

¿Pero cuáles son las características del comportamiento residencial de la sociedad española que contribuyen a conformar el modelo residencial? Como se ha señalado antes, las principales son las tres siguientes: los cambios en la composición de los hogares, la llegada de inmigrantes y el acceso a la vivienda por parte de los nuevos hogares en formación. Esta última variable depende, por un lado, de los mercados de vivienda y financieros, y, por otro, de las políticas públicas de vivienda y de las estrategias de formación de hogares que incentivan.

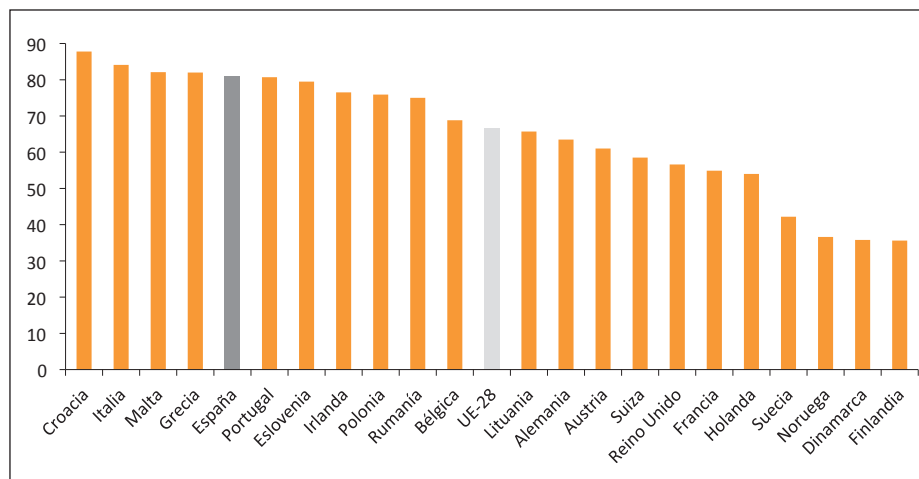
No obstante, el patrón que representa el grupo de población más joven que reside en el hogar parental (gráfico 1) se rige por los siguientes aspectos (Leal, 2010): el retraso en la edad de formación del primer hogar (en diciembre de 2019 solo el 18,6% de las personas entre 16 y 29 años viven en una residencia distinta al hogar de origen<sup>1</sup>), el régimen de acceso a la vivienda (compra frente a alquiler), la proximidad residencial a la familia de origen (siguiendo las necesidades que impone un modelo de bienestar familista) y el papel de la familia en facilitar ese acceso, con donaciones o contribuciones en metálico, como se ha señalado más arriba.

Estas dinámicas están condicionadas, como decíamos, por el mercado, es decir, qué tipo de vivienda, a qué precio y dónde está en cada momento, lo que demuestra, por un lado, el carácter dinámico de esta cuestión, pero también, por otro, una cierta inercia, pues las condiciones de fundación del hogar según estas variables van a condicionar –y a menudo con poco cambio– la trayectoria de ese hogar hasta su disolución, incluida la variación de su tamaño. El número de personas que componen los hogares en el sur de Europa es superior a la media europea.

---

<sup>1</sup> <http://www.cje.org/en/our-work/empleo/actividades-y-campanas-del-cje/observatorio-joven-de-emancipacion/>

Gráfico 1 – Población de 16 a 29 años que reside con sus padres en algunos países europeos. En porcentaje. 2017



Fuente: Eurostat.

Actualmente, en la tendencia a la emancipación cada vez es más importante el alquiler, pese a los incrementos de precios de este mercado en grandes ciudades, debido a la precarización del mercado de trabajo y el difícil acceso al crédito desde 2007 en adelante. La subida de los precios en los últimos años supone el principal obstáculo, junto a la precarización laboral de la generación que está en la veintena; por ejemplo, alquilar un apartamento en soledad para un joven supone de media el 94,4% de su sueldo, mientras que compartiendo piso se reduce al 30,8%. En 2018 la emancipación individual suponía el 88,9% del sueldo y siete años antes, en 2011, “solo” el 60%<sup>2</sup>.

### 1.3. La perspectiva económica

Desde el punto de vista económico, tres variables muy importantes influyen en la formación de hogares y en las decisiones estratégicas que se toman en ese momento o a lo largo de la vida de dichos hogares. Dos de estas variables a su vez están profundamente ligadas: el mercado inmobiliario y el mercado financiero (Rodríguez del Olmo, 2009). La tercera sería la fiscalidad con que se incentiva la compra de vivienda (Leal y Martínez del Olmo, 2017). Es decir, cuánto cuestan los pisos, cuánto cuesta el dinero para comprar esos pisos y cuánto desgrava comprar. Pese a que los ciclos de crecimiento económico dependen de un conjunto de variables que cada vez se sitúan más en el ámbito global y menos en el nacional, la expansión urbana, el crecimiento de la construcción y, por lo tanto, de oferta de viviendas de

<sup>2</sup> *Ibíd.*

todo tipo depende en gran medida de los mercados financieros. Estos mercados perfilan la demanda de vivienda en relación con su uso y con su valor de cambio, como inversión –muy concentrada en la costa mediterránea y en el archipiélago canario–, así como con un fin especulativo basado en operaciones de compra-venta sobre plano (García Montalvo, 2007).

La financiación de la vivienda ha constituido históricamente uno de los grandes motores del sector inmobiliario en España, tanto de cara al consumidor final como a las empresas promotoras. La caída de los tipos de interés desde los años 90 en adelante desarrolló una fuerte cultura del endeudamiento. Esto, de alguna manera, sentó las bases del crecimiento desaforado de la primera década del siglo y a su vez amplificó las consecuencias de la crisis, especialmente por el alto endeudamiento familiar y la caída del empleo y de los salarios. Todo ello en un mercado hipotecario con unas condiciones muy duras (comparadas con otros países) ante el impago por parte de las familias.

La fiscalidad –la desgravación fiscal– es también una herramienta muy importante como política pública que incentiva un modo de tenencia u otro, y que explica en parte la popularidad de la vivienda en propiedad, con el estímulo histórico de las cargas fiscales en ese sentido. No obstante, los últimos planes estatales de vivienda han comenzado a fijar la carga impositiva en sentido inverso en los diferentes niveles administrativos, suprimiendo las desgravaciones y aumentando el impuesto de bienes inmuebles –IBI– (Leal y Martínez del Olmo, 2017) en un contexto de enorme excedente del parque residencial y con una voluntad de reorientar la demanda hacia el alquiler.

Si asumimos la hipótesis de que los modelos residenciales son dinámicos –es decir, van evolucionando– pero a su vez también generan una cierta inercia entre cohortes de hogares, podemos decir que las condiciones del mercado inmobiliario, en gran medida enmarcado por el financiero, en cada momento van a marcar el ritmo del modelo residencial para cada cohorte en el tiempo. Esta hipótesis ha funcionado durante las últimas décadas en España, incluido el último ciclo económico expansivo, en el que también han influido el incremento de hogares por razones demográficas, el mercado financiero y el crecimiento general de la economía europea (Taltavull, 2006; Burriel, 2013). En la consiguiente contracción del mercado inmobiliario en forma de crisis tuvo un protagonismo absoluto la vivienda. No obstante, como apuntábamos en un artículo del *Informe España 2019* (Walliser y Sorando, 2019), cada vez la influencia de esas variables exógenas es más importante en los mercados inmobiliarios. La globalización influye de manera inesperada en mercados residenciales como el español relativamente cerrados al exterior durante largo tiempo. En los últimos cuatro años el mercado de viviendas, especialmente en las grandes ciudades españolas,



ha experimentado una transformación radical tanto por la evolución de los precios al alza en compra y alquiler como por los productos residenciales que se han formado. El parque de vivienda español se ha visto sacudido en muchas ciudades por una ola de *turistización* que ha convertido muchos centros urbanos, no ya solo sus ámbitos históricos, en espacios casi únicamente consagrados al apartamento turístico, a los hoteles y a nuevos productos donde el valor de uso –el residencial– queda radicalmente sobrepasado por el valor de cambio –su carácter de inversión, la mayor parte de las veces de carácter especulativo–.

#### ***1.4. La perspectiva política y de las políticas públicas de vivienda y suelo***

El modelo residencial de un país está muy condicionado también por dos dimensiones de las políticas públicas: las políticas de vivienda y las políticas de suelo. A ellas hay que añadir las políticas fiscales, el apoyo a sectores productivos, las políticas de empleo o incluso incentivos estrictamente políticos, la gobernanza multinivel que implica al Estado, las regiones y los municipios (Burriel, 2008; Leal y Martínez del Olmo, 2017). Así, por un lado, el modelo de ciudad se orienta desde los poderes públicos –y esto incluye las *políticas de gestión del territorio* en general y del suelo en particular– y, por otro lado, *las políticas de vivienda* –íntimamente relacionadas con las anteriores–, su modelo, sus tipologías, la población a la que están dirigidas y, sobre todo, hacia qué modelo de tenencia orientan al modelo residencial.

## **2. Una aproximación teórica y cuantitativa al parque residencial en España**

Una vez descrito y analizado el modelo residencial español en la sección previa, este apartado se centra en una caracterización cuantitativa del parque residencial español, tratando de generar una visión crítica sobre el número de viviendas que la componen, el devenir de las últimas décadas en la producción de vivienda y otros rasgos que se consideran relevantes, como la evolución de los regímenes de tenencia en España.

A través del análisis de la evolución del mercado de la vivienda en España podemos encontrar aspectos diferenciales tanto en términos temporales (lo que podría definirse como el devenir histórico del mercado residencial español) como en términos territoriales. Esta conjunción de trayectorias delimita un complejo panorama mediado por políticas diferenciadas a nivel autonómico y una presencia escasa del Estado en el papel de regulador.

El número de viviendas construidas en nuestro país es muy superior al de otros del entorno europeo, siendo algo especialmente relevante en períodos alcistas de la economía española, ya que la vivienda, más allá del hogar construido, debe estar relacionada con la demanda, como hemos señalado en el inicio de este capítulo. Además, no se debe olvidar que la vivienda (y la actividad constructiva) es un elemento importante a la hora de reducir la tasa de desempleo en una economía que tradicionalmente vive del turismo y del “ladrillo”.

Para ello, se ha considerado como un método eficaz poner sobre la mesa tres preguntas: ¿Cómo es el parque de viviendas español? ¿Es cierto que nuestros mecanismos y el número de viviendas sociales nos sitúan a la cola de Europa? ¿Estamos convirtiéndonos en un país de alquilerados o seguimos prefiriendo la vivienda en propiedad?

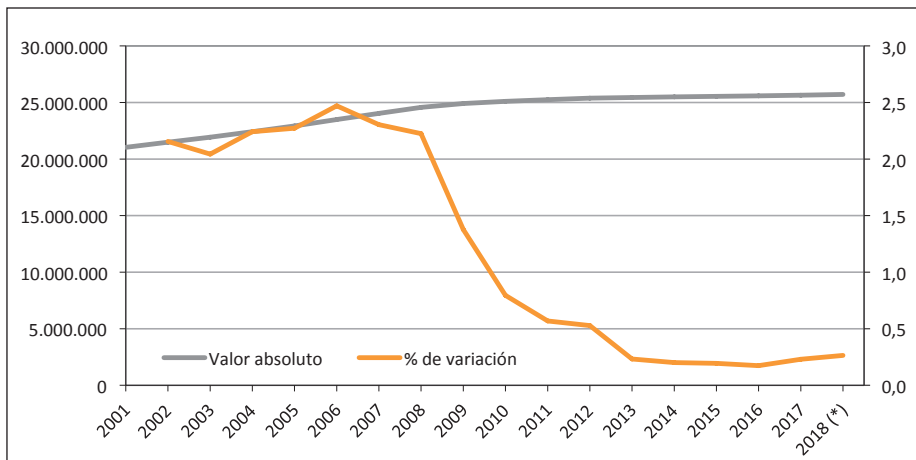
### *2.1. ¿Cuál es el tamaño del parque de viviendas en España?*

Este análisis debe partir de una pregunta obligatoria: *¿cuántas viviendas hay en España?* Según la estimación del Ministerio de Fomento para el año 2018, último dato publicado, se calcula que existen un total de 25,7 millones de viviendas en España. La evolución del parque de viviendas no ha sido lineal ni progresiva, pues, como se ha comentado con anterioridad, la producción de vivienda nueva fue “superlativa” en los primeros años del siglo XXI, llegándose a producir más de 500.000 viviendas nuevas por año, multiplicando sobremanera la oferta (Rodríguez del Olmo, 2009). Para que se pueda hacer idea el lector de lo que supuso para España, en el cénit de esta etapa, equivaldría a haber creado cada año una ciudad que duplicara el tamaño de Málaga, que en la actualidad tiene algo más de 250.000 viviendas.

Con la llegada del estallido de la burbuja y el inicio de la crisis económica, en noviembre de 2007 se produjo una caída muy acusada en el número de nuevas viviendas, generando una ruptura brusca con el proceso de desenfreno constructivo de la década anterior. Esta tendencia decreciente se observa con los datos del gráfico 2 a través de la evolución interanual del parque de viviendas, alcanzando el 2,5% de crecimiento en la época precrisis, para desplomarse a valores que rondan un crecimiento apenas perceptible del 0,2% anual en el último lustro.

Pero llegados a este punto, el lector debe poner en relación el tamaño del parque de vivienda español, ya que la pregunta correcta sería: *¿25 millones de viviendas en España es un parque adecuado? ¿Qué ocurre en el caso de los grandes países europeos?*

**Gráfico 2 – Evolución del número total de viviendas en España. Valor absoluto y porcentaje de variación interanual. 2001-2018**



(\*) Datos provisionales

Fuente: Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (MTMAU).

Si tenemos en cuenta que la población española para el año 2017, según los datos oficiales del Padrón de habitantes que proporciona el Instituto Nacional de Estadística de España (INE), se situó en 46,5 millones de personas, la ratio se resuelve en alrededor de 551 viviendas por cada 1.000 habitantes. Estos datos son muy similares a los aportados por Raquel Rodríguez para diversos países europeos entre los años 1970 y 2007 (Rodríguez Alonso, 2011). Una actualización de los mismos a través de la base de datos Affordable Housing Database de la OCDE<sup>3</sup> muestra que somos el tercer país con la ratio más elevada de viviendas por cada 1.000 habitantes de los que conforman dicha organización; únicamente por detrás de Portugal y Bulgaria.

Esta relación, como puede observarse en la tabla 1, nos sitúa lejos de Estados como el alemán (508 viviendas por cada 1.000 habitantes) o Francia (540 viviendas por cada 1.000 habitantes con datos de 2019), especialmente si tenemos en cuenta el volumen poblacional de ambos países.

Entonces, se debe comenzar por establecer la premisa de que nos encontramos ante uno de los parques de vivienda más sobrerrepresentados del entorno OCDE y, como vemos de nuevo en la tabla 1, con una trayectoria contenida en la última década de crecimiento del parque residencial. Dentro de estos países analizados, podemos observar que, aunque con excepciones como Francia o Finlandia, se cumple la máxima de que aquellos Estados con una mayor ratio de vivienda por habitante están en proceso de contener el tamaño del parque residencial.

<sup>3</sup> <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database/>

Tabla 1 – Ratio viviendas /1.000 habitantes en países de la OCDE

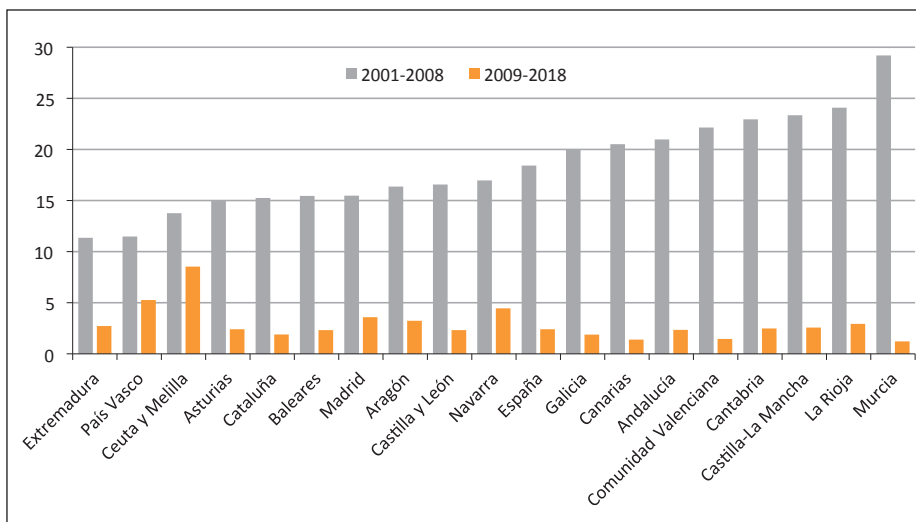
	Viviendas		Variación 10/18	Viviendas/1.000 habitantes
	2010	2018		
Noruega	2.205.191	2.581.155	17,0	486
Bélgica	4.766.552	5.153.019	8,1	452
Francia	33.672.000	36.330.000	7,9	540
Islandia	130.855	140.600	7,4	399
Dinamarca	2.700.000	2.900.000	7,4	501
Finlandia	2.807.505	3.002.665	7,0	545
Rumanía	8.427.941	8.976.794	6,5	458
Suecia	4.633.678	4.924.792	6,3	484
Reino Unido	22.839.000	24.172.000	5,8	433
Canadá	14.569.633	15.412.443	5,8	427
Suiza	4.234.906	4.469.498	5,5	529
Letonia	1.018.337	1.067.470	4,8	550
Austria	4.441.408	4.655.000	4,8	526
Lituania	1.375.906	1.435.065	4,3	508
Estados Unidos	132.419.000	137.400.000	3,8	421
Alemania	40.545.317	41.968.066	3,5	508
Japón	60.628.600	62.420.000	3,0	494
España	25.106.251	25.645.100	2,1	551
Holanda	7.588.000	7.741.000	2,0	449
Bulgaria	3.887.076	3.951.806	1,7	558
Portugal	5.859.540	5.944.466	1,4	567
Irlanda	1.994.845	2.003.645	0,4	437

Fuente: OCDE.

## 2.2. Y estas cuestiones, ¿se dan de manera uniforme en todo el territorio nacional? Las diferencias al interior de España

Esta evolución, como se señaló anteriormente, es desigual en el territorio nacional. El gráfico 3 muestra la evolución en términos porcentuales del número de viviendas por comunidades autónomas. Si bien es cierto que, de media, el parque residencial español creció un 10% en los primeros nueve años de siglo XXI, el papel de las segundas residencias y la nueva construcción puede ser relevante llegados a este punto: las comunidades autónomas con amplio territorio costero como Murcia, Comunidad Valenciana, Andalucía o Canarias vieron aumentado considerablemente su parque residencial.

Gráfico 3 – Evolución del parque de viviendas por comunidades autónomas. En porcentaje. 2001-2018



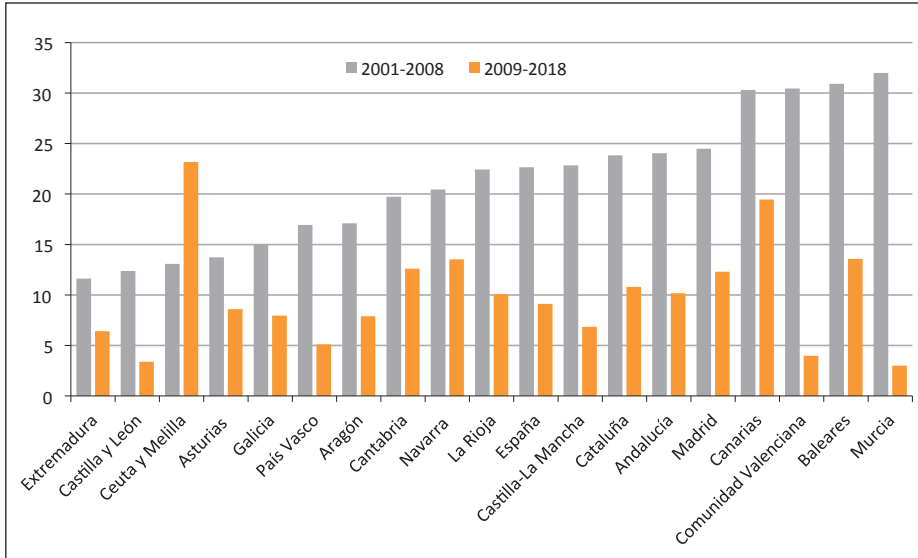
Fuente: Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.

Por otro lado, comunidades como Castilla-La Mancha (en especial zonas limítrofes con la Comunidad de Madrid) también registraron un importante aumento del número de viviendas, dada la cercanía con la capital española y la necesidad de ofrecer soluciones residenciales a población que habitaba en ella.

Con el estallido de la crisis económica y los problemas que de ella derivaron, el crecimiento del parque residencial sufrió una desaceleración muy importante en todo el territorio español, vinculado a carencias de los promotores, así como a la caída de la demanda de vivienda en parte justificada por la subida de los tipos de interés y la contracción del crédito. La recesión económica, el aumento del desempleo (especialmente en colectivos jóvenes y en la población con menor cualificación), así como la falta de oferta hipotecaria, incidieron (y lo siguen haciendo) en el mercado residencial, determinando que el crecimiento de la oferta se estanque.

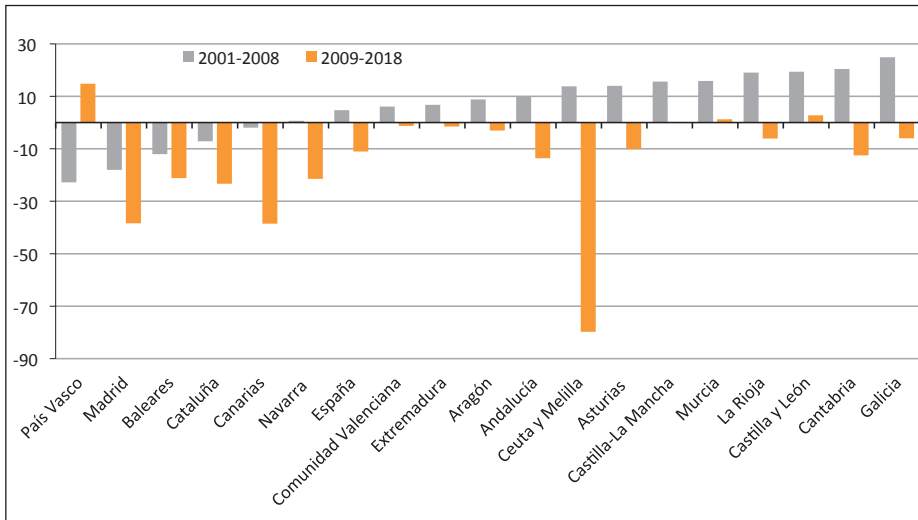
Como se ha mencionado en los apartados anteriores, a la hora de entender las diferencias de una manera más directa debemos tener en cuenta si las viviendas son principales o son viviendas no principales. Las denominadas como principales están vinculadas a la necesidad de una vivienda como primera residencia, mientras que las no principales son de uso periódico o esporádico, no constituyen la residencia habitual de una o varias personas, pudiendo estar destinadas a uso vacacional o como fuente de ingresos a través del alquiler.

**Gráfico 4 – Evolución del parque de viviendas principales por comunidades autónomas. En porcentaje. 2001-2018**



Fuente: Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.

**Gráfico 5 – Evolución del parque de viviendas no principales por comunidades autónomas. En porcentaje. 2001-2018**



Fuente: Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.

Los gráficos 4 y 5 ponen de relieve una desagregación de lo observado hasta el momento en las diferencias autonómicas del parque de vivienda en las últimas dos décadas. Si bien es cierto que Murcia sigue siendo la que mayor desarrollo presenta en el momento expansivo de la economía española, en la década posterior el protagonismo corresponde a comunidades autónomas (como Canarias o Baleares) con una evidente limitación orográfica y un elevado peso de la población extranjera que se ubica de manera permanente en ellas, y aquellas otras en las que están situadas las ciudades que mayor demanda de vivienda registran en nuestro país, como son Madrid y Cataluña.

### **3. ¿Cómo influye la ordenación del territorio en el modelo residencial?**

El proceso de regionalización del ordenamiento territorial deviene en un mapa heterogéneo de modelos, en el que el Estado central solo regula desde directrices generales y con muy poco ámbito competencial. No obstante, el marco normativo tanto estatal como regional se ha visto impregnado del espíritu de las Leyes de 1956 y 1975. Históricamente la política de vivienda ha sido considerada como un ámbito secundario del Estado de bienestar español, asumiendo, como hemos ya señalado, que las necesidades de vivienda se articularán en gran medida vía mercado y familia, todo ello en un contexto donde la propiedad se había ido imponiendo como régimen de tenencia, precisamente por la escasa presencia de vivienda pública. El parque residencial en España presenta unas inercias que hacen de él un caso específico en Europa, con un alto número de viviendas secundarias<sup>4</sup> (13,8%) o vacías (7,6%), que está tendiendo a disminuir en general en el período 2001-2011 (últimos datos disponibles del censo), como veremos más adelante. El modelo residencial se explica en parte por las disposiciones en cuanto a la ordenación del territorio, que también define en gran medida el modelo de ciudad que se desarrolla en un municipio, y que puede ser una estructura urbana pequeña, mediana o una gran ciudad. Hay cinco variables que explican esta relación (Burriel, 2008): el incremento de la demanda residencial, la legitimidad social del desarrollismo desde los años 70 hasta los primeros 2000, el marco ideológico conservador que preconiza el “todo urbanizable”, la introducción de la figura del “agente urbanizador” y, finalmente, la deslegitimación de las herramientas del planeamiento.

---

<sup>4</sup> Con fines aclaratorios, cabe recordar que se entiende como vivienda principal aquella que está habitualmente ocupada de forma permanente, sin llegar a estar deshabitada durante más de 75 días seguidos. Se considerará vivienda secundaria o no principal cuando no cumple los requisitos anteriores, pero siempre que no esté deshabitada por más de 6 meses.

Los primeros años del siglo XXI vieron un enorme incremento constructivo en determinadas zonas: entornos de grandes ciudades y sus áreas metropolitanas y la región costera mediterránea. La Ley del Suelo de 1998 estableció un modelo de clasificación del suelo para los municipios, que de alguna manera consolidaron su influencia sobre el planeamiento local, muchas veces independientemente de los desarrollos en otros municipios colindantes o de la región: suelo urbanizado, suelo urbanizable y suelo no urbanizable. Como plantea Burriel (2013: 239), esta clasificación del suelo se justificó en su momento como necesaria para hacer bajar los precios del suelo. A más suelo edificable, más oferta y, en consecuencia, el precio caería; solo sería no urbanizable el suelo que tuviera una protección medioambiental. De esa manera se pensaba que el precio de la vivienda bajaría al “inundarse” el mercado de oferta inmobiliaria. El marco legal, además, recuperaba una condición sobre el precio del suelo de la Ley de Suelo de 1956 (eliminado por el Gobierno socialista en 1991), al incluir el valor del suelo urbanizable, lo que incentivaba la especulación con el suelo, incluso sin que hubiera operaciones de desarrollo urbano en marcha, con lo cual los precios subieron de forma rápida en poco tiempo. La ganancia rápida y sin siquiera desarrollar el suelo en muchos municipios con pocas perspectivas de crecimiento urbano desencadenó un efecto paradójico: por un lado, una enorme legitimación social de la Ley y la propia lógica de enriquecimiento rápido que traía consigo y, por otro, la expectativa de que todo suelo no urbanizable era susceptible de ser desarrollado trajo un consumo masivo de suelo, en muchos casos de proyectos fuera de escala y sin una demanda real. La clave está en que muchos de aquellos desarrollos quedaron incompletos como suelo urbanizado, sin construir o a medio terminar. Otras muchas promociones se finalizaron pero nunca se vendieron y se fueron degradando u ocupando por familias necesitadas de vivienda, a veces gestionadas ilegalmente por grupos organizados. Ello dio lugar a un paisaje de “ruinas modernas” (Schulz-Dornburg, 2014; Golda-Pongratz, 2014) que aún se yerguen en muchos lugares de la España vaciada (Del Molino, 2013).

En tercer lugar, el marco ideológico conservador implantó la reforma del “todo urbanizable” en las distintas comunidades autónomas, en ocasiones incluso desprotegiendo suelo protegido medioambientalmente, como en Murcia. Un ejemplo de las inercias de esta variable es actual: el Gobierno regional murciano ejerce su derecho de retracto sobre Cabo Cope, comprado por una organización ecologista (ANSE), para reclamar su calificación urbana e impulsar un macroproyecto urbanístico gestado en los 90<sup>5</sup>.

Las dos últimas causas son consecuencia directa del sistema de ordenación territorial y merece la pena verlas despacio. En cuarto lugar, uno de

---

<sup>5</sup> <https://elpais.com/sociedad/2020-04-23/ecologistas-compran-por-500000-euros-terrenos-protegidos-de-murcia-para-evitar-su-urbanizacion.html>



los aspectos clave del proceso urbanizador de principios del siglo XXI fue el agente urbanizador, figura que procede de la legislación de la Comunidad Valenciana (Ley 6/1994, reguladora de la actividad urbanística). Este es el agente responsable de la gestión para la actuación urbanizadora, sea o no el propietario del suelo. Es decir, que se introduce la figura de un actor clave en el proceso que, como en el caso de la Comunidad Valenciana, si el interés general lo demanda, puede activar la urbanización de suelo, aunque el propietario no comparta esa posición<sup>6</sup>. El papel del agente urbanizador varía en diferentes comunidades autónomas.

Finalmente, una causa del crecimiento urbano fuera de escala fue precisamente la deslegitimación del planeamiento como herramienta de ordenación del territorio, siendo adoptada como una herramienta de crecimiento económico territorial, pero no del territorio. El resultado es la debilidad o ausencia de planes efectivos de ordenación del territorio, la marginación del planeamiento municipal y la dejación del control de la legalidad urbanística. Muchos de los instrumentos del planeamiento –tales como la información y el debate público mediante modificaciones puntuales, convenios urbanísticos o, en ocasiones, directamente obviando el rigor del procedimiento administrativo– se evitaban o esquivaban para “agilizar” los procesos. El interés privado a menudo ha primado sobre la función pública del urbanismo, que a su vez alimenta intereses políticos y locales, ya que desde hace décadas es este el principal motor de financiación municipal. Esto ha desembocado en un proceso de deterioro de la democracia local y de las instituciones que gestionan el territorio debido a los abundantes casos de corrupción que han surgido en el contexto de la burbuja económica.

#### **4. ¿Son las políticas de vivienda la solución al problema de la vivienda?**

Las *políticas de vivienda* han evolucionado en España con los ritmos marcados por la crisis. Dicho fenómeno supuso un drástico freno al proceso de crecimiento urbanístico desbocado de los primeros siete años del siglo, e implicó un replanteamiento de los modelos de crecimiento urbano y de alguna manera del modelo residencial. En ello juegan un importante papel las Administraciones Públicas, que tienen capacidad de influir de manera proactiva, reactiva o simplemente mediante la no reacción (*non-policy*), como también sucede con fenómenos súbitos con gran capacidad de transformación del tejido residencial y de origen global, como pueden ser las oleadas de inversión extranjera muy enfocadas a productos inmobiliarios en zonas concretas de las grandes ciudades españolas (Walliser y Sorando, 2019).

---

<sup>6</sup> <http://www.obcp.es/opiniones/la-seleccion-del-agente-urbanizador>

Leal y Martínez del Olmo (2017: 25) plantean siete instrumentos básicos de las políticas de vivienda:

- La producción de suelo urbanizable en cantidad adecuada y con los condicionantes debidos, que facilitarán la construcción en ellos de viviendas a precios fuera del mercado (para ello se dota de la cesión de suelo gratuita del 10% sin cargas a los municipios y un mínimo de edificabilidad del 30% en VPO, de escaso seguimiento por parte de las comunidades autónomas).
- La delimitación espacial de áreas de intervención especial, susceptibles de recibir ayudas en general, especialmente para la rehabilitación de las viviendas que se sitúen en ellas.
- La disposición de préstamos hipotecarios y la regularización de los medios de financiación de las viviendas, así como las facilidades financieras aportadas a los hogares para poder acceder a una vivienda, ya sea en propiedad o en alquiler.
- La política fiscal y los impuestos y desgravaciones relacionados con la adquisición, el alquiler y el uso de las viviendas.
- La intervención directa a partir de la promoción pública o privada de nuevas viviendas a precios fuera de mercado, así como la gestión del patrimonio existente en manos públicas.
- Las características de la normativa que regula el acceso y uso de las viviendas, y la relación de los actores que intervienen en el mercado residencial: leyes y decretos.
- Los planes de actuación del Estado (planes trienales) y su contenido, con la asignación de presupuestos para el desarrollo de las medidas que se utilizan en cada período.

Como mencionan los autores, los cambios en la normativa que buscan abaratar el precio del suelo y a la vez tener disponible suelo para VPO resultaron contradictorios con el propio funcionamiento del mercado: el abaratamiento del suelo se convirtió en el principal incentivo del sector inmobiliario, pero la excesiva calificación de suelo para vivienda y la evolución de los precios a partir de 2008 disparó la deuda de las promotoras y el sector se desplomó (Leal y Martínez del Olmo, 2017).

El modelo de vivienda social español tiene, como tantos otros aspectos del ámbito residencial, una peculiaridad respecto a otros casos de políticas de vivienda en Europa. En la mayor parte de los casos la vivienda pública en España tiene un carácter de propiedad diferida, técnicamente denominada VPO (Vivienda de Protección Oficial); es decir, que un inmueble asignado a un hogar a través de determinados criterios mantiene su estatus de vivienda pública –el denominado tiempo de clasificación– durante un cierto número

de años, al cabo de los cuales se integra en el mercado residencial libre y puede ser vendido por los beneficiarios de la política pública.

Esto recalca lo que ya se ha analizado con anterioridad con respecto al protagonismo de la vivienda en propiedad y el papel de las políticas de vivienda en ello (Leal y Martínez del Olmo, 2017). España es un país de propietarios, o quizá podríamos decir ha sido en las últimas décadas un país de propietarios, puesto que hay indicios de que esta cuestión puede estar cambiando, y no solo desde la reducción de la oferta de pisos en propiedad, sino también por el aumento de precios que redundan en que el alquiler se convierta en una opción forzada para muchos hogares, sobre todo jóvenes. De nuevo a diferencia de otros países europeos, el alquiler social o subvencionado no es una opción, dada su escasísima implantación en nuestro país.

El origen de la VPO radica en que es un modelo que genera incentivos para el sector público (no se gestionan grandes parques de vivienda pública en alquiler como en otros países europeos, con sus enormes costes de gestión). Este modelo permitía construir más vivienda protegida por el mismo precio. Por otro lado, el Estado subvenciona con las VPO tanto al ciudadano que accede a esa vivienda como al sector de la construcción. La vivienda clasificada como de protección se define a través de una serie de requisitos legales: para la vivienda (tamaño y precio máximo) y para el comprador (ingresos máximos expresados en IPREM<sup>7</sup>, no disponibilidad de otra vivienda, empadronamiento, etc.).

El promotor debe vender por debajo de un precio fijado por la Administración a cambio de una financiación muy favorable de hasta el 80%. El exceso de demanda en una determinada promoción de VPO se resuelve mediante sorteos entre los compradores potenciales. En general, el objeto de estas políticas son las clases medias y medias bajas, con hogares por debajo de 5,5 veces el salario mínimo interprofesional (Dol *et al.*, 2016). En 2017 se entregaron 4.938 viviendas protegidas frente a más de 400.000 solicitudes. De ellas, solo el 14,5% estaban dedicadas al alquiler<sup>8</sup>.

Otras formas de vivienda de protección oficial son las VPP (Viviendas de Promoción Pública), en las que todo el proceso es ejecutado por la Administración Pública. Con el mismo acrónimo, VPP, las Viviendas de Protección Pública suelen ser de mayor tamaño y están sujetas a un precio legal máximo de venta, y enfocadas a clases medias. Una forma que fue muy extendida

---

<sup>7</sup> El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) es un índice empleado en España como referencia para la concesión de ayudas, subvenciones o el subsidio de desempleo. Se creó en 2004 para sustituir al Salario Mínimo Interprofesional como referencia para estas ayudas. De esta forma, el IPREM fue creciendo a un ritmo menor que el SMI facilitando el acceso a las ayudas para las economías familiares más desfavorecidas, mientras el SMI quedaría restringido a un ámbito laboral (<http://www.iprem.com.es/>).

<sup>8</sup> Ministerio de Fomento, <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=31000000>

en los años 90 fue la VPT o Vivienda de Precio Tasado, que ofrecía un régimen más flexible para el propietario que las VPO convencionales, pues el propietario puede alquilar a su vez, si posee otra vivienda libre, cosa que no ocurre con las anteriores.

En clave de arrendamiento (VPPA) hay toda una serie de categorías en las que predomina la opción a compra (VPPA OC) y la opción a compra enfocada a jóvenes (VPPA OC J). Finalmente, la Vivienda de Integración Social (VIS) está orientada a hogares con necesidad de protección social y no se contempla la venta. Los alquileres sociales se definen en función de los niveles de renta de los hogares.

Pese a que las políticas de vivienda han estado definiendo el régimen de tenencia en el modelo residencial español hacia la vivienda en propiedad, en los últimos años los Planes de Vivienda han reorientado esta prioridad en gran medida debido a la crisis causada por la burbuja inmobiliaria. Los Planes Estatales de 2013<sup>9</sup> y 2018<sup>10</sup> incorporan en su formulación el fomento del alquiler, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas. La última reforma del Plan de 2018 es, como veremos más adelante, consecuencia de la presente pandemia de la COVID-19, que ha transformado el último Plan para aplicar medidas de emergencia que palien su impacto en los hogares más vulnerables<sup>11</sup>.

No obstante, diversos autores cuestionan el alcance de las novedades incluidas en los Planes de 2013 y 2018 a la luz de su dotación presupuestaria, que pone en duda su capacidad de ejecución (Guillén Navarro, 2014). Ambos Planes contemplan el alquiler y la rehabilitación como el eje orientador de las políticas de vivienda en el ámbito estatal, y se diferencian del anterior Plan, de 2009, en que se excluye la regulación acerca de la adquisición en propiedad de la vivienda con protección. En el Preámbulo del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril<sup>12</sup> se alude a los planes anteriores y en sus características comunes: el fomento de la construcción de viviendas, la ocupación

---

<sup>9</sup> <https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/programas-de-ayudas-a-la-vivienda/plan-estatal-de-fomento-del-alquiler-de-viviendas-la-rehabilitacion-edificatoria-y-la-regeneracion-y-renovacion-urbanas-2013-2016>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-3358>

<sup>11</sup> <https://www.mitma.gob.es/vivienda>

<sup>12</sup> Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016. La actuación estatal en esta materia se ha traducido en los sucesivos planes de vivienda de 1981-1983 (Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre), 1984-1987 (Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre), 1988-1992 (Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre), 1992-1995 (Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre), 1996-1999 (Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre), 1998-2001 (Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio), 2002-2005 (Real Decreto 1/2002, de 11 de enero) y 2005-2008 (Real Decreto 801/2005, de 1 de julio). El último de estos planes es el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado mediante Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-3780-consolidado.pdf>

de suelo y el crecimiento de las ciudades, y, sobre todo, la apuesta por la propiedad como forma esencial de acceso a la vivienda (Leal y Martínez del Olmo, 2017). El principio rector del nuevo Plan es afrontar el acceso a la vivienda de los sectores más desfavorecidos por la crisis a través de la activación del enorme parque de vivienda en *stock* (680.000). Todo ello en un contexto de caída libre de precios de la vivienda, su puesta en el mercado y la “competencia” con estas de la VPO existente (Guillén Navarro, 2014). Además, se fomenta la ayuda directa a las viviendas protegidas de protección pública. Resumiendo, las directrices programáticas de los dos últimos Planes son las siguientes: subsidiación de préstamos convenidos, ayudas al alquiler de viviendas, fomento del parque público de alquiler, fomento de la rehabilitación edificatoria y fomento de la regeneración y renovación urbana. Los incentivos al alquiler de estos marcos normativos de referencia estatal fueron de dos tipos, resultado de la creciente incorporación de la economía nacional, incluido el sector inmobiliario, en la economía global. Por un lado, en los Planes de 2013 y 2018 se buscaba garantizar un mercado de alquiler “seguro” para los propietarios, mediante la activación de medidas que facilitan el desalojo por impago y el acortamiento de los contratos de 5 a 3 años, pero en 2019<sup>13</sup>, mediante Decreto Ley, se vuelven a imponer los contratos de 5 años (7 para actividad comercial) para proteger esta vez a los inquilinos y de alguna manera proporcionar cierta estabilidad residencial en un mercado muy agitado por la irrupción de inversión extranjera y nuevos productos inmobiliarios a menudo no regulados, como los apartamentos turísticos<sup>14</sup>.

A pesar de la escasa información estadística publicada en materia de vivienda en general y de VPO en particular, se antoja necesario ilustrar en términos cuantitativos la relación existente entre los diferentes tipos de vivienda según su naturaleza –la vivienda libre o vivienda protegida– tratando así de comprender el peso que las políticas públicas en materia de vivienda tienen en el parque residencial español.

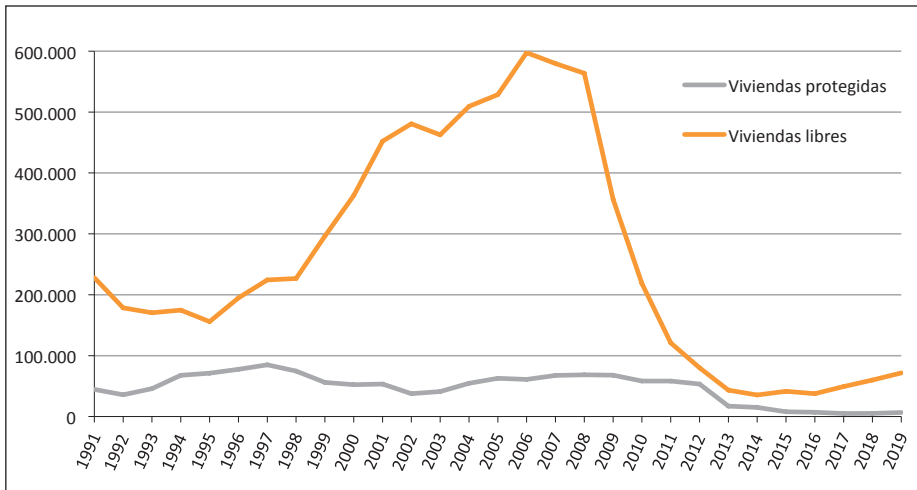
Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez (2017), además de resaltar el número insignificante de vivienda “social” en nuestro país, definen ciertas paradojas como el carácter anticíclico de la construcción de VPO y su escasa regulación a la hora de asignarlas, así como el papel que cumple esta VPO. Una VPO que después ha sido vendida como vivienda libre, por un precio a veces mayor que el de mercado, genera dudas acerca del programa, a la vez que imposibilita la cuantificación del número de viviendas VPO que existen.

---

<sup>13</sup> Real Decreto-ley 7/2019 de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-3108>

<sup>14</sup> Para mayor detalle sobre el impacto de la globalización en las ciudades españolas, ver Walliser, A. y Sorando, D. (2019).

Gráfico 6 – Evolución de las viviendas libres y protegidas construidas. 1991-2019



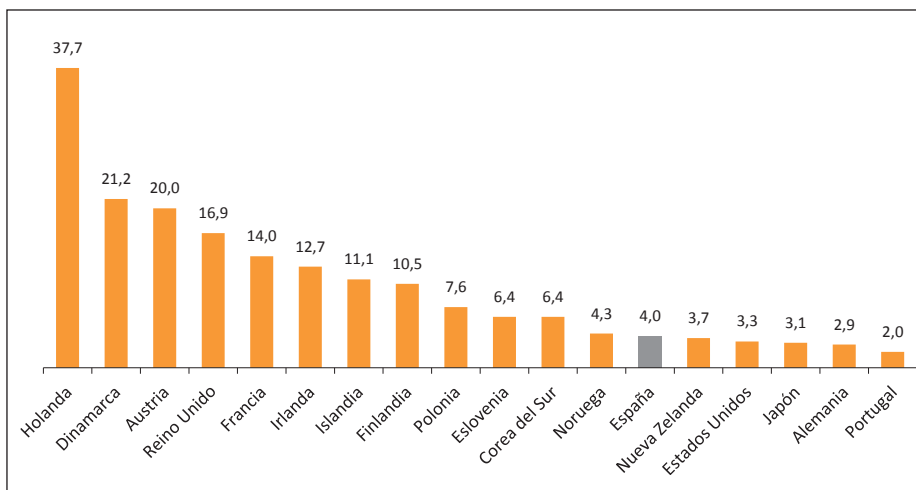
**Nota:** Viviendas protegidas son el número de calificaciones definitivas provenientes tanto de planes estatales como de planes autonómicos.

**Fuente:** Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.

El gráfico 6 muestra la evolución anual durante los últimos casi treinta años del número de viviendas construidas en ambos tipos de promoción y los resultados, como se puede observar, son muy dispares. La tendencia general muestra, por un lado, lo señalado al principio de estos párrafos de la impronta urbanizadora en épocas del desarrollo económico en la primera década del siglo XXI, alcanzando las 600.000 viviendas construidas en el año 2006; a la vez que demuestra el escaso interés en construir vivienda con algún tipo de protección pública en nuestro país. El promedio de viviendas públicas en España desde 1991 a 2019 es de 46.800 viviendas al año, siendo algo más elevado en el período de 2001 a 2008 (55.000 de promedio), descendiendo a poco más de 27.000 en la última década.

Como hemos analizado más arriba, cabe resaltar el escaso papel que la vivienda pública juega en el sistema de vivienda español, conformado básicamente por oferta privada (Rodríguez Alonso, 2011; Leal y Martínez, 2017). Llegados a este punto y volviendo a la comparativa europea, se puede observar que, de nuevo, España se mueve en los límites inferiores en cuanto al porcentaje de vivienda pública sobre el total de vivienda construida. El gráfico 7 refleja, con información de las estadísticas de la OCDE, que la vivienda con algún tipo de protección comprende únicamente el 4% del total de viviendas en España, lo que representa algo más de un millón de viviendas; datos que nos sitúan muy lejos de países nórdicos como Dinamarca (21,2%), Islandia (11,1%) o Finlandia (10,5%) y especialmente de Holanda (37,7%), Austria (20%) o Reino Unido (16,9%).

Gráfico 7 – Viviendas públicas en distintos países. En porcentaje del total de viviendas. 2018

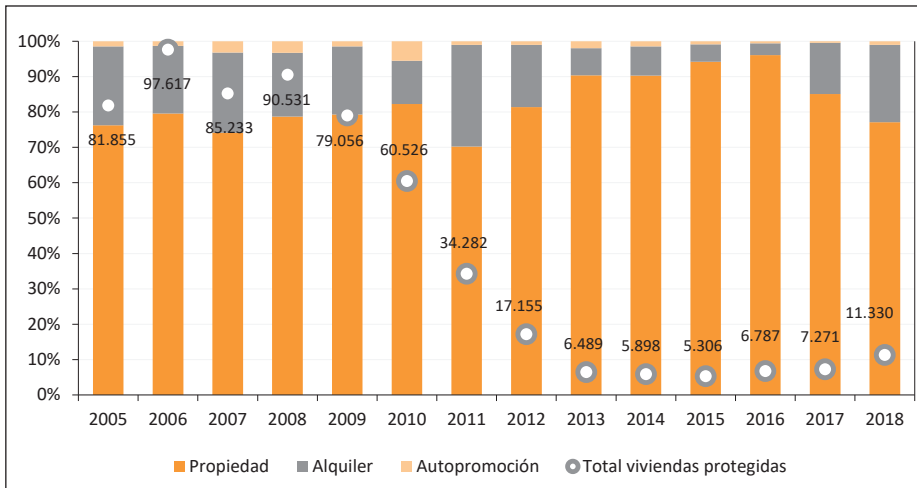


Fuente: OCDE.

El concepto de vivienda social en Europa se asocia generalmente con vivienda en alquiler a precio por debajo del mercado, destinada por lo general a familias o individuos que no tienen ingresos suficientes para acceder a una vivienda en condiciones de mercado, y con una amplia gama de propietarios, principalmente el sector público, cooperativas u organizaciones sin fines de lucro (Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2016). En nuestro país, como se puede ver en el gráfico 8, este criterio de vivienda social destinada principalmente al alquiler no se ha cumplido y mucho menos en las últimas décadas: más del 80% de las mismas se destinan a la propiedad. Llama la atención no solo el decrecimiento de la construcción de este tipo de viviendas en los últimos tres lustros –pasando de casi las cien mil viviendas en el año 2006 a apenas diez mil de la actualidad–, sino la dinámica de ser destinada a viviendas en propiedad en su gran mayoría. Muchos autores, entre ellos Leal (2001), definen este tipo de actuaciones públicas como una ayuda a la adquisición de vivienda a través de la regulación de precios, ayudas a la financiación, etc., más que a solucionar problemas residenciales de la población española en base a la gestión de un parque público de viviendas.

Entonces, ¿es verdad que somos un país de propietarios? Desde los años 90, la principal disyuntiva de la política de vivienda se plantea entre la necesidad de potenciar el mercado de alquiler a través de la intervención de las autoridades o, alternativamente, reforzar las ayudas a la propiedad. La llamada “cultura de la propiedad” no es más que el resultado de una elección racional de los españoles, que, durante décadas, y sobre todo gracias al estímulo público para favorecer la adquisición de vivienda, convirtió el régimen de propiedad en el protagonista absoluto del modelo residencial en España.

Gráfico 8 – Evolución de las viviendas públicas promovidas. Valor absoluto y porcentaje. 2005-2018



Fuente: Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.

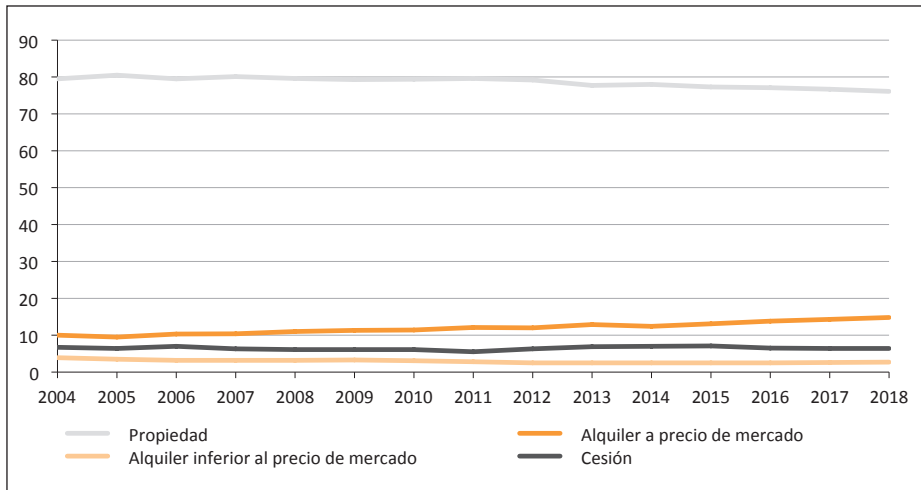
Llegó a ser tanto o más asequible que el alquiler, quedando este último relegado a un papel muy residual (Pareja-Eastaway y San Martín, 2002; Leal, 2010; García Montalvo, 2007). Los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (gráfico 9) permiten entender cómo en los últimos quince años ha habido un ligerísimo repunte de aquellos hogares que deciden residir en una vivienda en alquiler en lugar de optar por la compra de una vivienda en propiedad. En este período, a grandes rasgos y analizando el común de los hogares españoles, se ha pasado del 14% de hogares que residían en alquiler a un 18%; la opción de tener una vivienda en propiedad se mantiene en valores superiores al 75% del total de hogares.

Como se puede comprobar en la comparativa europea, que muestra el gráfico 10, existe la tendencia propia de los países del sur de Europa a la prevalencia de la propiedad frente al alquiler, con en torno al 75% de la población en este tipo de viviendas.

Y, volviendo a la pregunta anterior, ¿por qué somos un país de propietarios? No es una pregunta que sea sencilla de responder ni que tenga una respuesta única, ya que la explicación pasa por diversos factores entre los que se pueden destacar algunos que aquí ya se han mencionado.

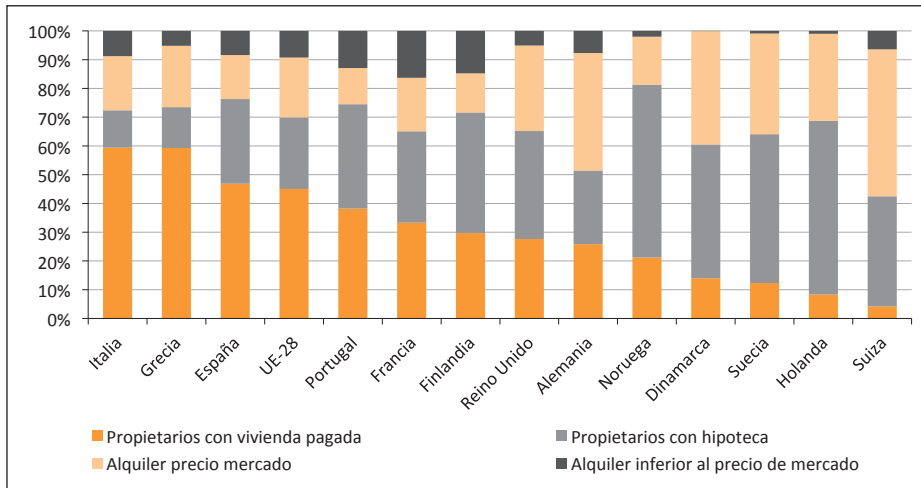


Gráfico 9 – Evolución de los hogares según el régimen de tenencia. En porcentaje. 2004-2018



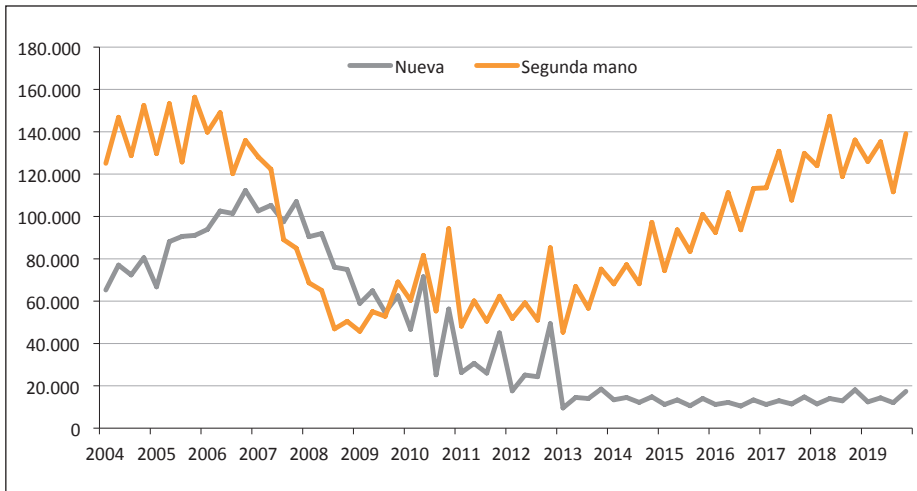
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

Gráfico 10 – Población según el régimen de tenencia de las viviendas en algunos países europeos. En porcentaje. 2018



Fuente: Eurostat.

Gráfico 11 – Evolución del número de transacciones de viviendas según tipo. 2004-2019

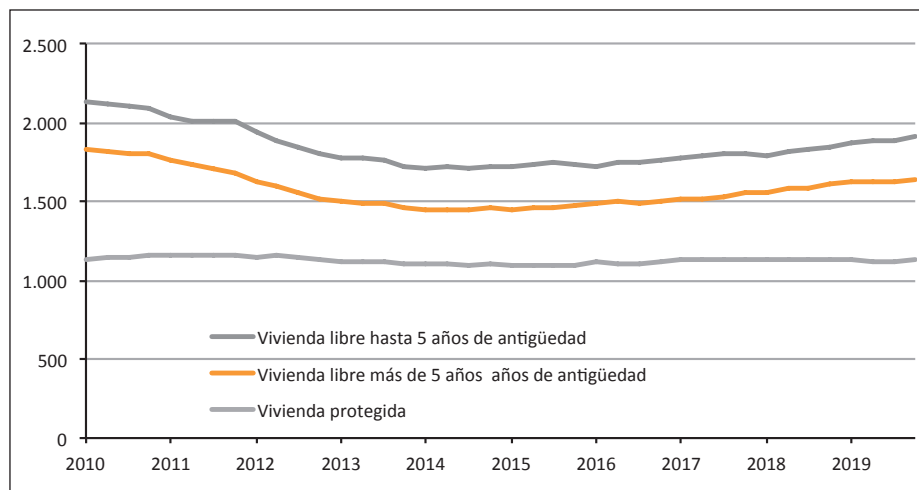


Fuente: Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.

- En primer lugar, un modelo de vivienda sobredimensionado que se ha orientado en las últimas décadas a la promoción privada de vivienda. Como se ha venido ilustrando antes en este capítulo, las reducciones fiscales a la compra de la primera vivienda han tenido una notable influencia, ya que generaba que los propietarios vieran como si les llegara una “paga extra” con la declaración de la renta anual. Como se puede observar en el gráfico 11, el número de transacciones de vivienda nueva y de segunda mano han mantenido constantes diferencias en las últimas décadas. En una primera fase, hasta el año 2007, se produce un aumento de las ventas de ambos tipos de vivienda, llegando hasta máximos de ciento sesenta mil compraventas de viviendas usadas y por encima de las cien mil trimestrales en el caso de la vivienda nueva durante los años 2004-2006. Esta dinámica ascendente se rompe entre los años 2008 y 2010, con el descalabro de ambos tipos, especialmente en el caso de las viviendas de segunda mano. Las diferencias en las constantes provienen de lo acontecido en los últimos cinco años: mientras que las transacciones de viviendas nuevas se mantienen por debajo de las 20.000 trimestrales, la trayectoria ascendente de la compraventa de vivienda usadas se ha situado en valores previos a la crisis.

- En segundo lugar, y como se ha señalado antes, la escasa presencia de vivienda de promoción pública en alquiler, alrededor de un 2% del total de viviendas en España. Es importante señalar que la producción de vivienda pública ayuda a regular los precios de vivienda libre, aumentando la oferta de vivienda a precios por debajo de mercado. Ante la negación de estas dos cuestiones, los precios de la vivienda no encuentran mecanismos

Gráfico 12 – Evolución del precio de la vivienda libre y protegida. En euros por metro cuadrado. 2010-2019



Fuente: Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.

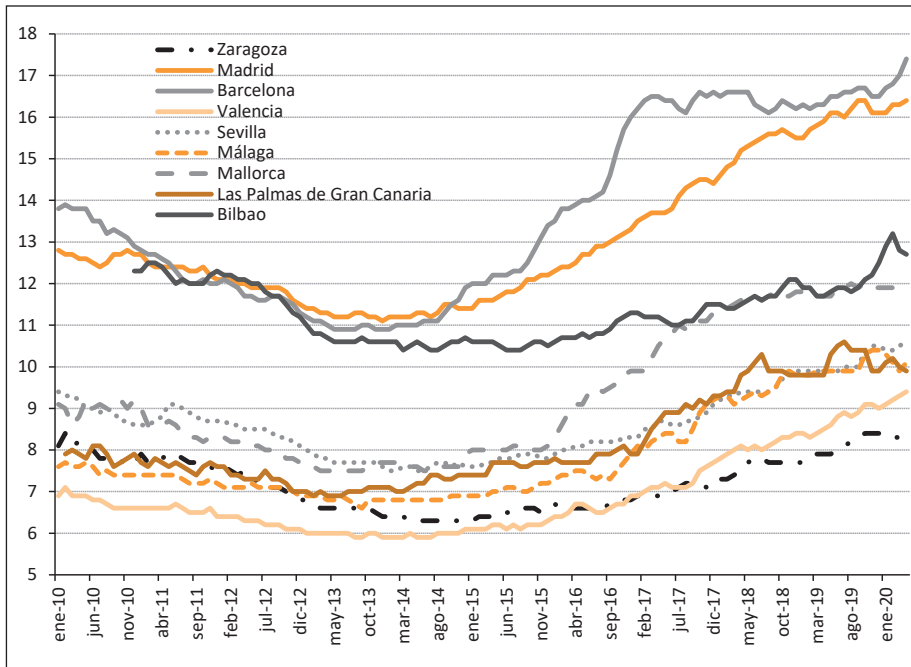
de freno y, unido a las facilidades de crédito hipotecario en los años precrisis, fomentaron que el hecho de ser propietario resultara más rentable en términos de economía doméstica y de creación de patrimonio que optar por el alquiler como régimen de tenencia.

Si comparamos la evolución del precio de la vivienda (gráfico 12), en términos del valor de tasación medio de la última década, podemos observar que, mientras el precio del metro cuadrado de la vivienda pública se mantiene estable alrededor de los 1.100 €/m<sup>2</sup>, el precio de la vivienda libre (ya sea nueva o usada) se ha devaluado en este mismo período de tiempo, dándose únicamente un ligero repunte en el caso de la vivienda libre de nueva construcción y situándose de nuevo cerca del umbral de los 2.000 €/m<sup>2</sup>.

Por otro lado, esta cierta tendencia de estabilidad de los precios de la vivienda libre (especialmente la de nueva construcción) y la protegida no se observa al tener en cuenta el precio del alquiler en nuestro país. El gráfico 13 muestra la evolución del precio medio del alquiler por metro cuadrado de vivienda en las ciudades españolas con mayor población también en la última década (2008-2020), pudiendo establecer (siempre salvando las diferencias) un punto en común entre ellas: se observa el aumento desproporcionado de los precios de alquiler, especialmente desde el año 2014.

En términos absolutos, las ciudades de Barcelona y Madrid presentan los precios de alquiler más elevados, con 17,4 y 16,4 €/m<sup>2</sup>, respectivamente; seguidas de Bilbao (12,7 €/m<sup>2</sup>) y Mallorca (12,2 €/m<sup>2</sup>). Pero donde realmente se puede entender la importancia del cambio en los precios del alquiler es

Gráfico 13 – Evolución del precio del alquiler en algunas ciudades. En euros por metro cuadrado. 2010-2018



Fuente: Idealista.

en la evolución porcentual del período 2008-2020. Excepto en los casos de Zaragoza (un aumento del precio del alquiler del 7%) y Bilbao (3,3%), el resto de las ciudades analizadas han sufrido variaciones de más del 25% de su valor inicial. Son especialmente destacables los casos de Valencia (con un 42% de aumento), Barcelona y Málaga (en torno al 36% en ambos casos) o Madrid y Mallorca (cerca del 30%); ilustran el problema del alquiler como una vía residencial que se ha endurecido en términos económicos en los últimos años.

López y Matea (2019), en un informe para el Banco de España, se hacen eco de este importante crecimiento del precio del alquiler en su informe: un 9,3% interanual en 2018 (18,4% en 2017). Los autores resaltan el incremento de población que opta por el alquiler, especialmente colectivos jóvenes de edades comprendidas entre 16 y 29 años, así como inmigrantes y población que sufre cierta inestabilidad laboral. Es por esto por lo que defienden que los motivos que se esconden detrás de este repunte del alquiler se deben fundamentalmente a un cambio en las preferencias sociales y a factores económicos, vinculados tanto con el mercado de trabajo como con el sistema financiero. Dentro de estos últimos, se pueden incluir los cambios fiscales introducidos, como la supresión a partir del 1 de enero de

2013 de la deducción por inversión en vivienda habitual o el incremento de los impuestos tanto sobre la tenencia de vivienda como sobre la compra (López y Matea, 2019), además de la subida del precio de los alquileres y las condiciones de acceso. Como se ha podido apreciar en este apartado, el precio de los alquileres, de media, se ha incrementado en los últimos tres años en más de un 15%, llegando a duplicarse en ciudades como Madrid o Barcelona; a lo que hay que sumar que las condiciones para poder ser arrendatario de una vivienda se han vuelto en muchos casos casi draconianas, incorporando mecanismos como avales bancarios o adelantos de varias fianzas, que muchas veces dificultan el proceso, especialmente a aquellos grupos sociales que no tienen tampoco las opciones de entrar en el mercado de la vivienda en propiedad.

Como reflexión principal, se torna necesario hacer patente que, a pesar de los repuntes que podemos observar en los porcentajes de hogares que deciden que su vivienda sea en régimen de alquiler, el mercado inmobiliario español se sigue caracterizando por la fuerte presencia de la vivienda en propiedad y por la escasa presencia de alternativas, principalmente públicas, como puede y debiera ser el alquiler social (Leal, 2001; Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2016; Leal y Martínez, 2017).

Si nos centramos en el proceso de producción de vivienda, es importante señalar que en períodos económicos alcistas, con bajo desempleo y facilidad de acceso al crédito, el parque de viviendas se incrementó de manera notable, muy por encima de las necesidades reales de vivienda en el período 2000-2007 (Rodríguez del Olmo, 2009), llegando incluso a la cifra de 500.000 viviendas nuevas al año. Tras el estallido de la crisis, se produce un derrumbe evidente tanto de la construcción de viviendas como de la facilidad de acceso al crédito, lo que determinó la falta de acceso a la primera residencia no solo para ciertos colectivos como los jóvenes (Echaves, 2015, 2016), sino para colectivos vulnerables como población inmigrante o ciertos tipos de hogares como los monomarentales.

Entonces, en un modelo de vivienda que ha dejado de crecer pero que no es insuficiente, especialmente si lo comparamos con los países europeos, ¿por qué la vivienda supone un problema para la población española y, más concretamente, para ciertos colectivos?

En un primer lugar, se ha de tener en cuenta la escasa presencia de vivienda pública, (mal)entendiendo como vivienda pública la vivienda protegida en nuestro país. Y para ello, es necesario reflejar que mientras los países europeos establecen medidas que protegen las condiciones habitacionales, en España no se apostó siquiera por el mercado del alquiler privado como mecanismo que frena el avance de la vivienda en propiedad y abre el mercado a otras opciones (Defensor del Pueblo, 2019; Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2016).

En segundo lugar, la escasa VPO –en un modelo que se empeñan en definir como el mecanismo de vivienda pública español– no tiene la clara función de solucionar los problemas residenciales de la población española, dado su escaso tamaño y, muy especialmente, las condiciones de acceso, que puedan llegar a estar más orientadas a las clases medias que a los menos favorecidos (Rodríguez López, 2018). Las condiciones para poder optar a una VPO en nuestro país son tan laxas y su espectro de requisitos tan amplio que casi cualquier hogar con unos ingresos medios podría ser beneficiario de ellas.

En tercer lugar, y como señala el Defensor del Pueblo (2019), el precio medio de la vivienda en relación con la renta bruta disponible de los hogares pasó de 6,5 años en 2015 a 7,2 años en el primer trimestre de 2018; o dicho de otro modo, el número de años que los hogares deberían dedicar de su renta bruta para pagar una vivienda en propiedad ha aumentado de manera significativa. Y no solo se debe tener en cuenta el desigual desarrollo de la renta y el precio de la vivienda, también se debe considerar el entramado de variables que existen detrás de la misma: los tipos de interés elevados y cambiantes, el endurecimiento de las condiciones previas a la concesión de hipotecas, la precarización e inestabilidad laboral, la relación entre los ingresos de los hogares y el aumento del coste de la vida, entre otras.

## **5. Los márgenes del modelo residencial: vivienda y vulnerabilidad**

En esta segunda parte del texto, el enfoque del análisis se centra en los diversos colectivos sociales que han visto cómo la vivienda se ha acabado convirtiendo en un verdadero problema, lejos de la relación tradicional vivienda = hogar = seguridad.

Está más o menos claro que el problema de la vivienda afecta de manera desigual a los diferentes colectivos que conforman la sociedad española, existiendo diferencias significativas en torno a variables como, entre otras, el género, la edad, el nivel de estudios, la ocupación o los ingresos.

Dentro de esta relación vivienda = hogar = seguridad y dentro de un contexto definido por un Estado de bienestar en claro proceso de contracción, con una mayor influencia de políticas y una aceleración de una serie de cambios sociales, económicos y laborales, existen diversos colectivos que suelen estar a la cabeza de las listas de población en riesgo de pobreza año tras año desde el estallido de la crisis económica (Moreno, 2012; Del Pino y Rubio, 2013; Navarro, 2015) y cuya relación con la vivienda se enturbia de manera pronunciada.

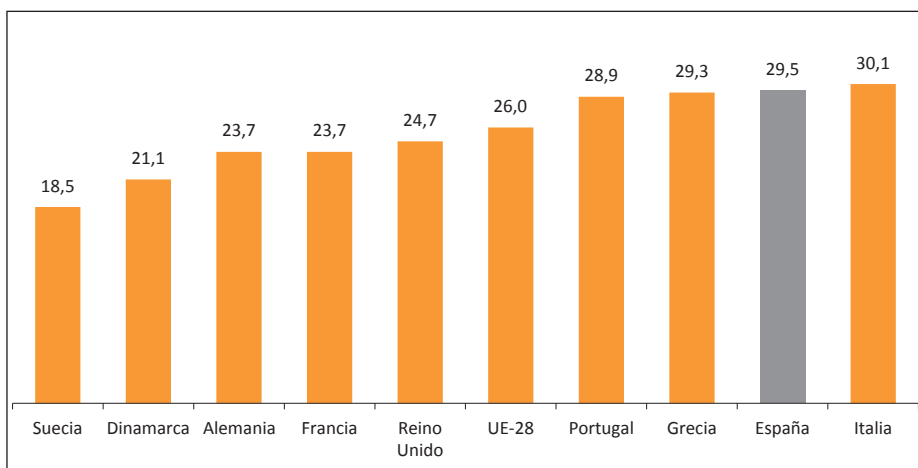
Dado que el objetivo de esta segunda parte reside en visibilizar la situación de los diversos colectivos en su relación con la vivienda (acceso, emancipación residencial, adecuación, ubicación, etc.) y establecer el debate sobre las problemáticas existentes, se ha decidido seleccionar cuatro colectivos que ven cómo se tambalea la relación anteriormente expuesta: los jóvenes, la población adulta mayor, el colectivo de población inmigrante y, por último, la población sin hogar.

### 5.1. Jóvenes sin casa: la familia (y los problemas) crecen

Decía el refrán español: “Vive de tus padres hasta que puedas vivir de tus hijos” y parece que la juventud española se ve abocada a lo primero sin tener muy claro si podrán realizar lo segundo. El traer a estas líneas este dicho popular conlleva entender que el hecho de tener o no tener acceso a una vivienda digna por parte de la población joven española supone mayores efectos que la mera emancipación residencial del hogar del padre o de la madre.

Como punto de partida se puede establecer a través de los datos recientes de Eurostat que España se sitúa en el vagón de cola de los países europeos con relación a la edad media de emancipación de sus jóvenes, siendo la edad media de la salida del nido familiar los 29,5 años (gráfico 14). Un vagón de cola integrado por países del sur de Europa como Italia (30,1), Grecia (29,3) o Portugal (28,9), que se sitúa a una década de la máquina –nórdica– del “tren emancipatorio” y casi cuatro años por encima de la media europea.

Gráfico 14 – Edad media de emancipación en algunos países de la Unión Europea. 2018

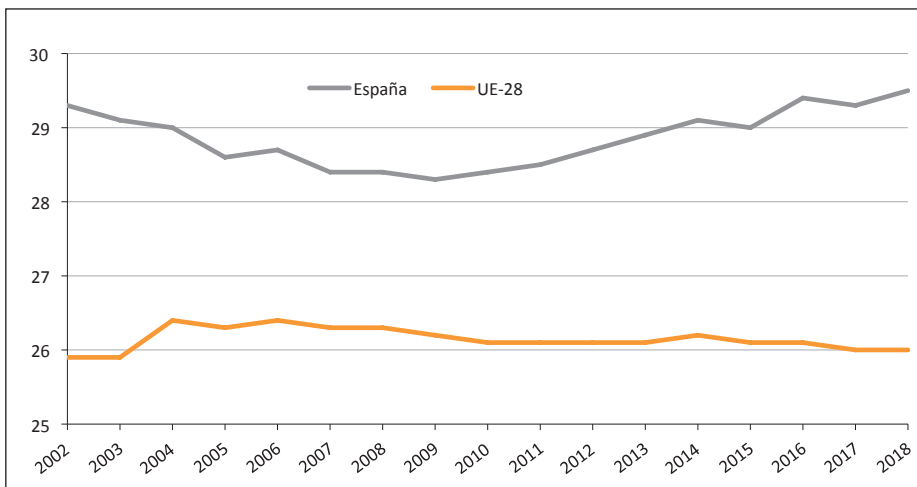


Fuente: Eurostat.

Las causas de esta tardía emancipación de los jóvenes españoles son sobradamente conocidas y han sido analizadas desde diversos puntos de vista teóricos (Miret, 2010; Gentile, 2016; Echaves, 2016; Alguacil, 2017; Echaves y Navarro, 2018). Entre estas, y de manera interrelacionada, se pueden identificar especialmente el alargamiento del período en el cual los jóvenes se dedican a formarse (y la baja movilidad de los estudiantes universitarios en nuestro país, dicho sea de paso), la incapacidad de poder hacer frente a los gastos de una vivienda dada la precarización del mercado laboral y el estancamiento de los salarios, pero sobre todo el encarecimiento de los precios de la vivienda en alquiler y la falta de políticas públicas basadas en el alquiler que traten de hacer más liviana la relación precio de vivienda-salarios.

Ante esta coyuntura actual, que analizamos unos párrafos más adelante, surge una pregunta que debe estar presente en este análisis: ¿los jóvenes españoles siempre han retrasado su salida del hogar familiar o tiempos pasados fueron mejores? Los datos de Eurostat (gráfico 15) sugieren dos grandes hechos a tener en cuenta: en primer lugar, que siempre ha sido muy superior a la media de países europeos, estrechándose estas diferencias en el período 2006-2008; y que la edad media de emancipación de los jóvenes españoles no ha variado de manera importante en las dos últimas décadas. Desde el año 2002 (recordemos viejos tiempos: baja tasa de paro, facilidades crediticias, etc.) la edad media de emancipación se redujo, pero nunca descendió de los 28 años de media, por encima de los poco más de 26 años de media en Europa.

Gráfico 15 – Evolución de la edad media a la emancipación en España y en la UE-28. 2002-2018



Fuente: Eurostat.

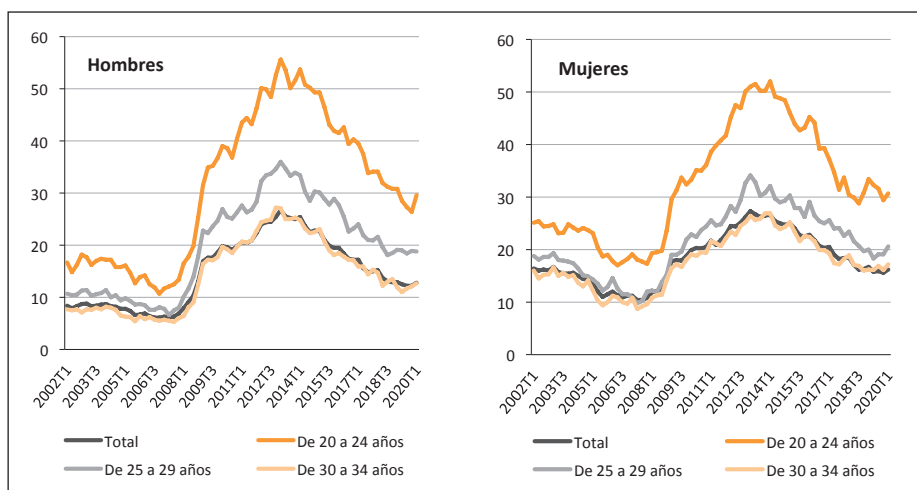


Según datos del Observatorio de la Emancipación de 2017, esta emancipación también tiene sus diferencias en términos territoriales dentro de España, siendo en las comunidades autónomas de Galicia y Canarias donde un menor porcentaje de jóvenes entre 30 y 34 años están emancipados (en torno al 60%), mientras que comunidades como Navarra o Aragón ostentan el mayor porcentaje de jóvenes en esta edad que viven fuera del hogar familiar (Consejo de la Juventud de España, 2018).

### Los determinantes

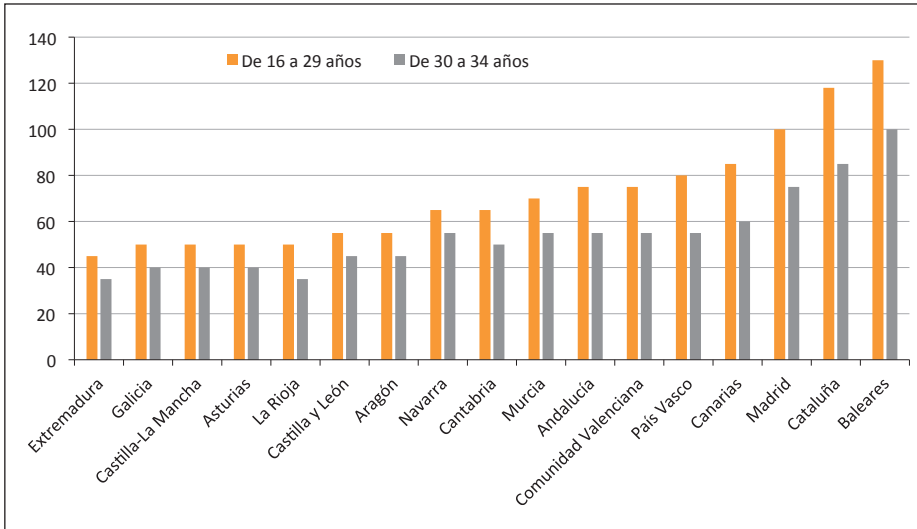
Dentro de los determinantes que inciden en este “alargamiento de la juventud” español indudablemente están características socioeconómicas, entre las que destacan la tasa de paro, la de ocupación y los niveles de formación educativa. Con respecto a la primera, la tasa de paro de la población joven es bastante más elevada que la media nacional en relación con otras edades que se analicen, cumpliendo la máxima de que a menos edad, mayor tasa de paro, especialmente entre los hombres. Esta distinción se hace muy notable en el período álgido de la crisis económica en la que estamos (gráfico 16), rondando el 35% en el año 2013 para el grupo de edad de 25 a 29 años y valores del 50% para el grupo de edad de entre 20 y 24 años.

Gráfico 16 – Evolución de la tasa de paro por grupos de edad y sexo. 2002-2020



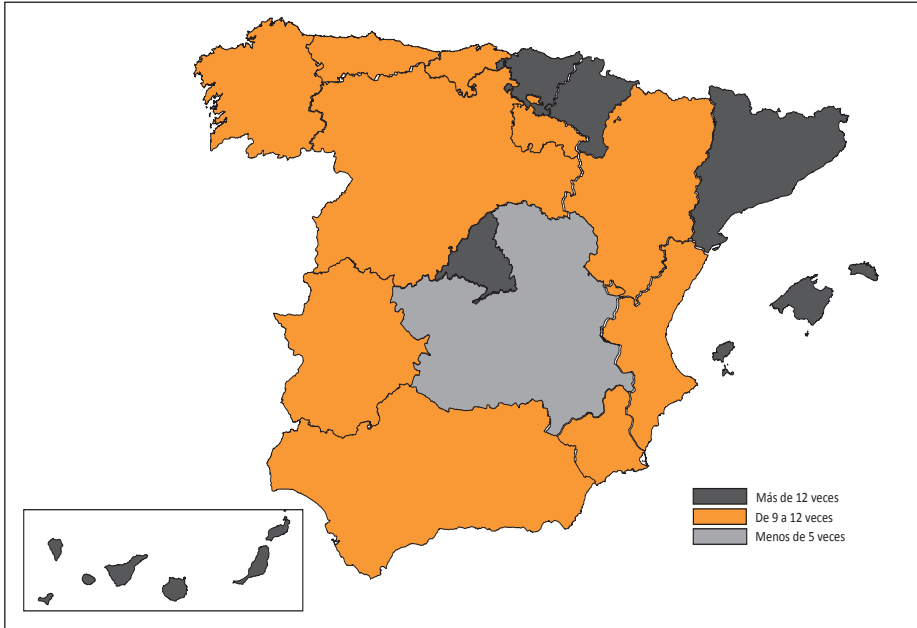
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Gráfico 17 – Coste de acceso al alquiler de una vivienda libre según grupo de edad. 2017



Fuente: Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España.

Gráfico 18 – Coste de acceso (número de salarios anuales) a la propiedad de una vivienda libre. 2017



Fuente: Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España.

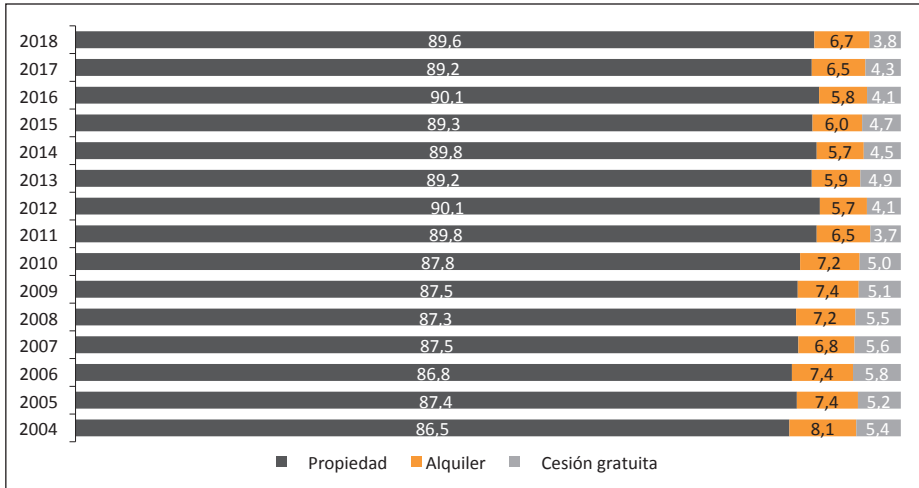
Pero, sin duda, este cúmulo de variables que inciden en la situación de la población joven española cobra especial sentido cuando se relaciona con el mercado de la vivienda. Si tenemos en cuenta el salario medio de una persona en edad joven y los precios de la vivienda en régimen de alquiler o de propiedad, la relación se vuelve insostenible. Ante la eterna recomendación de emplear un 30-35% del salario en los conceptos residenciales, podemos ver que el porcentaje que este colectivo destina a los alquileres es muy superior, llegando incluso a valores muy por encima del doble de esta. En el gráfico 17 se pueden detallar las diferencias de porcentaje de salario neto dedicado por parte de la población joven al alquiler de una vivienda, destacando los casos de Baleares, Cataluña y Madrid. Pero más allá de este dato –que, aunque nos desayunemos a diario con él en los medios de comunicación, no debe dejar de alarmarnos–, más significativo es resaltar que en ninguna comunidad autónoma se cumple la lógica de dedicar como máximo el 30% del salario a la vivienda.

Pero, si resultan alarmantes los valores del alquiler, menos halagüeña es la relación entre los salarios percibidos por los jóvenes españoles y el precio de compra en propiedad de la vivienda. Centrando la mirada en los datos del Observatorio de la Emancipación para 2017, estos nos revelan de nuevo un reparto desigual en materia territorial, según el cual en comunidades como Madrid, Cataluña o País Vasco los jóvenes deben dedicar 12 veces el salario anual para poder adquirir una vivienda (gráfico 18). Pero en otras comunidades en las que es más asequible el precio de compra, lo más común en España es que se deba dedicar al menos 9 veces el salario anual de una persona de entre 16 y 29 años para poder acceder a una vivienda en propiedad.

## ***5.2. La población adulta mayor: cuando la vivienda es la seguridad y una condena***

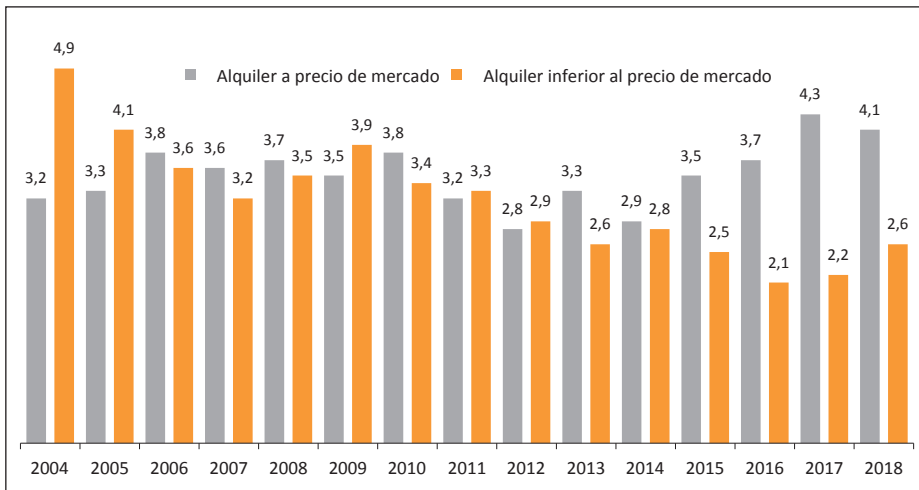
La vivienda se ha convertido en un problema para la población más joven, como se ha podido demostrar en el apartado anterior, pero tiene un efecto diverso y en muchos casos también negativo en la población adulta mayor. Dada la lógica residencial basada en la propiedad que se ha dado en nuestro país durante las últimas décadas, los datos a nivel nacional muestran que, de los casi 8 millones de personas que han superado los 65 años de edad, aproximadamente un 90% reside en una vivienda en propiedad y en torno a un 7% vive en régimen de alquiler (gráfico 19).

**Gráfico 19 – Evolución de la población de 65 y más años según el régimen de vivienda en la que residen. En porcentaje. 2004-2018**



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

**Gráfico 20 – Evolución del porcentaje de población mayor de 65 años según tipo de alquiler. 2004-2018**



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

Como se puede apreciar en el gráfico 20, aunque en los últimos años se mantiene básicamente el porcentaje de población mayor que reside en viviendas alquiladas, atendiendo al precio de los alquileres, podemos observar que, si hace casi dos décadas esos alquileres estaban por debajo del precio de mercado, en la actualidad se ha dado un cambio importante y hay un mayor

porcentaje de los adultos mayores que residen en viviendas alquiladas que pagan por ellas un precio de mercado.

Hasta aquí nada debería sorprendernos, ya que, como se ha venido explicando en estas páginas, los precios del alquiler han sufrido un importante incremento en los últimos años; pero si, al igual que los jóvenes, lo ponemos en relación con los ingresos de la población adulta mayor, el problema se torna más grave.

Según datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social<sup>15</sup>, la pensión media de jubilación para el año 2018 estaba en valores de 794 euros para las mujeres y 1.244 para los hombres; las primeras suman más de 4 millones de personas de más de 65 años y los segundos poco más de 3 millones. Según el portal Idealista.com, el precio medio en España del alquiler en el año 2018 era de 11 euros por metro cuadrado, con lo cual, para una vivienda de 65 metros cuadrados, el alquiler se situaría de media en torno a los 750 euros. Lo cual supondría que alrededor de 500.000 personas mayores de 65 años deberían dedicar cerca del 60% de sus ingresos a través de la pensión únicamente a costearse una vivienda. Este valor tendría sus cotas más altas en Madrid o Cataluña (14 €/m<sup>2</sup>; 910 euros de alquiler), con pensiones de alrededor de 1.273 euros en Madrid y 1.025 euros en Cataluña de media, lo que supondría dedicar el 72% y el 83% de sus respectivos ingresos para poder pagar un espacio donde vivir.

Es cierto que el régimen de tenencia entre los integrantes de este colectivo se basa en la propiedad y existe entre ellos un escaso interés por el alquiler, que, dados los precios actuales, es en gran medida impensable para muchas de las personas adultas mayores. Es aquí donde se aduce que la vivienda, además del espacio de seguridad que estamos comentando, se convierte también en el bien económico máspreciado para este colectivo; pues el hecho de tener la vivienda totalmente pagada constituye una especie de “red de seguridad” ante los vaivenes del mercado inmobiliario.

Pero, como señala el título de este apartado, la vivienda también puede ser una cárcel para este colectivo, ya que otro de los factores relevantes de la relación con la vivienda de la población adulta mayor es la inadecuación de la misma en relación con sus necesidades residenciales. Según el dato de Irene Lebrusán (2018) para el Observatorio de la Caixa sobre el envejecimiento de la población y los problemas residenciales, el 20% de la población residente en España mayor de 65 años tiene algún tipo de vulnerabilidad residencial.

Los datos del Censo de Población y Viviendas de 2011 –último dato fiable que aporta información a nivel nacional sobre población y vivienda entre otras– nos ofrecen una imagen relevante; como, por ejemplo, que de

---

<sup>15</sup> <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/260118Datos%20pensiones%20Enero%202018.pdf>

los 4,8 millones de personas mayores de 65 años que residen en viviendas ubicadas en edificios de más de 3 alturas, 1,7 no tiene ascensor, lo que supone un 35% de las mismas. A su vez, esta fuente nos indica que cerca de 480.000 personas pertenecientes a este colectivo residen en edificios con algún tipo de problema estructural, lo que supone cerca del 7% del total de esta población.

Pero, dentro de las condiciones residenciales de la población adulta mayor, existen ciertas iniciativas que cambian el modo de envejecer en la sociedad española, lejos de las dos que se establecen como “normalizadas” en el imaginario colectivo: el hogar propio o la residencia de ancianos. No se debe olvidar que la población española cada vez vive más años en mejores condiciones y esto fomenta el surgimiento de iniciativas que se basan en la autonomía y el espacio común de la población adulta mayor, destacando entre ellas el *cohousing* o las comunidades de adultos activos. La primera de ellas se basa en la creación de una comunidad de propietarios de viviendas propias que comparten espacios comunes y que colaboran y cooperan para tomar decisiones; mientras que el segundo se centra en el hecho de envejecer de manera activa en comunidades, pero alejados de población más joven y estableciendo la prioridad de rodearse de personas de las mismas características (CENIE, 2019).

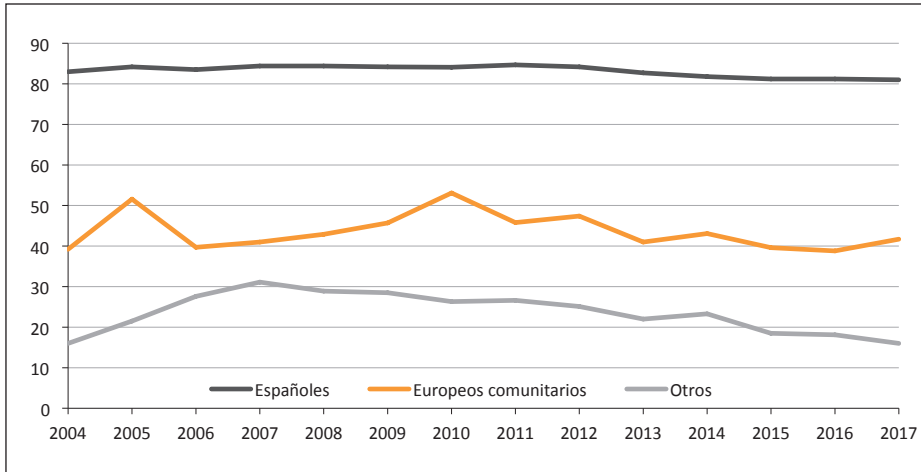
### 5.3. *La vida en una maleta: vivienda y migrantes*

La diferencia existente entre los diferentes colectivos en base a su nacionalidad tiene sus efectos en las cuestiones residenciales de la población (Leal y Alguacil, 2012). El gráfico 21 muestra las diferencias existentes entre colectivos con respecto al acceso a la vivienda en términos de propiedad. Este hecho determina que, mientras que la población española es mayoritariamente propietaria de vivienda (81% del total para el año 2017), este porcentaje se reduce a la mitad en el caso de la población europea comunitaria y a solo el 16% de la población migrante de fuera de la UE.

Estas diferencias residenciales se plasman mejor en las condiciones del alquiler entre los colectivos migrantes, especialmente los de fuera de la UE, no solo en términos de los precios que abonan por el tipo de residencia que habitan, sino también por las condiciones de estas.

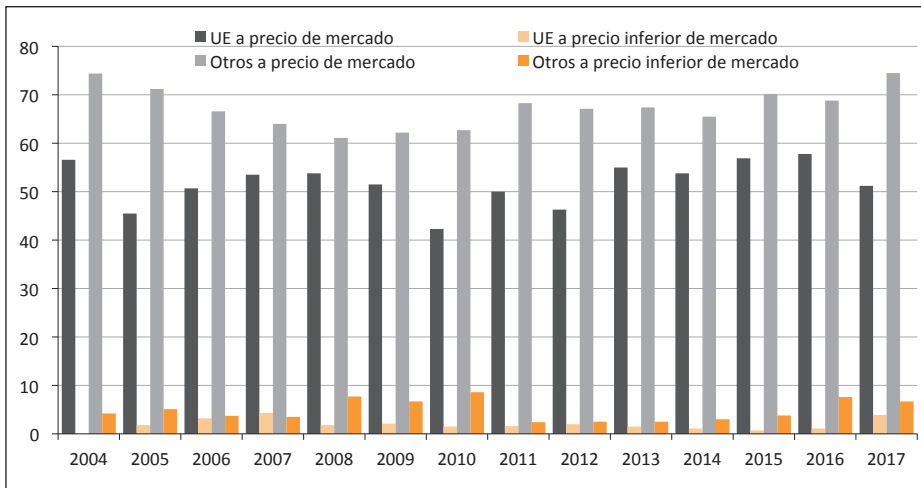
En primer lugar, la gran mayoría de los integrantes del colectivo de migrantes recurren a alquileres a precios de mercado ante la falta de oferta de viviendas más asequibles (gráfico 22). Complementariamente, es casi irrelevante el porcentaje de los migrantes de fuera de la UE que disfrutan de alquileres inferiores a precio de mercado, lo que determina la necesidad de una solución en términos de alquileres en nuestro país.

Gráfico 21 – Evolución de la población que reside en viviendas de su propiedad según nacionalidad. En porcentaje. 2004-2017



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

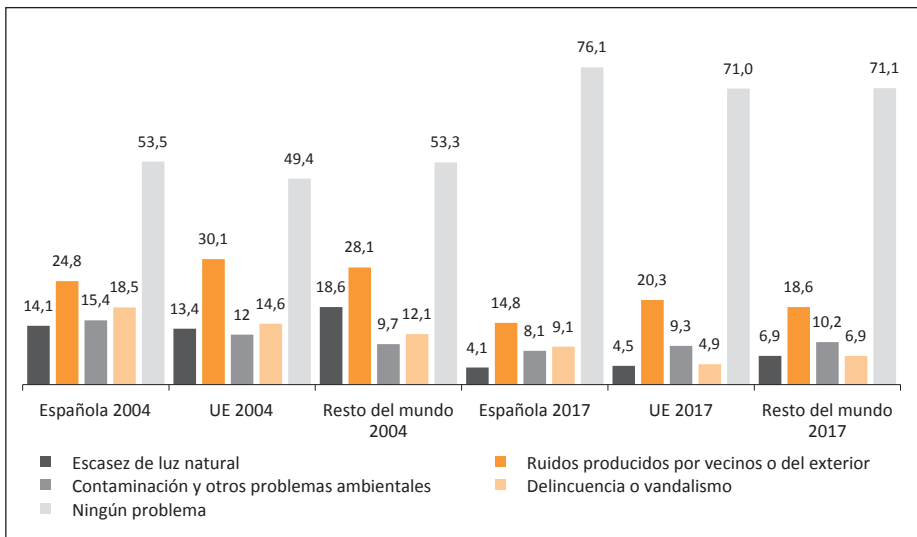
Gráfico 22 – Evolución de la población que reside en vivienda en alquiler según el precio y la nacionalidad. En porcentaje. 2004-2017



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

Con relación a los problemas de las viviendas de la población migrante, que es otro de los elementos más referidos en la literatura, podemos observar que se ha producido un descenso de los problemas desde 2004 a 2017 (gráfico 23). Según los últimos datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, que elabora el Instituto Nacional de Estadística, no existen diferencias importantes entre españoles y población inmigrante; la única existente radica en la escasez de luz natural. En los datos de 2017, este hecho se reproduce en la escasez de iluminación de la vivienda y en la contaminación que sufren las zonas donde se ubica la población inmigrante de fuera de la UE.

**Gráfico 23 – Evolución de la población que reside en viviendas con problemas según el tipo de problema y la nacionalidad de la persona de referencia. En porcentaje. 2004-2017**

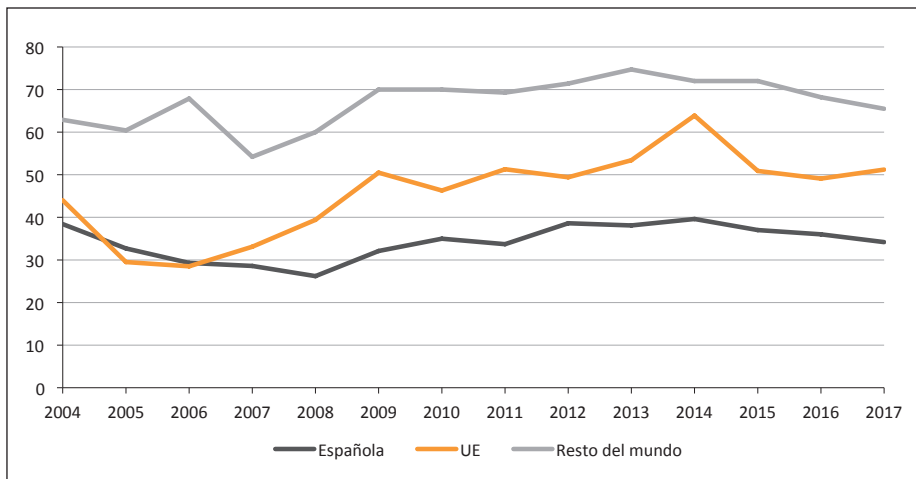


Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

Pero estas tendencias cambian si hablamos de los problemas que tienen que ver con el presupuesto de los hogares y su relación con la vivienda. Como punto de partida para este análisis, los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida determinan que las diferencias entre nacionalidades a la hora de hacer frente a algún pago (sea de vivienda o no) son sustanciales, destacando que un 70% de la población inmigrante de fuera de la UE no puede hacer frente a un gasto imprevisto, casi 20 puntos porcentuales por encima de los originarios de la UE y más de 30 por encima de los españoles; se trata de tendencias que se han visto agravadas para todos los colectivos analizados desde la explosión de la crisis económica (gráfico 24).



**Gráfico 24 – Evolución de la población que no puede hacer frente a un pago imprevisto según nacionalidad. En porcentaje. 2004-2017**



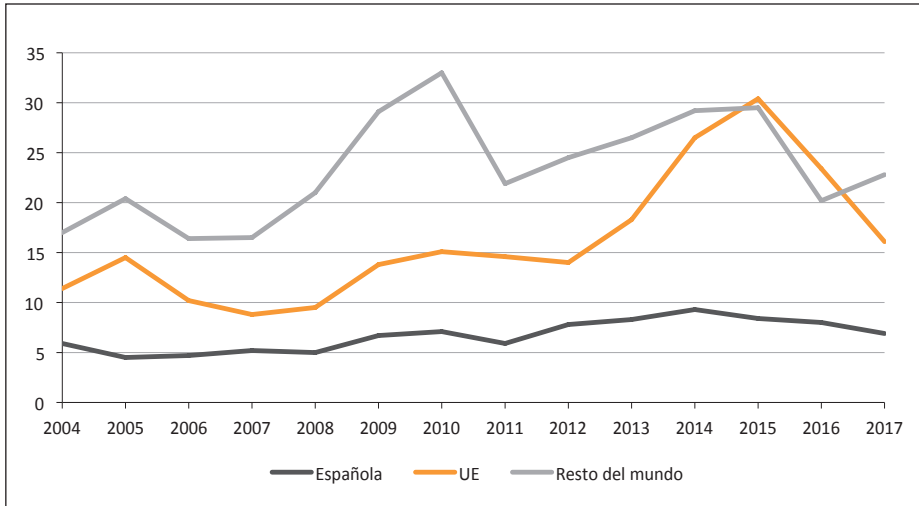
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

Una vez determinadas estas diferencias, y atendiendo a la población que alguna vez no ha podido hacer frente a algún pago (hipoteca o alquiler), de nuevo las tendencias según nacionalidades son diversas. La población inmigrante fue golpeada más duramente por el estallido de la crisis de 2008, con un porcentaje de población que no pudo hacer frente al pago de gastos relacionados con su vivienda que se disparó desde un 16,5% en 2007 al 33% en tan solo tres años (gráfico 25). Esta tendencia se suaviza posteriormente y hasta el año 2015 mantiene valores cercanos al 30%. Una tendencia que, aunque con menor intensidad, se reproduce entre la población inmigrante proveniente de la Unión Europea, que pasa de un 9,5% del total en 2007 al 30% en el año 2015, igualando los valores de la población inmigrante de fuera de la UE<sup>16</sup>. Desde el año 2015, estas tendencias han cambiado y los porcentajes han descendido en el caso de la población inmigrante procedente de la UE, entre la que un 15% del total no ha podido hacer frente al pago; mientras que para la población inmigrante de fuera de la UE un 23% ha sufrido impagos durante el año 2017.

Por último, y con el afán de poder demostrar las condiciones de vida de este colectivo, se ha tomado como referencia la capacidad de mantener el hogar a una temperatura adecuada durante todo el año (gráfico 26). De nuevo, las diferencias son realmente importantes entre hogares según la nacionalidad de la persona de referencia y es especialmente relevante el

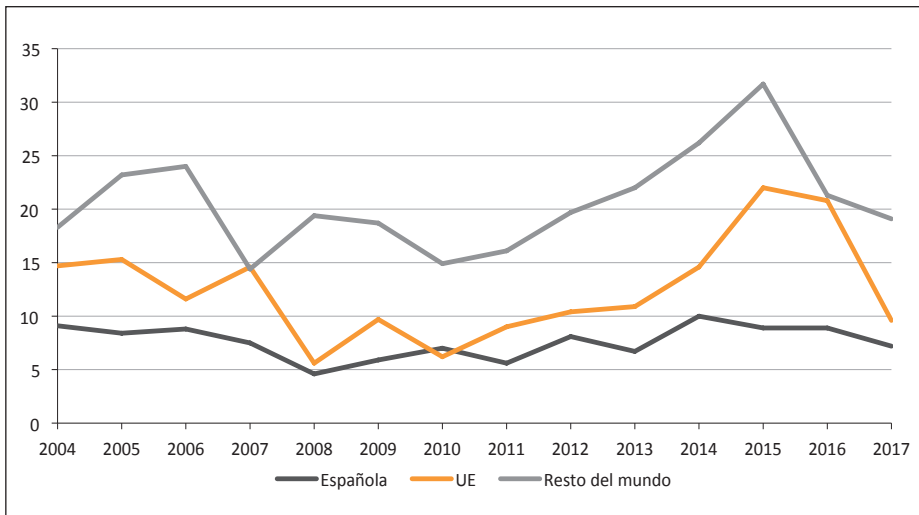
<sup>16</sup> En el año 2007 se incorporan a la UE Rumania y Bulgaria y en 2013 lo hizo Croacia, lo cual puede incidir sobremanera en el aumento de este porcentaje de carencias residenciales en los países UE.

**Gráfico 25 – Evolución de la población que no puede hacer frente al pago de gastos relacionados con su vivienda según nacionalidad. En porcentaje. 2004-2017**



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

**Gráfico 26 – Evolución de la población que no puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada según nacionalidad. En porcentaje. 2004-2017**



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

impacto del estallido de la crisis en 2008. Si bien las diferencias son sustanciales durante el período precrisis (2004-2008), en el cual la población inmigrante tiene mayores dificultades de acondicionar la temperatura de su hogar, estas se disparan desde el año 2008, alcanzando el punto álgido en el

año 2015. En 2017 un 20% de los hogares de población inmigrante de fuera de la UE no tiene su vivienda acondicionada, lo que duplica los valores tanto de la población inmigrante de origen comunitario (9,6%) como de los hogares cuya persona de referencia es de nacionalidad española (7,2%).

#### 5.4. *Sinhogarismo: cuando la vivienda son más que cuatro paredes*

En términos residenciales y a la hora de establecer los problemas de la vivienda en nuestro país, no se debe obviar el complejo fenómeno del sinhogarismo, cuyos orígenes se pueden entender a partir de los procesos de desigualdad social, la falta de derechos básicos y la invisibilización de grupos sociales (Fundación RAIS, 2020)<sup>17</sup>.

Y he aquí una paradoja importante: ¿cómo paliar un problema del que no se conoce bien su dimensión, ya que no hay estadística válida desde 2012, pero que sí tiene una Estrategia Nacional para Personas sin Hogar aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2015?

En el informe *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020* (Ministerio de Sanidad, 2015) se recoge que tras la crisis económica el número de personas sin hogar aumentó considerablemente, pero de manera oficial nos debemos conformar con las 22.938 personas sin hogar que refleja el INE y con un perfil marcado: la mayor parte de estas personas son hombres (80,3%), la edad media de estas personas se sitúa en 42,7 años y el 54,2% son españoles (INE, 2012), aunque datos más recientes estiman este número en más de 33.000 personas (Fundación RAIS, 2020).

#### Rompiendo muros, generando espacios

Las actuaciones llevadas a cabo con el problema del sinhogarismo en nuestro país se han centrado tradicionalmente en políticas de alojamiento temporal como albergues, centros especializados, etc., basadas en el modelo de *Continuum of Care* o “en escalera”, que beneficia a las personas sin hogar en virtud de los logros que van obteniendo y que están centrados en gran medida en ofrecer cuidados y tratamiento de adicciones (EAPN, 2013; Busch-Geertsema, 2013).

Frente a este –sin olvidar que son tipos ideales y que en gran medida en la práctica se complementan– se posiciona el modelo *Housing First*, que sitúa la vivienda –y más concretamente el derecho a la vivienda– como el elemento fundamental para la lucha contra el sinhogarismo. Se podría entender que, al contrario que el modelo “en escalera”, cuya finalidad es que puedan residir de manera autónoma en una vivienda, este modelo comienza por dar una

---

<sup>17</sup> <https://hogarsi.org/derecho-vivienda/>

vivienda estable a las personas en situación de calle como cimiento en el proceso de inclusión social de este colectivo (FEANTSA, 2008; EAPN, 2013; Gimeno, 2018). Diferentes estudios en EEUU, Canadá y Europa muestran que *Housing First* saca generalmente del sinhogarismo al menos a ocho de cada diez personas (Pleace y Bretherton, 2013).

En el caso español, podemos encontrar iniciativas como la Estrategia Municipal de Madrid para la Prevención y Atención del Sinhogarismo 2015-2020<sup>18</sup> y el Plan de Inclusión de Personas sin Hogar de la Comunidad de Madrid 2016-2021, que incluyen la metodología *Housing First* como solución al sinhogarismo. O en el caso de la ciudad de Barcelona, el Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016-2025 (Fundación RAIS, 2019) o el Plan de Lucha contra el Sinhogarismo de Barcelona 2016-2020<sup>19</sup>, creado junto con la Red de Atención a Personas Sin Hogar (XAPSL<sup>20</sup> por sus siglas en catalán y formada actualmente por treinta y tres entidades y organizaciones) por el propio Ayuntamiento de Barcelona dentro del Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva.

## 6. Conclusiones: un modelo en transición, pero con grandes incógnitas a corto plazo

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, el modelo residencial español ha tenido unas características muy específicas con respecto al ámbito OCDE, y algo más similares al entorno de países del sur de Europa. El español es un modelo que se ha articulado desde hace décadas en relación con la propiedad como modo de tenencia mayoritario. Este se ha ido imponiendo como un paradigma de consolidación de los hogares españoles en sus distintas fases y ha alimentado un pilar fundamental del sistema productivo español: la construcción, no solo desde la oferta, sino, y muy especialmente, desde las políticas públicas con incentivos al sector y a los residentes. No obstante, el sobrecalentamiento de un modelo insostenible, que trajo la crisis y el fin de la burbuja, supuso, al menos sobre el papel, un replanteamiento del modelo residencial desde las directrices estatales, con el giro, a partir de 2009, de los Planes Estatales a incentivar el alquiler y la regeneración de vivienda y ciudad, en lugar de seguir alimentando las inercias históricas de VPO con todas las limitaciones que estas presentaban en las dos últimas décadas. El tránsito hacia un modelo con más peso del

<sup>18</sup> [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj5joHBhuzpAhU3BGMBHc1DDHUQFjAJegQIChAC&url=https%3A%2F%2Ffizquierdaunida.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F04%2FPropuestas-28A-RAIS.pdf&usg=AOvVaw1vS\\_vz1JPGXfkKeE5IGTmA](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj5joHBhuzpAhU3BGMBHc1DDHUQFjAJegQIChAC&url=https%3A%2F%2Ffizquierdaunida.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F04%2FPropuestas-28A-RAIS.pdf&usg=AOvVaw1vS_vz1JPGXfkKeE5IGTmA)

<sup>19</sup> [https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/es/noticia/mas-recursos-y-servicios-para-atender-el-sensellarisme-y-evitar-la-cronificacion\\_437707](https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/es/noticia/mas-recursos-y-servicios-para-atender-el-sensellarisme-y-evitar-la-cronificacion_437707)

<sup>20</sup> <https://sensellarisme.cat/es/xapsll/que-es/>

alquiler como régimen de tenencia se apunta suavemente, pero más en clave de necesidad y de precarización del acceso al mercado residencial que como una decisión propia de los hogares.

Por otro lado, la relación entre vivienda y vulnerabilidad se intensifica en los últimos tiempos. En los medios de comunicación son continuas las informaciones sobre la subida de precios de las viviendas o el drama de los desahucios, pero en gran medida se dejan de lado otros problemas que no por invisibles deben entenderse como menos importantes. Problemas que se han tratado de reflejar en este capítulo y que a menudo pasan inadvertidos para la sociedad española, como, por ejemplo: la imposibilidad de poder emanciparse por parte de los jóvenes debido a la relación salario/precio de la vivienda, la inadecuación de las viviendas de la población adulta mayor, las pésimas condiciones residenciales que a menudo sufre la población migrante y, muy especialmente, un problema tan importante y complejo como es el *sinhogarismo* en nuestro país.

Como epílogo, cabe añadir que el modelo residencial español está actualmente en transición y, posiblemente, experimentará aún fuertes dinámicas de cambio que, a la hora de redactar este capítulo, mayo de 2020, son aún fuente de incertidumbre. La pandemia provocada por la COVID-19 ha tenido un fuerte impacto en la vida económica del mundo, y solo en España se han perdido entre mediados de marzo y finales de abril casi un millón de empleos y hay unos tres millones de personas que se han acogido a un ERTE. Se estima que el PIB caerá entorno al 10% a final de año y probablemente la tasa de paro se situará en torno al 19% (Bandrés, 2020). Las proyecciones auguran un desarrollo diferente a la crisis de 2007, siendo esta mucho más aguda, pero con un patrón de recuperación (esperado) de unos tres años. Aquella crisis, que duró hasta 2013, tuvo como protagonista al sector inmobiliario y generó un considerable impacto tanto por los impagos hipotecarios y la consiguiente oleada de desahucios como por los multimillonarios rescates a la banca con dinero público. En esta ocasión nos encontramos con una economía más saneada y, lo que es más importante en relación con el tema de este artículo, unas medidas de urgencia muy enfocadas a paliar su impacto en la población y en el entramado empresarial: préstamos avalados por el Estado, ayudas directas en expedientes de regulación temporal de empleo, prestaciones extraordinarias para autónomos y aplazamientos de impuestos y cotizaciones sociales.

En clave de vivienda, las consecuencias serán desastrosas para millones de hogares. De manera tentativa vamos a analizar solo dos aspectos de esta cuestión: la dimensión de las políticas públicas y el impacto de la pandemia en el mercado de la vivienda, según los propios operadores, que son quienes cuentan con la información más detallada en tiempo real.

Sin abundar en detalles, sí que es importante mencionar que se ha producido, como en otros ámbitos de las políticas públicas, un giro por sus dimensiones y su contenido. En este orden de cosas, las Administraciones Públicas, lideradas por el Estado al asumir las competencias de las que dota el estado de alarma, han desarrollado lo que podríamos llamar políticas de vivienda de emergencia. Estas consisten en la modificación y adaptación a las circunstancias de dos de las líneas del Plan Estatal<sup>21</sup> ya mencionadas anteriormente. Por un lado, se lanzan dos programas: el “programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social de la COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual” y el “programa de ayudas a las víctimas de violencia de género, personas especialmente vulnerables”. Y, por otro, se produce la modificación puntual del programa de fomento de la vivienda de alquiler. Ambos programas conceden ayudas al alquiler y rentas mensuales para paliar problemas transitorios para atender total o parcialmente el pago de la renta para arrendatarios en situación de vulnerabilidad económica y social a consecuencia de la COVID-19, entre ellas las personas víctimas de violencia de género, objeto de desahucio, personas sin hogar y otras especialmente vulnerables.

Como ejemplo de estrategias opuestas, los casos de la Generalitat Valenciana<sup>22</sup> y de la Comunidad de Madrid. La primera ha aprobado una ley que la dota para intervenir en grandes operaciones inmobiliarias para comprar edificios enteros y así evitar su venta a fondos buitres y paliar la especulación inmobiliaria. La ley faculta a las Administraciones, incluidas las locales, a ejercer el derecho preferente de compra mediante el tanteo (derecho de compra preferente) y el retracto (derecho de adquisición preferente aunque se haya vendido ya a un tercero). En Madrid se persigue eliminar todas las licencias para promoción urbanística, salvo las estatales, para agilizar el proceso urbanizador y estimular un sector que aún sobrelleva los costes de la anterior crisis, en la que el exceso de oferta fue una de sus causas.

Por otro lado, desde el punto de vista del mercado, la COVID-19 parece abocar al sector a una bajada de precios, tanto en alquiler como en venta, y a un parón constructivo. Según distintas fuentes del sector, los precios bajaron entre el 5% y el 15% entre marzo y mayo, mientras que las ventas descendieron un 37%<sup>23</sup> en el mismo período. Los alquileres descenderán solo ligeramente, al verse compensados por el incremento de la demanda. La demanda de vivienda podría bajar en destinos turísticos y de segunda residencia. También se plantea una mayor segmentación del mercado en clave de tipologías de vivienda, donde las que tengan espacios como terrazas o balcones y luz directa aumentarán su cotización.

<sup>21</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4208>

<sup>22</sup> [https://www.gva.es/es/inicio/area\\_de\\_prensa/not\\_detalle\\_area\\_prensa?id=860796](https://www.gva.es/es/inicio/area_de_prensa/not_detalle_area_prensa?id=860796)

<sup>23</sup> <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2020/06/04/783447-en-que-zonas-bajara-mas-el-precio-de-la-vivienda-por-el-covid-19-y-el-efecto-que>

Sin duda, todas estas valoraciones están sujetas al verdadero impacto que deje la pandemia, cuyos efectos no solo se miden en porcentaje del PIB, variaciones en los precios o cifras de desempleo, sino también teniendo en cuenta la capacidad de resiliencia de la población, las secuelas dejadas por la enfermedad, la experiencia del confinamiento y muchas otras variables socioespaciales y psicosociales.

## Bibliografía

- Alguacil, A. (2017): "Revisando el acceso a la vivienda de la juventud española". *INGURUAK*, n. 62, pp. 95-107.
- Bandrés, A. (2020): *La economía española ante la crisis del COVID 19*. FUNCAS: Madrid. Disponible en <https://www.funcas.es/covid-19/La-econom%C3%ada-espanola-ante-la-crisis-del-COVID-19>
- Boelhouwer, P. y Heijden, H. (1993): "Housing Policy in Seven European Countries: The role of politics on Housing in Netherlands". *Journal of Housing and Built Environment*, 8(4), pp. 383-404.
- Bourne, L. S. (1993): *The geography of housing*. Londres: Edward Arnold.
- Boletín Oficial del Estado (2019): <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-3108>
- Boletín Oficial del Estado (2018): <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-3358>
- Boletín Oficial del Estado (2013): <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-3780-consolidado.pdf>
- Burriel, E. (2008): "La "década prodigiosa" del urbanismo español (1997-2006)" *Scripta Nova*, XII (270). Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>
- Burriel, E. (2013): "The process of residential sprawl in Spain: Is it really a problem?", en Benach, N. y Walliser, A. (ed.), *Urban Challenges in Spain and Portugal*, pp. 6-23. Londres: Routledge.
- Busch-Geertsema, V. (2013): *Housing First Europe Final Report*. Bremen: Housing First Europe.
- Calo, E. (2015): *El sistema residencial en España: Componentes, funcionamiento y necesidades de vivienda*. Tesis Doctoral. Departamento de Sociología y Ciencias Políticas y de la Administración. Coruña: Universidade de Coruña.
- Castles, F. y Ferrera, M. (1996): "Home Ownership and the Welfare State: Is Southern Europe Different?". *South European Society & Politics*, n. 1 (2), pp. 163-185.
- CENIE (2019): *Vivienda: nuevas opciones para adultos mayores*. Salamanca: CENIE. Disponible en <https://cenie.eu/es/blog/vivienda-nuevas-opciones-para-adultos-mayores>
- Consejo de la Juventud de España (2019): *Observatorio de la Emancipación*. Madrid: Consejo de la Juventud. Disponible en <http://www.cje.org/es/publicaciones/>
- Defensor del Pueblo (2019): *La vivienda protegida y el alquiler social en España*. Madrid: Defensor del Pueblo. Disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/la-vivienda-prottegida-alquiler-social-espana/>
- Del Molino, S. (2109): *La España vacía: Viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner.
- Del Pino, E., y Rubio, M. J. (2013): *El estudio comparado de las transformaciones del Estado de bienestar y las políticas sociales: definiciones, metodología y temas de investigación. Los Estados del bienestar en la encrucijada*. Madrid: Tecnos.



- Dol, K., Cruz, E., Lambea, N., Hoekstra, J., Cano, G. y Etchezarreta, A. (2017): "Regionalization of Housing Policies? An exploratory study of Andalusia, Catalonia and the Basque Country". *Journal of Housing and the Built Environment*, n. 32, pp. 581-598.
- Doling, J. (2012): "Housing and Demographic Change", en Ronald, R. y Elsinga, M. (eds.): *Beyond Home Ownership. Housing, Welfare and Society*. Londres: Routledge, pp. 31-50.
- EAPN (2013): *El modelo Housing First, una oportunidad para la erradicación del sinhogarismo en la Comunidad de Madrid*. Madrid: EAPN. Disponible en [http://www.eapnmadrid.org/cms/asp/descarga\\_fichero2.asp?id\\_doc=90](http://www.eapnmadrid.org/cms/asp/descarga_fichero2.asp?id_doc=90)
- Echaves, A. (2015): "Pautas emancipatorias de los jóvenes españoles y acceso a la vivienda en el actual contexto de crisis". *Documentación Social*, n.176, pp. 15-36.
- Echaves, A. (2016): *Juventud, emancipación residencial y sistema de provisión de vivienda: las divergencias autonómicas del modelo español*. Tesis doctoral. Departamento de Sociología II. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Madrid: Universidad Complutense. Disponible en <https://eprints.ucm.es/35557/1/T36818.pdf>
- Echaves, A. y Navarro, C. J. (2018): "Regímenes de provisión de vivienda y emancipación residencial: análisis del esfuerzo público en vivienda en España y efecto en las oportunidades de emancipación desde una perspectiva autonómica comparada". *Política y Sociedad*, n. 55(2), pp. 615-638.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The three worlds of the Welfare State*. New Jersey: Princeton University Press.
- FEANTSA (2008): *Soluciones residenciales para personas sin-hogar*. Bruselas: FEANTSA. Disponible en [https://www.feantsa.org/download/spain\\_housing\\_homelessness\\_2008\\_es2254204703535068250.pdf](https://www.feantsa.org/download/spain_housing_homelessness_2008_es2254204703535068250.pdf)
- Fernández Cordon, J. A. (2011): "La burbuja también era demográfica". *El País*, 25/07/2011. Disponible en [https://elpais.com/diario/2011/07/25/sociedad/1311544804\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2011/07/25/sociedad/1311544804_850215.html)
- Fundación RAIS (2020): *Derecho a la vivienda*. Madrid: RAIS. Disponible en <https://hogarsi.org/derecho-vivienda/>
- Fundación RAIS, Provivienda y Fundación Integra (2019): *31.000 personas sin hogar necesitan tu compromiso ahora. Recurso electrónico*. Madrid: RAIS. Disponible en <https://izquierdaunida.org/wp-content/uploads/2019/04/Propuestas-28A-RAIS.pdf>.
- García, J. (2007): "El sector inmobiliario español a principios del siglo XXI: entre demografía y las expectativas". *Revista económica de Castilla-La Mancha*, n. 11, pp. 57-69.
- Gentile, A. (2016): "La emancipación juvenil en tiempos de crisis: un diagnóstico para impulsar la inserción laboral y la transición residencial". *Metamorfosis*, [S.l.], pp. 119-124. Disponible en <https://revistametamorfosis.es/index.php/metamorfosis/article/view/16>.
- Gimeno, V. (2018): *Intervención en medio abierto con personas sin hogar desde las entidades sociales de la ciudad de Madrid*. Trabajo Fin de Master. Madrid:

- Universidad Complutense de Madrid. Disponible en [https://eprints.ucm.es/50100/1/V%C3%ADctor\\_Gimeno\\_TFM.pdf](https://eprints.ucm.es/50100/1/V%C3%ADctor_Gimeno_TFM.pdf)
- Golda-Pongratz, K. (2014): *Landscapes of Pressure*. Barcelona: Bside Books.
- Guillén, N. (2014): “El Plan de Vivienda 2013-2016: el Renacer de la vivienda de alquiler en España”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XLVI (182), pp. 591-606.
- Instituto Nacional de Estadística (2012): *Encuesta a las personas sin hogar. Avance de resultados*. Madrid: INE. Disponible en <https://www.ine.es/prensa/np761.pdf>
- Leal, J. (2001): “Políticas de vivienda y sistemas de bienestar: el caso de España en el contexto de los países del sur de Europa”. *Ciudades*, n. 3, pp. 9-20.
- Leal, J. (2010): “La formación de necesidades de vivienda en la España actual”, en Leal, J. (ed.) *La Política de Vivienda en España*, pp. 15-50. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- Leal, J. y Aguacil, A. (2012): “Vivienda e inmigración: las condiciones y el comportamiento residencial de los inmigrantes en España”, en Aja, E., Arango, J. y Oliver, J. (eds.) *La hora de la integración*. Barcelona: Anuario de la Inmigración en España, pp 127-156.
- Leal, J. y Cortes, L. (1995): *La dimensión de la ciudad*. Madrid: CIS.
- Leal, J. y Martínez, A. (2017): “Tendencias recientes de la política de vivienda en España”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n. 35(1), pp. 15-41.
- Lebrusán, I. (2018): *Envejecer en casa. ¿Mejor en el pueblo o en la ciudad?* Barcelona: Observatorio Social La Caixa. Disponible en <https://observatoriosocialla caixa.org/-/envejecer-en-casa-pueblo-o-ciudad->
- López, D. y Matea, M. L. (2019): “Evolución reciente del mercado del alquiler de vivienda en España”. *Boletín económico/Banco de España*, n. 3, pp. 1-20.
- Ministerio de Fomento (2020): *Vivienda y rehabilitación protegidas*. Disponible en <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=31000000>
- Ministerio de Sanidad (2015): *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020*. Madrid: Ministerio de Sanidad. Disponible en <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/EstrategiaPSH20152020.pdf>
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2013): *Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016*. Madrid: MITMA. Disponible en <https://url2.cl/bZxVf>
- Miret, P. (2010): “Emancipación juvenil a través de la formación de la pareja: una comparación entre los censos de 1991 y de 2001”. *Papers*, n. 95(3), pp. 757-777.
- Módenes, J. A. (2011): “El análisis dinámico del sistema residencial urbano, el caso de España” en Pujadas, I., Bayona, J., García, A., Gil, F., López, C., Sánchez, D. y Vidal, T.(ed.): *Población y Espacios Urbanos*, pp. 413-430. Barcelona: XII Congreso de la Población Española. Disponible en [http://www.ub.edu/congreso\\_poblacion/docs/actas.pdf](http://www.ub.edu/congreso_poblacion/docs/actas.pdf)
- Módenes, J. A. y López-Colás, J. (2014): “Cambio demográfico reciente y vivienda en España: ¿Hacia un nuevo sistema residencial?”, *REIS*, n. 148, pp. 103-134.
- Moreno, L. (2001): “La ‘vía media’ española del modelo de bienestar mediterráneo”. *Papers*, n. 63/64, pp. 67-82.

- Moreno, L. (2012): *La Europa asocial: crisis y estado del bienestar*. Barcelona: Península.
- Navarro, V. (2015): *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país*. Barcelona: Anagrama.
- Observatorio de Contratación Pública (2017): "La selección del Agente Urbanizador". Disponible en <http://www.obcp.es/opiniones/la-seleccion-del-agente-urbanizador>
- Pareja-Eastaway, M. y Sánchez-Martínez, T. (2016): "El alquiler privado como vivienda social en España". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n. 48(189), pp. 383-397.
- Pareja-Eastaway, M y Sánchez-Martínez, T. (2017): "Social Housing in Spain: what role does the private rented market play?". *Housing and the built environment*, n. 32, pp. 377-395.
- Pareja-Eastaway, M. y San Martín, I. (2002): "The Tenure Imbalance in Spain: the need for social housing policy". *Urban Studies*, n. 39(2), pp. 283-295.
- Pleace, N. y Bretherton, J. (2013): "The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness". *European Journal of Homelessness*, 7(2), pp. 21-41. Disponible en [http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/np\\_and\\_jb.pdf](http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/np_and_jb.pdf)
- Rodríguez, R. (2011): "La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y Retos". *Boletín CF+S*, 47/48, pp. 125-172. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n47/arrod.html>
- Rodríguez López, J. (2017): "Las viviendas que pudieron hundir la economía española. La caída del mercado de vivienda y sus consecuencias". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n. 351 (1), pp. 71-99.
- Rodríguez López, J. (2018): "El derecho a una vivienda digna". *Colección de informes de la Cátedra de Democracia y Derechos Humanos UAH*, n. 1, pp. 1-61. Disponible en <https://www.uah.es/export/sites/uah/es/investigacion/.galleries/Descargas-Catedra-de-Democracia-y-Derechos-Humanos/Vivienda-Digna.pdf>
- Rodríguez del Olmo, J. (2009): *Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Schulz-Dornburg, J. (2012): *Ruinas Modernas. Una topografía del lucro*. Barcelona: Ambit.
- Taltavull, P. (2006): "La oferta de viviendas y el mercado inmobiliario en España". *Papeles de Economía Española*, n. 109, pp. 156-181.
- Walliser, A. y Sorando, D. (2019): "Las ciudades en España y el impacto de la globalización sobre los sistemas urbanos", en Blanco, A., López-Ruiz, J. A., Chueca, A. y Mora, S. (eds.) *Informe España 2019*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Whitehead, C. y Scalon, K. (2007): *Social housing in Europe*. Londres: LSE.

## **Capítulo 6**

# **CIUDADES SOSTENIBLES Y ECOLOGÍA INTEGRAL**

---

José Manuel López Rodrigo  
*Ingeniero agrónomo y diplomado en  
Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medioambiente  
Consultor de políticas públicas en Ecoperspectivas*

## 1. Introducción: la sociedad en transición (ecológica)

La crisis de 2008 no fue una crisis coyuntural más, de esas que se repiten cíclicamente. Los cambios estructurales rara vez se producen en un momento puntual, sino que son fruto de procesos, pero siempre hay hechos que los señalan. El *crash* de octubre de 2008 fue el hito que mostró el agotamiento de un modelo. Entramos a la crisis con un problema económico-financiero –quién paga la crisis, el empleo, el rescate de la banca y la corrupción económica y política– y salimos con una emergencia climática –cómo evitar las DANAs, la contaminación en las ciudades, el transporte o los plásticos–. La crisis incorporó nuevos actores al debate y, sobre todo, cambió la agenda.

### 1.1. De *capital versus trabajo* a *capital versus biosfera*

Desde que arrancara la primera revolución industrial en el siglo XVIII el medioambiente no había formado parte del conflicto social, económico y político. La teoría económica clásica consideraba tres factores de producción: la tierra, el trabajo y el capital. La revolución industrial dejó por el camino la tierra. A la industrialización le bastaba la metáfora mecanicista de la física para explicar su relación con el medioambiente. La biosfera era solo una externalidad al servicio del funcionamiento de la maquinaria productiva y de servicios; el lugar donde se ubicaba la maquinaria, ignorando la relación real que tenía sobre ella, lo que extraía y los residuos que generaba.

El debate de fondo se centraba en quién manejaba los medios de producción y cómo era la distribución de los beneficios; es decir, dónde iban las plusvalías. No estaba en cuestión el extractivismo, ni su impacto. En los años de máxima tensión entre los bloques capitalista y socialista la huella sobre el planeta apenas era objeto de debate; de hecho, ambos eran de un extractivismo extremo. El criterio más relevante era la creación de empleo, independientemente de cómo se generara este y del impacto ambiental que tuviera. La dialéctica política era *capital versus trabajo*, que funciona como un juego de suma cero: si alguien pierde, alguien gana en la misma proporción. Habitualmente el capital.

La emergencia climática se ha producido por esta economía que ha desbordado los límites biofísicos del planeta. El índice de extralimitación global, que es la relación entre la huella ecológica y la biocapacidad, se encuentra hoy alrededor del 150%. La actividad humana es mayor de la que el planeta puede sostener y su impacto parece ir a más, toda vez que se espera un crecimiento de la población que nos puede aproximar a los 9.800 millones de personas en 2050.

Pasada la crisis, nos ha quedado una agenda de naturaleza distinta. No es solo un problema de redistribución de riqueza, sino de tener futuro o no. Es un problema relativo a sobrevivir o desaparecer. La dialéctica capital versus trabajo se ve desbordada por la dialéctica *capital versus biosfera*; y solo hay futuro si se inclina por la biosfera, es decir, si el capital acomoda sus intereses a un valor global y superior. Y con el capital toda una dinámica cultural asociada a las formas de consumo. Es un juego en el que todos ganan o todos pierden.

Este cambio de dialéctica también ha sido un proceso. En 1972 el Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT) publicó, a instancias del Club de Roma, el informe *Los límites del crecimiento*, que anticipaba el escenario. Fue cuestionado por Gobiernos, mercados y gran parte de la academia, pero abrió un debate sobre el modelo de progreso y desarrollo. Cuatro décadas después lo reconocen la OCDE y la UE; lo señalan las ONG, la Iglesia católica<sup>1</sup> y saca a una generación de jóvenes a la calle. El último informe del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC) de Naciones Unidas, de octubre de 2018, ha terminado activando la esfera política. Antes de 2008 el debate sobre la existencia del cambio climático estaba vivo y las políticas públicas eran colaterales y asociadas a la ideología de los partidos. Diez años después el cambio climático es un hecho y se ubica en la centralidad de la agenda política, social y económica.

La pandemia consecuencia del coronavirus ha reforzado el nuevo marco, lo ha hecho comprensible y lo ha llevado a la opinión pública. Un marco en el que todos ganamos o todos perdemos, donde la salud se pone por encima de la economía.

Estamos ante una crisis de modelo y la aparición de un problema de distinta naturaleza. Un cambio de paradigma. El marco capital versus trabajo ha sido desbordado, pero no ha desaparecido. El conflicto entre los taxis y las nuevas plataformas digitales de pasajeros (VTC) –Uber, Cabify...–, por ejemplo, no puede analizarse solo como una disputa por el mercado, sino también por el medio ambiente. Ya no es solo taxis versus VTC, sino sobre todo, vehículos contaminantes versus vehículos no contaminantes, aunque

---

<sup>1</sup> Véase la encíclica del Papa Francisco *Laudato si'*. *Sobre el cuidado de la casa común* (2015).

sin perder de vista las condiciones de trabajo de los conductores de ambos sistemas, que en este conflicto se precarizan.

La desescalada del confinamiento también ha implicado una tensión entre la salud y la economía. Las solicitudes de las comunidades autónomas para el paso de fase, por ejemplo, han conllevado tensión.

La nueva agenda, por tanto, no puede abordarse desde la lógica cultural y las ideas que han ordenado el modelo anterior. Dar viejas respuestas a nuevos problemas no los resuelve, incluso puede agravarlos. En inglés hay tres términos para la palabra castellana *política*: *polity*, *policy* y *politics*. La *polity* (Política, con mayúscula) es el concepto de Estado, la lógica de gobierno, las instituciones y, sobre todo, el sentido común. La *policy* (políticas públicas) son los principios para la gestión y las acciones concretas. Por último, *politics* (política) es la actividad de los partidos políticos y grupos de interés.

Estamos en un momento de cambio de *polity* y la crisis de la COVID-19 va a acelerar el proceso. Se está definiendo de qué vivimos, qué nos hace progresar y desarrollarnos, la estética, qué es moderno, cómo es el ejercicio de las libertades, cómo se hace *politics* y quién la hace, el papel de los partidos políticos y las élites, el marco de las decisiones –consenso, imposición...– y también la estructuración territorial, la cooperación entre regiones y el peso de lo nacional, lo regional y lo local en el Estado. La relación entre lo público y lo privado, el papel de la ciudadanía, de las instituciones y el rango de la *normalidad* –qué es mayoritario, minoritario o está prohibido–. Es la estructura que da seguridades, garantías para el desarrollo individual en el marco de unas reglas de juego. El espacio en que nacen las políticas públicas, cómo se piensan y la forma de aplicarlas. Es el sistema operativo económico, social y político, la concepción del mundo en el que vivimos y la narrativa hegemónica que lo soporta, la sensatez. La escala de valores y el *sentido común*.

Hay tres ideas especialmente relevantes que han soportado la *polity* hasta hoy. En primer lugar, la idea de *omnipotencia* como resultado de un crecimiento sin fin de las capacidades humanas asociadas a la tecnología. La ciencia parecía no tener límite; podía conseguir que viviéramos más tiempo, curar todas las enfermedades, encontrar una vacuna, producir más, terminar con el hambre o parar el cambio climático. Siempre dispuesta a inventar algo y pensando que hay alguien a punto de dar con la solución tecnológica a cualquier problema. En segundo lugar, el *progreso*, entendido como permanente avance. En la Edad Media no había progreso; estaba Dios, sus designios y la naturaleza, que se movían cíclicamente. El progreso incorpora linealidad, una dirección y un sentido. Y, por último, la idea de *desarrollo*, entendido como permanente crecimiento. Es la acumulación

infinita, el crecimiento sin límites, que se expresa en riqueza económica y se mide con el Producto Interior Bruto (PIB).

El nuevo contexto lleva a tener que abandonar la idea de la omnipotencia tecnológica y a resignificar el progreso y el desarrollo. Un cambio de paradigma. Un síntoma de este cambio es que los indicadores del progreso y del desarrollo están dando medidas equívocas. La fabricación y venta de motores diésel aumenta el PIB. La contaminación que producen genera numerosas –y cada vez más graves– enfermedades respiratorias, sobre todo en las ciudades. Los recursos destinados a su cura, desde medicamentos a asistencia sanitaria, también aumentan el PIB. Cuanto mayor sea este problema, tanto mayor será el PIB y más elevada la sensación de desarrollo. Esta lógica hoy está fuera del *sentido común*.

Desde 2019, el Gobierno de Nueva Zelanda ha comenzado a aplicar nuevos indicadores para medir su desarrollo siguiendo una línea que ha liderado el premio nobel de economía Joseph E. Stiglitz. No mide solo el bienestar material –la producción de bienes– sino también la salud, la educación y el medio ambiente. Está definiendo otra Política.

## 1.2. *Más preguntas que respuestas*

La metamorfosis del paradigma genera muchas preguntas. La única que ya no hay que hacerse es si existe el cambio climático. Es un hecho científico, social y político toda vez que la emergencia climática está declarada por el Parlamento Europeo desde noviembre de 2019. La opción de no moverse no existe. Desde este punto surgen las cuestiones a las que hay que dar respuesta en poco tiempo. Porque estamos en el momento en que se está decidiendo qué dirección se va a tomar. Los próximos dos años van a ser de gran intensidad legislativa tanto en la UE como en España y requieren un profundo debate social.

Las preguntas no se plantean tanto con relación a qué va a pasar, sino a cómo va a pasar. Las energías renovables se van a imponer al petróleo por su agotamiento en las próximas décadas. En España el consumo de petróleo ha caído un 17% entre 2007 y 2018 –antes y después de la crisis–. Es posible que la reducción de la movilidad, la ralentización del turismo y la incorporación de herramientas telemáticas para el mundo laboral como consecuencia de la pandemia reduzcan el uso del petróleo. Este cambio puede retrasar el agotamiento de los combustibles fósiles. En paralelo la reactivación económica que prevé la UE se hará sobre la transición ecológica. Las inversiones van a ir a rehabilitación de edificios, energías renovables, cambios en la movilidad y digitalización. Paradójicamente habrá petróleo para más tiempo, pero las energías renovables entrarán antes.



Las ciudades van a llenarse de paneles solares; la cuestión ahora es de quién van a ser, si de las comunidades de vecinos o de fondos de inversión que compran derechos de tejado para luego venderlos a compañías eléctricas en un mercado especulativo. Podría darse la paradoja de que se produjera energía en el tejado de un edificio en el que los hogares viviesen en pobreza energética, porque los paneles no les pertenecen. Que la energía sea más sostenible no significa que la sociedad sea menos desigual. El cambio a una economía verde no trae de la mano la eliminación de la desigualdad, aunque un cambio tan profundo de modelo como el que vivimos tiene la potencialidad de poner las bases para reducirla. Va a depender de cómo se haga.

### ¿De dónde partimos?

- De un *cambio demográfico*. España se sitúa entre los países europeos más urbanizados. El 80% de los españoles y españolas vive en zonas urbanas. El 90% de la población se concentra en el 30% del territorio. En los 149 municipios de más de 50.000 habitantes (1,8%) vive el 53,2% de la población –más de 25,2 millones de personas–. En los 5.001 municipios con menos de 1.000 habitantes (61,6%) apenas vive el 3,1% de los 47,4 millones de habitantes de España (INE, 2020). Hay un territorio *lleno* y otro *vaciado*.

- De un proceso de *acumulación de riqueza* (Piketty, 2015) en forma de patrimonio, que crea un exceso de liquidez en el sistema financiero sin que pase al productivo. La economía extractivista se agota y en paralelo se financiariza. Nos encontramos con una economía productiva que no sabe por dónde avanzar, cuyo motor –el petróleo– se está desgastando y una economía financiera con gran cantidad de recursos para ser invertidos. Dos de los grandes sectores de la economía española –la automoción, con más de un 10% del PIB, y la construcción, con más del 5%– se encuentran en un momento en reconversión como consecuencia de esta situación.

En España, este proceso de acumulación patrimonial las familias lo han hecho sobre la vivienda. Desde el primer ciclo de construcción para la adquisición de vivienda en propiedad en los años 60, gran parte de los ahorros acumulados por los hogares lo están en forma de patrimonio inmobiliario. Tanto es así que España es el país con más viviendas por habitante de la UE. No ha sido solo una herramienta para ejercer un derecho y una cuestión central en la definición de los proyectos vitales, sino también el principal instrumento financiero para las familias.

- De un proceso de *creciente desigualdad*. España es el segundo país de la UE donde más ha crecido la desigualdad. El índice de Gini<sup>2</sup>, que sirve

---

<sup>2</sup> En la escala 0 sería la máxima igualdad –todos tienen los mismos ingresos– y 100 la máxima desigualdad.

para medir la desigualdad, en 2008 era de 32,4 y diez años después de 34,1. La crisis nos ha hecho más desiguales.

Se están produciendo simultáneamente la acumulación y la desigualdad. La Fundación FOESSA presentó su VI Informe en el año 2007 –previo a la crisis– y el VIII en 2019. Entre ambos ha realizado dos grandes encuestas en 2009 y 2013. Utiliza un índice sintético de exclusión social (ISES), en el que se integran 35 indicadores que se agrupan en ocho dimensiones: empleo, consumo, salud, educación, política, vivienda, conflicto social y aislamiento. El valor se mueve en una escala de cuatro niveles: integración plena –sin problemas en los 35 indicadores–, integración precaria, exclusión moderada y exclusión severa. Comparando los datos, la crisis se ha cerrado con una recuperación de una gran parte de la sociedad, pero con un crecimiento del 2% en la exclusión. El incremento se ha producido sobre todo en la exclusión severa, que ya alcanzaba a 4,1 millones de personas en 2018, cuando era de 2,9 millones en 2007. La crisis ha dejado un país más desigual.

Si profundizamos en lo cualitativo, se entiende mejor la situación. Los cuatro niveles de la escala no se sitúan uno a continuación del otro. Los tres primeros están unidos y se puede pasar de uno a otro, aunque, como se ve, es más fácil pasar de la zona de integración plena a la de integración precaria que al revés. Pero entre la exclusión moderada y la exclusión severa se ha abierto una enorme grieta o desnivel en el que es muy fácil caer y que se convierte en un abismo del que resulta muy difícil salir. Una vez ahí la movilidad social es prácticamente nula. Los excluidos severos han perdido la capacidad de salir de su situación, se ha producido un proceso de acumulación de dificultades en las personas que se encuentran en la parte más crítica de la exclusión más severa. Las personas excluidas están más excluidas que hace una década. Las políticas socialdemócratas tradicionales –empleo, sanidad, educación– parecen tener impacto en los tres sectores de la población más integrados, pero no en la exclusión severa.

- Partimos también de un cambio en el modelo productivo como consecuencia de la *Cuarta Revolución Industrial* (4RI). La 4RI es la robotización de los procesos industriales, la fusión entre tecnología y biología con la nanotecnología, la digitalización de la realidad, la información como producto –*big data*–, el tiempo de los algoritmos, el *smartphone* y la relocalización de la producción por el “Internet de las cosas”. Permite la conexión de elementos físicos entre sí, ya sean edificios, vehículos, semáforos o los libros de una biblioteca. Todo aquello que mediante un sensor es posible conectar a un sistema digital para ser gestionado. Es interconexión, gestión robotizada y, sobre todo, fin del ciclo del petróleo y un cambio en la matriz energética. La 4RI, como las anteriores revoluciones tecnológicas, genera un aumento en la productividad, el valor y la riqueza.

- De un cambio en la mirada global, que encarna el *feminismo*. Ha pasado de ser una demanda de igualdad de mujeres para las mujeres, a ser un valor social compartido para definir el sentido común. En el contexto de la dialéctica capital versus trabajo la esfera productiva tiene un peso estructural mayor que la esfera reproductiva. La primera queda en manos de los hombres y se gestiona desde la masculinidad. Cuando las mujeres entran a la esfera productiva han de asumir esa masculinidad. La esfera reproductiva, la de los cuidados, queda en exclusividad para la mujer. El feminismo no es solo igualdad y un reparto cuantitativo del trabajo de hombres y mujeres en ambas esferas, sino que es la brújula que está marcando ambas.

La separación de roles ha hecho que en el hombre se haya descuidado la idea de finitud, de las posibilidades del cuerpo. No cuidar cuerpos, no tocar, no dar de comer, no permite ver las condiciones materiales de su propia vida y cuando tiene que gobernar es incapaz de medir las bases materiales de la política. A lo masculino le cuesta prestar atención a la corporalidad, porque eso lo han hecho las mujeres, que son conscientes de los límites, que saben lo que cuesta cuidar.

Las grandes obras, el endeudamiento, el despilfarro tienen que ver con esta mirada a la gestión pública. Intuitivamente tiene que ver con los límites del cuerpo –de la biosfera–, con medir lo que se puede hacer. Tiene que ver con no saber cuidar, arreglar, mantener, mejorar poco a poco. Con la idea de mover grúas, hormigoneras, excavadoras, máquinas, en lugar de escaleras, sensores, pintura, manos. El marco ahora es la cotidianidad, los cuidados y la cercanía. Una mirada que se ajusta mejor a la *transición ecológica*.

### ¿Con qué agenda?

En enero de 2020, siguiendo los pasos de la UE, el Gobierno español declaró la emergencia climática. Tras un tiempo de indefinición, el cambio climático ha dado forma a una agenda política que se recoge en el Pacto Verde Europeo, presentado en la COP25 de Madrid. El acuerdo acelera los tiempos para la acción, elevando el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en 2030 al 50%. Además, establece algunos puntos fundamentales:

- Promulgar una *Ley europea del Clima*, para convertir el compromiso político en una obligación jurídica y en un incentivo para la inversión.
- *Descarbonizar el sector de la producción de energía*, que representa más del 75% de las emisiones de gases de efecto invernadero, dando prioridad a la eficiencia energética y al sector eléctrico basado en fuentes renovables.
- *Rehabilitar los edificios*, ayudando a las personas a reducir sus facturas de energía.

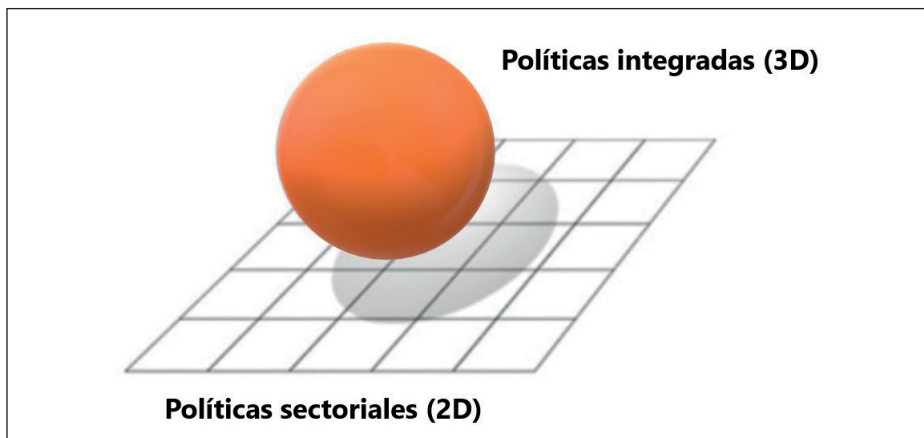
- *Movilidad sostenible*, desplegando nuevos sistemas de transporte público y privado más limpios, baratos y saludables.

La cuestión que se plantea es cómo traducir esta agenda en políticas públicas, ¿cómo abordar una agenda diferente? Durante años la lectura de la crisis ecológica se ha hecho exclusivamente en términos planetarios. Era responsabilidad de organismos internacionales que hacían estrategias globales. Lo global aparecía distante. Hay que mantener esta dimensión, pero debemos partir de la realidad española, sus capacidades y su contexto propio. El cambio climático ya no se produce solo en el Amazonas o en los polos, es también las DANA que azotan Baleares, la Comunidad Valenciana y Murcia, la inundación del Delta del Ebro, el deterioro del Mar Menor y los cambios de tiempo bruscos en todo el país. Las consecuencias ya son tangibles.

Además, la política en materia de ecología se había circunscrito a la delimitación de zonas naturales. Lugares de máxima protección fuera de los cuales el deterioro ambiental era posible. La mayor parte de la población viviendo en ciudades en progresiva contaminación cinco días a la semana y una parte de ella buscando la naturaleza los fines de semana. Esta mirada ya no sirve, porque la crisis ecológica es sistémica.

La emergencia climática requiere transversalidad e interrelación. Pero no de manera voluntarista sino orgánica. Las nuevas políticas públicas van a tener otras formas y otros nombres. La transición ecológica es *sostenibilidad social, económica y ambiental* simultáneamente. No es solo medio ambiente, también movilidad, energía, consumo, empleo o derechos sociales. Gráficamente, se trata de pasar de las políticas sectoriales, que se sitúan en un plano (2D), a políticas integradas en forma de esfera (3D) (gráfico 1).

Gráfico 1 – Cambio de dimensión de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

La necesidad de modernizar el país tras la dictadura y acompasarse a la dinámica europea llevó al diseño de unas políticas públicas de arriba hacia abajo y sectorizadas. La planificación era centralizada y homogénea. Había poco espacio para los ajustes a la realidad de cada lugar. Y era también sectorial: sanidad, vivienda, energía, movilidad, deporte, alimentación, educación, etcétera. Cada sector generaba su propia red territorial, que no siempre conectaba con la red de otras áreas. Un plano hecho de cuadrículas con poca relación entre sí. La nueva agenda requiere nuevas políticas públicas, que han de organizarse de distinta forma. Pasar del plano a una esfera donde las relaciones son naturales y orgánicas.

No se trata de cambiar las estructuras, sino de conectarlas ampliando su efectividad. El *desborde* es un concepto a tener en cuenta. Rebasar los límites de lo fijado o previsto, salir de los bordes; no es pasar de un lugar a otro, sino sobrepasar lo que se tiene, con ello dentro. Pasar del plano a la esfera aumentará la efectividad. El objetivo debe ser desbordar y ampliar y no *resetear*. El *reset* es la acción cuando el sistema está “colgado”. No es el caso, el sistema está reordenándose rápidamente, precisamente para evitar colgarse.

La salud está desbordando a la sanidad relacionándose directamente con la alimentación o el deporte –que tradicionalmente estaba asociado a juventud–. Un paso de un plano en dos dimensiones a una esfera en tres con mayores interrelaciones. Una mejora en el deporte y la alimentación que reduce los problemas sanitarios y que se hace en centros educativos, de mayores, creando redes de comercio de cercanía o con políticas de deporte en la calle.

El paso de la pandemia va a acelerar la *transición ecológica*. Los fondos para la recuperación económica que la UE ha puesto en marcha –1,6 billones de euros– van a ir dirigidos a fortalecer el Plan Verde Europeo. En una primera fase a aquellos sectores que a corto plazo son intensivos en empleo como la rehabilitación de viviendas y las energías renovables. El plan de recuperación europeo post-COVID-19 canalizará las ayudas y los préstamos hacia los proyectos con más visión de futuro desde el punto de vista medioambiental y digital y no a las actividades de obra pública tradicional.

Estas dinámicas se dan con más efecto en lo micro que en lo macro. Es más sencillo y efectivo definir con criterios generales políticas concretas en una ciudad que en una comunidad autónoma. Porque se parte de sus especificidades, potencialidades y sentido común propio. La planificación central ha de coordinarse con la planificación local. No es elegir una u otra, es integrarlas. La Unión Europea ha marcado una agenda de lucha contra la emergencia climática para todos sus miembros, pero es en lo local desde donde se le tiene que dar forma.

Las políticas públicas para responder a la nueva agenda tienen que partir de aquí y pensarse en la dinámica del ser y no del deber ser. Sería más sencillo abordar el problema de la contaminación si las ciudades fueran más densas en su edificación y no se hubieran hecho urbanizaciones de viviendas unifamiliares a decenas de kilómetros de las urbes. Pero esas urbanizaciones van a seguir siendo lugares de residencia y necesitan una respuesta viable. No se trata de diseñar el país de nuevo, sino de adaptar el real. No hay espacio para preguntas condicionales que nos hacen partir de una realidad que no existe.

### ¿Dónde?

La pluralización social y los cambios económicos, demográficos y sociales han llevado a un crecimiento del papel de las ciudades. Son el espacio más eficiente para la intervención y donde mejor se ajusta la nueva agenda. Las ciudades se han convertido en un actor internacional con papel propio. El Gobierno norteamericano del presidente Trump se ha retirado del Acuerdo de París sobre el cambio climático; sin embargo, este se aplica en ciudades como Nueva York o Chicago. Hay 55 millones de norteamericanos que viven bajo el Acuerdo por decisión de sus Gobiernos municipales.

Las ciudades han constituido redes desde sus propias agendas, que no son solo la traducción de las agendas estatales. Se ha reequilibrado el peso de cada nivel administrativo. Si la gobernanza en las últimas décadas se producía con decisiones en niveles internacionales y estatales que luego eran acomodados en los niveles regionales o locales, ahora estos últimos han ganado peso y comienzan a tomar sus propias decisiones.

## 2. Las ciudades, protagonistas

El informe del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2018)<sup>3</sup> estima que el 55% de los habitantes del planeta viven en ciudades y que en 2050 lo harán más de dos de cada tres personas (68%). Hay 28 ciudades en el mundo con más de 10 millones de habitantes. Las 40 regiones urbanas más grandes generan dos tercios de la riqueza mundial. La Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA) cifra en el 13% la contaminación producida por vehículos y en el 56% la producida por viviendas, comercios y edificios públicos en las ciudades. Las ciudades son el lugar donde las intervenciones y los cambios se van a mostrar más eficaces.

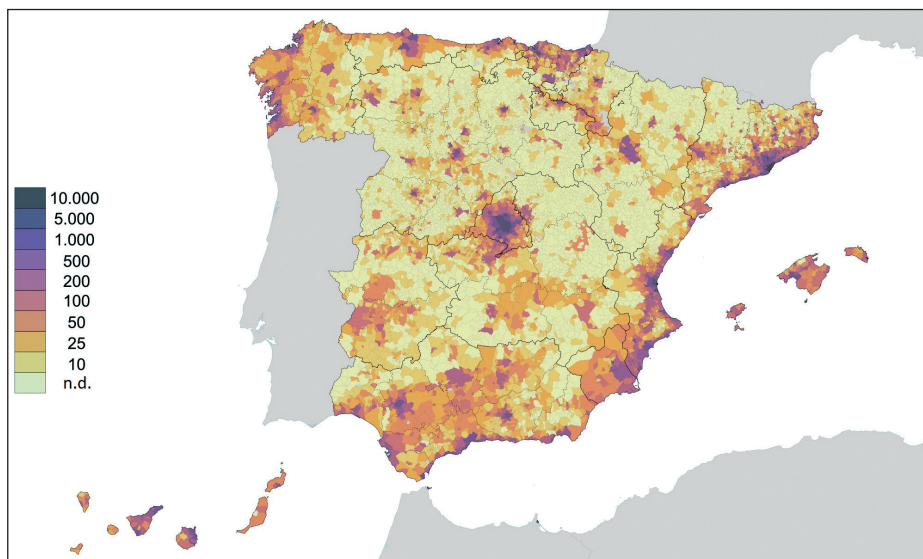
---

<sup>3</sup> <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>

## 2.1. Asimetría demográfica

Europa es uno de los continentes más urbanizados, con un 73% de su población viviendo en ciudades. A su vez, España se sitúa entre los países europeos más urbanizados. La población se concentra en el centro y la costa, mientras se vacía el resto del territorio. El mapa demográfico de 2018 (gráfico 2) muestra el “donut” de la despoblación que se encuentra entre Madrid y las zonas costeras. La densidad de población de la Comunidad de Madrid (829 hab/km<sup>2</sup>), la Comunidad Valenciana (236 hab/km<sup>2</sup>) o Cataluña (214 hab/km<sup>2</sup>) contrasta con los apenas 25 hab/km<sup>2</sup> de Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura o los 27 hab/km<sup>2</sup> de Aragón.

Gráfico 2 – Densidad de población por municipios



Fuente: INE, Censo 1 de enero de 2019.

La proyección de crecimiento de la población del INE para el año 2033<sup>4</sup> indica que, de seguir las tendencias actuales de fecundidad y migración, se alcanzarían los 49 millones de habitantes. Un crecimiento cuantitativo en torno al 5%.

Cualitativamente, la población mantendrá la tendencia a concentrarse en las ciudades, si no se altera el proceso. Tomemos como ejemplo Aragón, donde viven más de 1,3 millones de personas, la mitad de ellas en Zaragoza,

<sup>4</sup> [https://www.ine.es/prensa/pp\\_2018\\_2068.pdf](https://www.ine.es/prensa/pp_2018_2068.pdf)

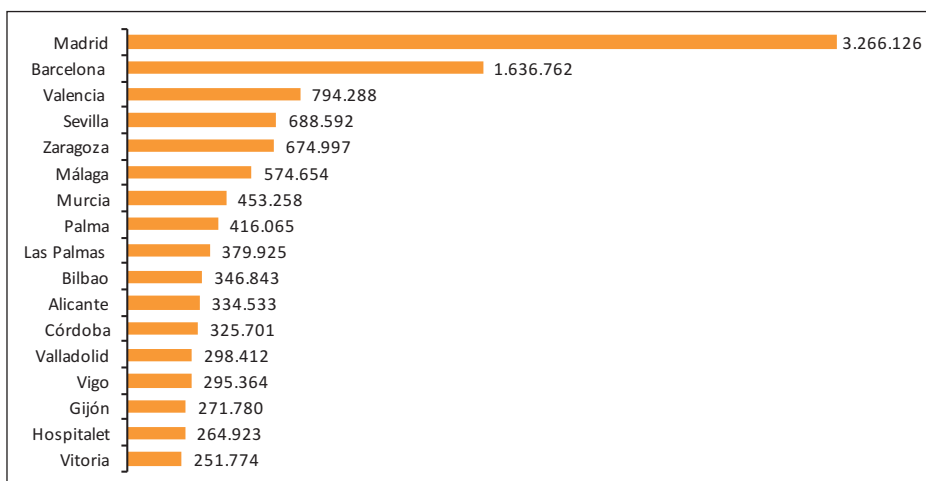
la otra mitad en 730 municipios, de los cuales solo tres superan los 20.000 habitantes (Huesca, Teruel y Calatayud). En Castilla y León, una vez descontadas las nueve capitales de provincia, solo hay seis municipios que superen los 20.000 habitantes.

La concentración tiene su máximo exponente en Madrid, donde viven 3,2 millones de personas, el doble que en Barcelona –1,6 millones– y cuatro veces la población de Valencia, que es la tercera ciudad más poblada –0,8 millones– (gráfico 3). De los 21 distritos en los que se divide Madrid, 18 tienen más de 100.000 habitantes: son auténticas ciudades. El más poblado, Carabanchel, tiene la misma población que A Coruña; el de Hortaleza es del tamaño de Albacete. Los distritos, a su vez, se dividen en 129 barrios, la mayor parte de los cuales tienen más de 20.000 habitantes; serían ciudades en cualquier otra comunidad autónoma.

Las ciudades más grandes crecen tanto que terminan superando sus límites. Se produce la conurbación difusa que une pueblos que crecen alrededor de las ciudades como, por ejemplo, Móstoles, Leganés o Alcobendas en Madrid; o El Prat, Santa Coloma o Badalona en Barcelona. En el área metropolitana de Barcelona se ha ocupado más suelo entre 1972 y 1992 que en los dos mil años anteriores. Son acumulaciones urbanas que difuminan los límites entre municipios.

Si bien es cierto que la concentración de población es un proceso global, las causas, la evolución y las consecuencias son específicas de cada país. En España el proceso de crecimiento se ha producido, sobre todo, por la

Gráfico 3 – Población empadronada en las ciudades con más de 250.000 habitantes. 2019



Fuente: INE, Censo 1 de enero de 2019.



*confluencia de dos políticas públicas: la de transporte y la de vivienda.* Ambas han condicionado la estructuración territorial y la forma de las ciudades, y, consecuentemente, la gestión de la energía, el papel del vehículo privado, el urbanismo y el medio ambiente.

## 2.2. *Un modelo de transporte que concentra*

La estructuración del modelo de transporte ha facilitado la concentración de la población en las ciudades y el vaciamiento demográfico de extensas zonas del país. Hay dos cuestiones especialmente relevantes que han sido Política: *radialidad y velocidad.*

A diferencia de otros países europeos, donde las vías de comunicación unen las zonas de producción y consumo, en España su diseño tiene una componente casi exclusivamente política. En la España romana se organizó el territorio y la movilidad con perspectiva socioeconómica, con vías que unían las costas y discurrían paralelas a los ríos, iban de norte a sur desde Galicia a Sevilla por la Vía de la Plata, llegando a los puertos. La llegada de la dinastía borbónica acrecienta la articulación del país de forma radial por concepción política, haciendo de Madrid el centro del Estado geográfica e institucionalmente. Basta superponer el mapa de vías romanas y el de autovías en 1982 para ver que apenas hay kilómetros de autovía sobre las calzadas romanas. Este simple juego en Alemania o Italia da como resultado una movilidad casi coincidente.

En 1855 el General O'Donnell, en el debate sobre la nueva Ley de Ferrocarriles, decía en el Congreso: "En cuanto a las líneas que pueden establecerse en España [...] no comprendo [...] que se pueda adoptar otro medio que el de unir por medio de radios la circunferencia con el centro". En 1997 el Ministro de Fomento, Rafael Arias Salgado, en la Comisión Nacional de Infraestructuras para Comunicación, planteaba que el objetivo era "poner en marcha una serie de inversiones que tengan en cuenta lo que podríamos denominar los 200 kilómetros a la redonda de Madrid, y la conexión de ciertas regiones de España con el centro peninsular".

Si se analiza con perspectiva estatal, la radialidad lleva a convertir a Madrid en el centro político, económico y demográfico. Una espiral que hace crecer una dinámica económica y política que aumenta la población, que a su vez activa la economía y vuelve a hacer crecer la población. Una situación que contrasta con modelos desconcentrados que diversifican: en Alemania Frankfurt es el centro financiero, Hamburgo el comercial, Berlín el político y Bonn el administrativo.

La radialidad se asienta como parte del pensamiento. Las infraestructuras de las comunidades autónomas son también radiales y su centro serán

las capitales autonómicas. Las infraestructuras de las ciudades son radiales y van de los barrios periféricos al centro, no comunican unos barrios con otros. Desde Córdoba se tarda menos en llegar a Madrid que a Jaén, la provincia aledaña. Se tarda menos en llegar de un barrio periférico al centro de la ciudad que al barrio de al lado.

La velocidad es otra de las características del modelo. España es el tercer país del mundo en kilómetros de autopista, con más de 15.000, y el segundo en kilómetros de tren de alta velocidad, con más de 3.000. La “prisa” se ha convertido en un valor social incorporado al sentido común. En Noruega hay 664 kilómetros de autopistas; la velocidad máxima es de 80 km/hora en carretera y 50 km/hora en ciudad. Han incorporado ese rango de velocidad a la vida y a la economía.

La pregunta es si la sociedad española tenía “prisa”, y por eso se hicieron las autopistas, o si son precisamente estas las que hicieron tener “prisa”. La construcción de una sobredimensionada red de autopistas, de trenes veloces, de aeropuertos, es la que ha elevado la velocidad en el imaginario colectivo. El aumento de la velocidad cambia la vida cotidiana, el coste de los productos en el sistema económico y se convierte directamente en emisiones de CO<sub>2</sub>.

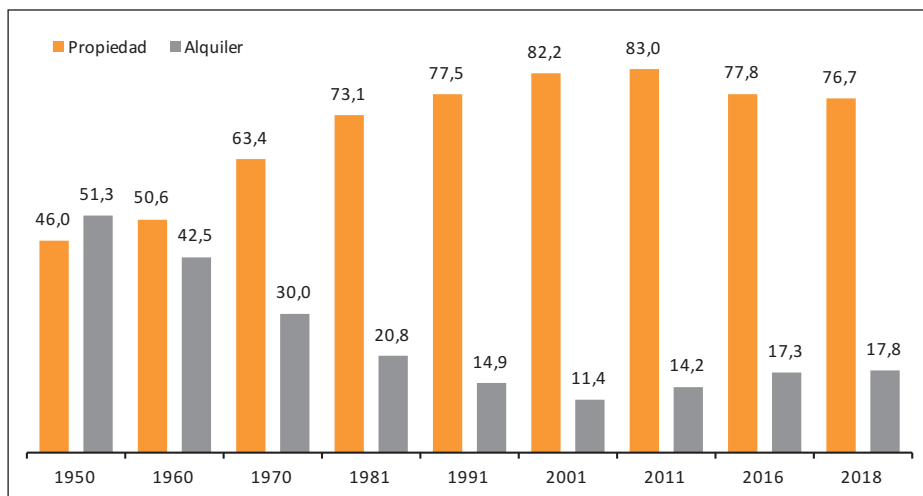
La movilidad es, además, punto a punto –sin paradas–. Se puede atravesar el país muy rápido pasando por la *España vaciada*, pero no se puede parar en ella. Desde una loma de un pueblo de Cuenca se puede ver pasar en el horizonte el AVE que va de Madrid a Valencia en menos de dos horas; sin embargo, desplazarse desde ese pueblo a cualquiera de esas ciudades llevará mucho más tiempo.

La movilidad radial y punto a punto acaba generando concentración en las ciudades y deshabitando la mayor parte del país. El resultado ambiental es negativo. Recorridos más largos para llegar a puntos cercanos y a mucha velocidad con altos consumos energéticos y elevadas emisiones de gases de efecto invernadero. Una red con circularidad reduce las distancias y permite una bajada de velocidad. ¿Cómo hacerlo teniendo en cuenta las infraestructuras radiales?, ¿cómo desbordar el modelo de transporte actual?

### 2.3. *La vivienda en el centro de la sociedad*

Las políticas públicas de las últimas seis décadas han convertido la vivienda en un elemento central de la vida social y económica española, con un papel muy diferente al que tiene en otros países de la UE. La política de vivienda de la dictadura franquista centró sus esfuerzos en la propiedad. España pasó a ser “un país de propietarios y no de proletarios”, como expresó José Luis Arrese, Ministro de Vivienda entre 1957 y 1960 y su principal responsable.

Gráfico 4 – Evolución de los hogares según el régimen de tenencia de la vivienda. En porcentaje 1950-2018



Fuente: Barómetro social a partir de Censos de Población (1950-2011) y Encuesta Continua de Hogares.

Hasta los años 50, el sistema de acceso era mayoritariamente a través del alquiler. La construcción de viviendas en las ciudades y la promoción del acceso a la propiedad consigue desequilibrar la estructura de tenencia (gráfico 4). Sesenta años después, España es uno de los países con mayor índice de propiedad de la UE. Según Eurostat (2016)<sup>5</sup>, el 77,8% del parque es en propiedad, muy por encima de la media europea que se sitúa en el 69,2%. Lejos del 51,7% de Alemania, el 62% de Dinamarca o el 72,3% de Italia y solo superado por los países del Este y Noruega.

Esta política tendrá varias consecuencias; por un lado, colocar la propiedad de la vivienda en el núcleo de los proyectos vitales y, por otro, abrir la puerta al desarrollo de dos sectores, la construcción y el sistema financiero. Con el tiempo, su papel ha variado de forma, pero no ha perdido ni peso, ni centralidad.

Desde los años 60, se han producido cuatro ciclos inmobiliarios, que han ido marcando la conformación de las ciudades. *El primero (1960-1985)* impulsa el proceso de emigración del mundo rural al urbano. Se llegó a números históricos de viviendas construidas. Es un urbanismo tan acelerado que primero se construyen los barrios y pasados los años se urbanizan. Su fase expansiva terminó con la crisis del petróleo de 1973 y la consiguiente crisis económica.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing\\_statistics/es](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics/es)

Su consecuencia es el *crecimiento de las ciudades y asentar la propiedad como forma de acceso a la vivienda*. Se conforma un parque de viviendas en altura, de baja calidad y sin ascensores. Un diseño que se replicará luego y que hace de España el país de la UE en el que más población vive en pisos, con un 65%, lejos de la media comunitaria, que se sitúa en el 41,4% (Eurostat, Credit Suisse y Quartz, 2012)<sup>6</sup>. Hay que tener en cuenta que hasta que en el año 1979 entran en vigor las Normas Básicas de Edificación (NBE79) se podían construir edificios de cinco alturas sin ascensor. Una situación que se prolongó hasta el año 1991 por el proceso de implantación de la norma.

Las viviendas se diseñaron para el modelo familiar casi único de aquel momento: una pareja con dos, tres o cuatro hijos. Fueron ocupadas por familias jóvenes que accedían a su primera vivienda en propiedad; las familias del *baby boom*. Muchas de estas personas siguen habitando las mismas viviendas, pero hoy son hogares formados por personas mayores con dificultades de accesibilidad y en superficies demasiado grandes para sus actuales necesidades. La prospectiva del INE calcula que en 2033 el 25% de la población será mayor de 65 años. España tiene el parque de viviendas con más altura, la población más envejecida y, por tanto, la mayor demanda de ascensores de la UE.

Este primer ciclo tendrá más consecuencias. La primera es estética. Se crean barrios con unos edificios tan iguales que es difícil saber si se está en Palma, Barcelona, Mérida o Madrid. Una estética que ha ido evolucionando con los años, pero que en los 90 volvió a dejar barrios iguales en todos los lugares. Una *estética homogénea*, despersonalizadora, sin apenas elementos identificativos.

La estética está relacionada con la idea que una sociedad tiene de sí misma. La uniformidad de los 60 lanza el mensaje de no destacar, no salirse del marco establecido. Es la lógica de una dictadura, la mejor manera de sobrevivir es pasar inadvertido. Sin embargo, la urbanización necesita de puntos y comas (Sennett, 2019), elementos que permitan a los habitantes de un barrio, un pueblo o un edificio identificarse con él, sentir que les pertenece.

Si hay que destacar un hecho social en las últimas décadas es la pluralización; y si la vivienda sigue siendo tan importante en la sociedad española, su estética debe ser el reflejo de su evolución. Este proceso se ha producido en el interior de las viviendas, donde la modernidad ha entrado con su variedad estética, pero no en los edificios. Si en la dialéctica capital versus trabajo la ecología o el feminismo estaban en segundo plano, la estética estaba en el último, solo al alcance de los sectores de mayor renta. Lo bello nos hace la vida mejor, es una aspiración social y debe estar al alcance de todos.

---

<sup>6</sup> <https://qz.com/273214/how-spains-bloody-history-gave-it-the-worlds-highest-concentration-of-elevators/>

La segunda consecuencia de este primer ciclo es el cambio en el modelo urbano. De manera muy sistemática, se puede decir que el urbanismo español se ha movido entre dos ideas. Por un lado, la ciudad mediterránea compacta, que se caracteriza por crecer en altura y ocupar poco suelo; y por otro la ciudad extensa. Esta última se desarrolla en el mundo anglosajón a partir de la normalización del vehículo privado –el Ford T– en los años 20. Si hay ciudad extensa, es porque hay vehículos particulares. La ciudad extensa se urbaniza con zonas residenciales de poca densidad. Casas individuales, de baja altura, que ocupan mucho suelo y requieren muchas infraestructuras para moverse. En ellas la complejidad baja y hay poca mezcla. Se estructuran por sectores definidos: barrios obreros, zonas residenciales, zonas de compra, zonas de estudio –campus–...; las zonas solo admiten una actividad y sus habitantes se agrupan por rangos de renta. Es el debate entre los urbanistas que recogen la tradición de mezcla, complejidad, interrelación y densidad –que Cerdá pretende en el ensanche de Barcelona– y los que impulsaron la *Carta de Atenas*, encabezados por Le Corbusier, diseñando ciudades con separación funcional de los lugares de residencia, ocio y trabajo y cuestionando la complejidad de la ciudad tradicional.

El ciclo inmobiliario de los 60 mantiene un urbanismo compacto, pero lo hace difuso. Las ciudades dejan de tener límites porque están en permanente crecimiento. Los límites pasan a ser escombreras, que tarde o temprano van a ser nuevas viviendas que generarán a su vez una escombrera. Es la *ciudad difusa*, traducción efectiva de la idea de progreso y desarrollo que llevan al infinito. Ciudades cuyos límites físicos no existen. Se ocupa todo el suelo que hay alrededor, ya sea agrícola o con valor ambiental. También se ocupan cañadas y ramblas, que unas décadas después, en pleno cambio climático, nos llevan a desastres materiales y personales.

Este crecimiento hacia afuera va dejando en el interior solares vacíos a la espera de ser promovidos, dotaciones que nunca se han construido, viviendas viejas derruidas que aguardan el siguiente ciclo constructivo. La dinámica favorece crecer hacia afuera antes que ocupar los intersticios; se prefiere extender que densificar.

La última consecuencia es el papel económico de la vivienda para los hogares. La propiedad abre el proceso de *patrimonialización*. Los ahorros se materializan en casas y se convierten en la forma de acumulación de los hogares españoles a partir de ese momento. El patrimonio es sobre todo inmobiliario. Es la forma que adquieren las herencias y tendrá un papel en el sistema tributario. La vivienda entra en el corazón de la economía familiar.

El *segundo ciclo (1986-1996)* se inicia con la entrada de España en la Comunidad Económica Europea y la llegada de importantes capitales. Tiene carácter constructivo, pero también financiero. Durante este tiempo

se construye en torno a medio millón de viviendas anuales. Ya no hay tanta necesidad en términos demográficos, porque ha bajado la velocidad e intensidad de la migración interna, así que muchas son destinadas a segundas residencias. No son las ciudades sino las zonas costeras y vacacionales las que crecen. La popularización de la segunda residencia llevará al desarrollo de las infraestructuras para los vehículos particulares, que permiten la movilidad en momentos vacacionales. El uso del coche crece y su producción también. Se instalan en España productores internacionales y, a finales de los 80, la producción de vehículos representa ya el 10% del PIB del país.

Suben los precios en un contexto de contención de la inflación, lo que hace que crezcan enormemente las plusvalías de los que invierten en este sector. Consecuentemente, el precio de la vivienda cambia de rango. Pasa a suponer un porcentaje muy alto de los ingresos familiares, mucho más que en el resto de los países europeos. La perspectiva de bien financiero empieza a imponerse a la de bien de uso. La consecuencia de este segundo ciclo es el aumento del peso de la vivienda en el presupuesto de los hogares. El momento de expansión de este ciclo termina con la crisis de 1992.

El *tercer ciclo (1997-2017)* se produce por una bajada de los tipos de interés, la entrada en el euro y, sobre todo, por la política de vivienda del Gobierno de José María Aznar. El mercado financiero da créditos baratos, alarga los plazos y flexibiliza las condiciones de acceso más allá de la seguridad y los riesgos, generando un contexto inmejorable para los préstamos hipotecarios. El Gobierno decide activar el sector de la construcción liberalizando el suelo y poniéndolo en manos de los municipios. Construir se hace mucho más sencillo. Si en los 60 primero se construye y luego se urbaniza, ahora se urbaniza sin saber si habrá construcción.

Entre 2002 y 2007 se construyeron anualmente más viviendas que en Alemania y Francia juntas. El aumento de los precios no se produjo por la lógica de oferta y demanda del mercado, sino por una burbuja. Aumentan las compras porque los precios van a subir y los precios suben porque aumentan las compras. Cuanto más crece la burbuja más crédito llega y más sencillo es conseguirlo; y aumentan los precios, que hacen crecer las compras. Y así sucesivamente.

La vivienda se convierte en instrumento financiero, lo que crea una situación anómala. Las familias que tenían excedentes pidieron préstamos para poder comprar otra vivienda. Invirtieron todos sus ahorros y a la vez se endeudaron. El sistema financiero español, que tenía liquidez, se endeudó solicitando créditos en el mercado internacional para emprender el proceso de burbuja. Una sociedad con ahorros pasó a ser una sociedad con deudas.

El periodo expansivo de este ciclo termina con la crisis del 2008, aunque la burbuja inmobiliaria mostraba síntomas de agotamiento antes. Con

el estallido de la burbuja inmobiliaria la construcción para en seco. Se cierra también con un empobrecimiento general de las familias. La crisis empeoró las condiciones salariales y redujo en muchos casos las rentas familiares como consecuencia del paro. A esto se sumó la caída del valor de las viviendas. La deuda pendiente era muy superior a las rentas y al patrimonio real, ya en economías sin ahorro. Los hogares pasaron de destinar un 25% de sus ingresos a pagar la deuda en 2008 a un 33% en 2013, como recoge la comparativa de la Encuesta de Presupuestos Familiares de ambos años. En esa proporción se empobrecieron. En muchos casos las condiciones económicas no permitieron mantener el pago de los créditos hipotecarios y terminaron perdiendo sus casas. Entre 2008 y 2017 se produjeron 695.191 desahucios, según los datos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

Desde el punto de vista del urbanismo, aparecerán las promociones a decenas de kilómetros de las ciudades, en las que miles de viviendas dependerán casi exclusivamente del vehículo privado. Algunas de estas promociones se dejarán a medias cuando estalle la burbuja. La *ciudad compacta difusa* se transforma en *ciudad extensa difusa*. Muchas de las nuevas viviendas forman parte de barrios de viviendas unifamiliares; otras de edificios en manzana cerrada a los que se entra y se sale por el garaje y con vehículo particular. En ambos casos sin transportes públicos. Este nuevo modelo:

- Consume mucho suelo y acelera la conurbación. Cuando la población se duplica la superficie utilizada se triplica.
- Aumenta el consumo de energía, tanto por la ineficiencia de las viviendas unifamiliares frente a los edificios con servicios compartidos, como por el tipo de medio de transporte.
- Tiende a desestructurar los sistemas del entorno. La ciudad deja de ser una comunidad abierta para ser un espacio cerrado. Los nuevos barrios carecen de servicios y comercios.

Tras la crisis comenzará el último ciclo, el del alquiler. Apenas se construye, es sobre todo un ciclo financiero protagonizado por los fondos de inversión. El exceso de liquidez del capital financiero se transforma en compra de activos inmobiliarios. Aproximadamente dos millones de viviendas son propiedad de personas jurídicas y las diez primeras entidades propietarias disponen de cerca de 300.000 viviendas. Hoy el mayor propietario inmobiliario en España es un fondo de inversión. Los hogares no participan en este ciclo; están en un proceso de desendeudamiento como consecuencia del anterior.

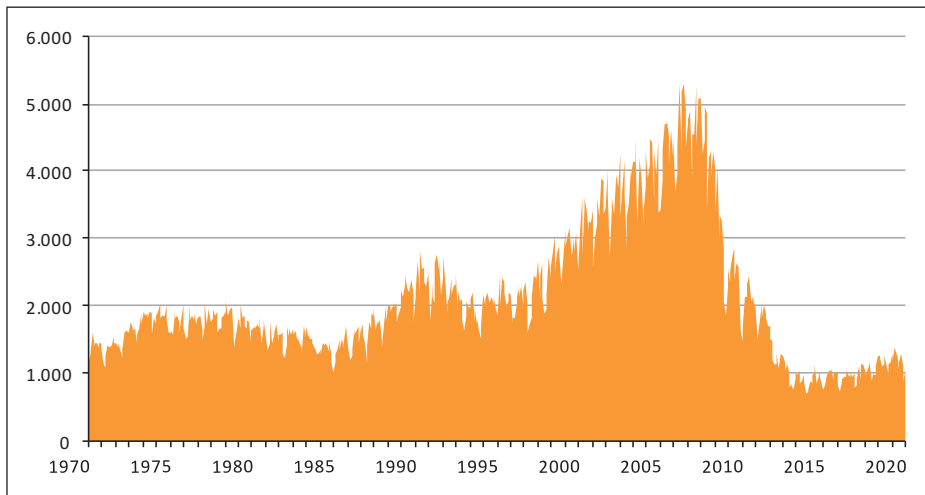
El resultado es la subida del precio del alquiler. Aumenta la demanda ante la incertidumbre vital –precariedad laboral– que impide acceder a hipotecas a largo plazo y disminuye la oferta por la conversión de una parte del parque de vivienda en apartamentos turísticos. Este no es un problema

generalizado, pero sí se da en muchas ciudades –Madrid, Barcelona, Málaga, Ibiza...–, donde la subida ha sido casi del 50% en los últimos cinco años. La acumulación de grandes bolsas de viviendas en pocas manos genera también una situación de oligopolio que facilita esta subida de los precios y los desahucios. Según los datos del CGPJ, en el segundo trimestre de 2019 se produjeron 14.756 desahucios, aproximadamente 160 diarios. De ellos 9.802 (66,4%) fueron consecuencia de impagos del alquiler y 3.806 (25,8%) por ejecuciones hipotecarias. El desahucio ha cambiado de forma, pasando mayoritariamente de las hipotecas a los alquileres, pero el acceso a la vivienda sigue siendo un problema central.

En estos cuatro ciclos se mezclan la componente constructiva y la financiera. Si el primero es sobre todo constructivo, el segundo incorpora la componente financiera, el tercero hace crecer ambas y el cuarto es ante todo financiero.

La manera más gráfica de apreciar los ciclos es viendo la evolución del consumo de cemento desde los años 60 (gráfico 5) hasta hoy. En diciembre de 2019 se consumieron 886.130 toneladas de cemento, lejos de las 5.296.030 de marzo de 2006, que es el pico de las últimas décadas. El consumo de cemento hoy está en los niveles previos al primer ciclo inmobiliario.

Gráfico 5 – Evolución del consumo mensual aparente de cemento. En miles de toneladas.1970-2020



Fuente: OFICEMNET y MICT.



## ¿Cuál es el resultado?

- *Un parque de viviendas muy grande concentrado en las ciudades.* España tiene 46,6 millones de habitantes, 18,5 millones de hogares y 25,8 millones de viviendas. En el Reino Unido viven 66,6 millones de habitantes y su parque de viviendas es de 27,8 millones: veinte millones de personas más y solo dos millones más de viviendas. España es el país de la UE con más viviendas por habitante, el que tiene más viviendas secundarias y más viviendas desocupadas (13%, INE, 2011). El problema de la vivienda no se produce por la falta de parque, sino por su gestión.

- *Un parque de viviendas de poca calidad.* El Barómetro de la Vivienda Saludable 2019<sup>7</sup>, realizado por el Instituto de Investigación Rand Europe a partir de la Encuesta sobre Ingresos y Condiciones de Vida que elabora Eurostat y de investigaciones propias, indica que en España el 29% –dos millones– de los niños entre 0 y 15 años habitan casas insalubres. Según el informe, las familias cuyos ingresos se encuentran en el 20% más pobre de la UE tienen un 25% más de posibilidades que el resto de tener una vivienda con deficiencias. Las consecuencias directas, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), son siete dolencias: bronquitis, asma y alergias, problemas respiratorios, resfriados y virus, neumonía, eccemas y rinitis aguda. Todas pueden tener su causa, o verse agravadas, por las malas condiciones de los edificios.

La baja calidad se traduce también en *ineficiencia energética*. La eficiencia energética se mide con una escala de la A (la más eficiente) a la G (la menos eficiente). Los factores que intervienen en esta valoración son fundamentalmente de dos tipos, relacionados con el consumo energético del edificio y las emisiones de CO<sub>2</sub> derivadas de generar la energía que el edificio demanda. La energía doméstica es el 18% del total de la energía consumida y representa el 19% de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Cada hogar emite 12,5 toneladas anuales de gases de efecto invernadero.

De acuerdo con los datos del IDAE, casi ocho de cada diez viviendas tienen una calificación E o inferior. La primera normativa que introduce elementos de eficiencia energética son las NBE79 y el 54% de los edificios son de construcción previa a esa fecha (INE, 2011). Un 90% del parque de viviendas en España se levantó con anterioridad a la entrada en vigor del Código Técnico de la Edificación (CTE), aprobado en 2006, que exige una eficiencia más acorde con la emergencia climática que vivimos.

- *Un parque de viviendas con poca accesibilidad.* Ese 54% de las viviendas construidas sin normas de eficiencia tampoco tienen ascensores

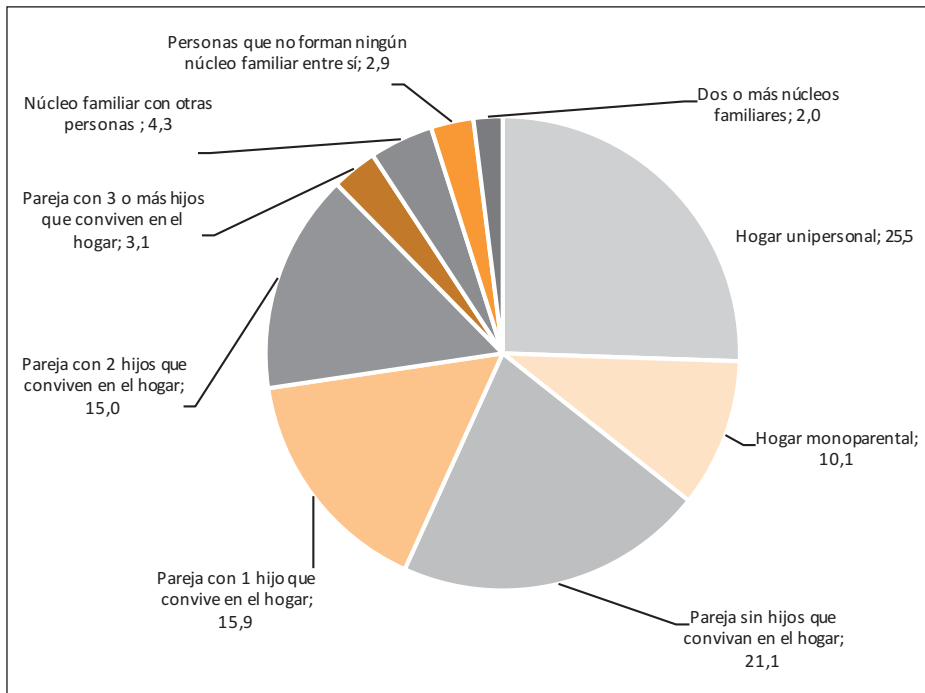
---

<sup>7</sup> [https://velcdn.azureedge.net/~media/marketing/es/barometro/hbd\\_19\\_simplify\\_customer\\_journey\\_healthy\\_home\\_barometer\\_4pp\\_es\\_es\\_lr.pdf](https://velcdn.azureedge.net/~media/marketing/es/barometro/hbd_19_simplify_customer_journey_healthy_home_barometer_4pp_es_es_lr.pdf)

por debajo de cinco alturas. España se convertirá a mediados de siglo en el segundo país más envejecido de la OCDE, después de Japón. La Encuesta Continua de Hogares (INE, 2018) muestra que hay más de dos millones de personas mayores de 65 años que viven solas; 850.000 con más de 80 años.

• *Un parque diseñado para una realidad social distinta.* Desde que se impuso el diseño de las viviendas para el *baby boom* ha cambiado poco; sin embargo, los hogares lo han hecho mucho. El 55% de los hogares españoles corresponden a parejas –heterosexuales y homosexuales– y solo el 34% a parejas con hijos/as. Las familias monoparentales –un adulto con hijos/as– representan el 10% y los unipersonales el 25%. Estos últimos, aunque son los que más han crecido, representan muchas menos personas en términos de población, pero tienen un peso significativo en cuanto a las necesidades de vivienda se refiere. En el gráfico 6 se aprecia el cambio de la estructura de los hogares.

Gráfico 6 – Distribución de los hogares según tipo. En porcentaje. 2018.



Fuente: Encuesta Continua de Hogares. INE 2018.

En los años 60 los conceptos familia y hogar eran casi lo mismo. Hoy, menos de la tercera parte de los hogares corresponden a la imagen de familia de hace cuarenta años. La estructura familiar es otra. Si se traduce esta diversidad social al parque de vivienda, se observa un desajuste. Apenas existen viviendas pequeñas que satisfagan las necesidades de las personas que viven solas. Es especialmente llamativo en el caso de personas mayores. La población mayor adquirió su casa en el primer ciclo inmobiliario y apenas se ha movido. Ahora disponen de casas poco adaptadas, de baja accesibilidad, nula eficiencia energética y demasiado grandes, lo que les dificulta una vida normalizada.

Si se analiza la evolución de la superficie de las viviendas, se observa una tendencia a una superficie cada vez mayor, cuando la necesidad es poder disponer de un porcentaje de viviendas pequeñas. El tamaño medio de un piso en 1966 era de 73,16 m<sup>2</sup> y en 2006 de 98,74 m<sup>2</sup>, un aumento del 35% en una sociedad con hogares cada vez más pequeños.

## Urbanismo

La conjunción de las políticas de vivienda y transporte tiene como consecuencia el crecimiento de las ciudades, pero también la estructuración de estas. El modelo de *ciudad extensa difusa* es *car city*, una ciudad para el automóvil, en la que el vehículo particular tiene preponderancia en los desplazamientos y en la ocupación del espacio.

Las nuevas ciudades en los años 60 incorporan en sinergia la vivienda y el vehículo. La modernización trajo de la mano un crecimiento del consumo familiar, siempre basado en la posesión de la vivienda y el vehículo. Eran los dos pilares de la puesta en marcha de los proyectos familiares. Obtener el carnet de conducir y adquirir el primer vehículo tenía un papel de rito de tránsito, de incorporación a la vida adulta. Conocer las marcas y modelos, su potencia o características formaba parte de su relación con el coche y era el camino para cambiarlo periódicamente. En la década de los 80 Margaret Thatcher es la que mejor sintetiza el sentimiento de éxito que el coche tiene: "Si un hombre después de los 40 años se encuentra en un autobús, puede considerarse a sí mismo como un fracasado".

La cercanía de vivienda y coche estructura el urbanismo, que reduce la peatonalización para asegurar su ubicación "en la puerta" y ocupa el espacio público con aparcamientos. Para aparcar un coche medio en la calle es necesario disponer de una superficie de 11 metros cuadrados. El 80% de la superficie de la ciudad se destina a los vehículos, sumando la calzada y el aparcamiento. Los coches aparcados ocupan el 30% de la superficie urbana de Barcelona, pero solo el 14% del conjunto de viajes urbanos diarios se hacen en coche. Treinta coches utilizados por 30 personas cada hora ocupan el

mismo espacio que 100 metros de carril-bus, que puede ser utilizado hasta por 5.000 personas cada hora.

Las ciudades no se estructuran en torno a los nodos de transporte público: trenes, suburbanos o autobuses –estos se adaptan posteriormente–, sino de la vialidad para el coche particular. La ciudad extensa se puede medir en coches. Si en 1990 había en España 12 millones, en 2018 eran más de 24 millones<sup>8</sup>.

El urbanismo se concentró en asegurar los desplazamientos en vehículo particular, cada vez a mayor distancia a medida que crece la ciudad extensa. Los desplazamientos habituales urbanos medios son de 5 kilómetros. Para este tipo de movimientos utilizar un vehículo utilitario –una tonelada y media de peso y 125 CV de potencia que alcanza los 140 km/hora– es muy ineficiente en términos de consumo energético y de inversión de recursos; sin embargo, es lo habitual y para lo que se diseña el sistema.

### 3. Distintos problemas, nuevas oportunidades

Si la confluencia de las políticas de vivienda y transporte ha generado el modelo de ciudad, parece lo más lógico intervenir sobre ellas para implementar la transición ecológica y hacerlas sostenibles. La centralidad de ambas no ha cambiado, pero sí lo harán sus formas. De cómo se adapten dependerá la nueva matriz energética de las ciudades y del país. ¿Es posible hacer nuestras ciudades sostenibles partiendo de la situación actual?

En primer lugar, hay que consolidar el cambio que se está dando en la *polity* mediante la resignificación de progreso y desarrollo. No es una tarea sencilla, porque existe una inercia económica y se trata de poner la biosfera por encima del lucro estricto. Pero simultáneamente hay una opinión pública favorable para emprenderlo.

No es la primera vez que se toman decisiones sociales y políticas que van contra el criterio económico establecido, poniendo por encima el medio ambiente. En 1995 se prohibieron los clorofluorocarbonos (CFC) en la UE por ser el agente fundamental de la pérdida de la capa de ozono. Eran un elemento imprescindible en los aerosoles y los sistemas de refrigeración y se consideraban casi insustituibles en términos económicos. Sin embargo, una vez demostrada su influencia directa en la generación de agujeros en la capa de ozono y las consecuencias ambientales sobre el futuro de la vida en el planeta, se tomó la decisión de eliminarlos mediante un consenso social,

---

<sup>8</sup> <http://www.dgt.es/es/seguridad-vial/estadisticas-e-indicadores/parque-vehiculos/series-historicas/>

político y económico. En la etapa reciente, es la primera decisión que colocó el cambio climático por encima de la lógica económica. Hoy, el contexto de una pandemia es mucho más favorable para tomar este tipo de medidas.

### 3.1. La emergencia climática condiciona la agenda social

En noviembre de 2018 el CIS incorporó a su barómetro (nº 3.231)<sup>9</sup> el cambio climático. El 83,4% de los españoles percibe que se está produciendo, el 88% cree que la situación obliga a un cambio en el funcionamiento de la sociedad y el 81,6% está convencido de que “cambiar nuestras formas de vida” ayudaría a resolver el problema.

El Real Instituto Elcano realizó en 2019 la encuesta *Los españoles ante el cambio climático*<sup>10</sup>, con resultados todavía más claros. El 97% de los encuestados cree que hay cambio climático, el 92% que este se debe a la acción humana y el 84% que tiene impacto en su cotidianidad. La encuesta incorpora variables de orientación ideológica (izquierda-derecha), renta y lugar donde se habita (desde municipios de menos de 5.000 habitantes a ciudades de más de 300.000) y los resultados apenas varían. El problema y la necesidad de dar una solución se percibe a derecha e izquierda, en el mundo rural y la ciudad y en las capas más acomodadas y las más vulnerables. Es una agenda transversal que aparece en un momento de incertidumbre.

La incertidumbre se ha instalado tras la salida de la crisis, porque lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no acaba de nacer y se han alterado las percepciones sobre futuro, sus tiempos y los proyectos vitales. En el ciclo anterior, los proyectos se movían entre 20 y 25 años, que eran tiempos en los que se percibía la estabilidad. Los tiempos financieros se acoplaban a los tiempos vitales y los créditos se movían en esos rangos. Las hipotecas eran el instrumento que unía el mercado financiero con la construcción. Incluso se alargaban las hipotecas hasta más allá de la jubilación, claro indicador de la percepción de estabilidad a largo plazo.

La precariedad laboral, el cambio del papel de la vivienda, la inestabilidad política y económica han acortado los tiempos del futuro, que ahora parecen moverse entre 5 y 10 años. No solo para los jóvenes, sino para la población en general. La crisis producida por la COVID-19 ha profundizado esta situación. Es más difícil pensar a largo plazo y ralentiza la definición de los proyectos vitales. Eso cambia de nuevo los tiempos financieros y son pocas las personas que se aventuran a créditos por encima de estos plazos. Si en 2007 se firmaron 1,23 millones de hipotecas, en 2019 fueron 310.096,

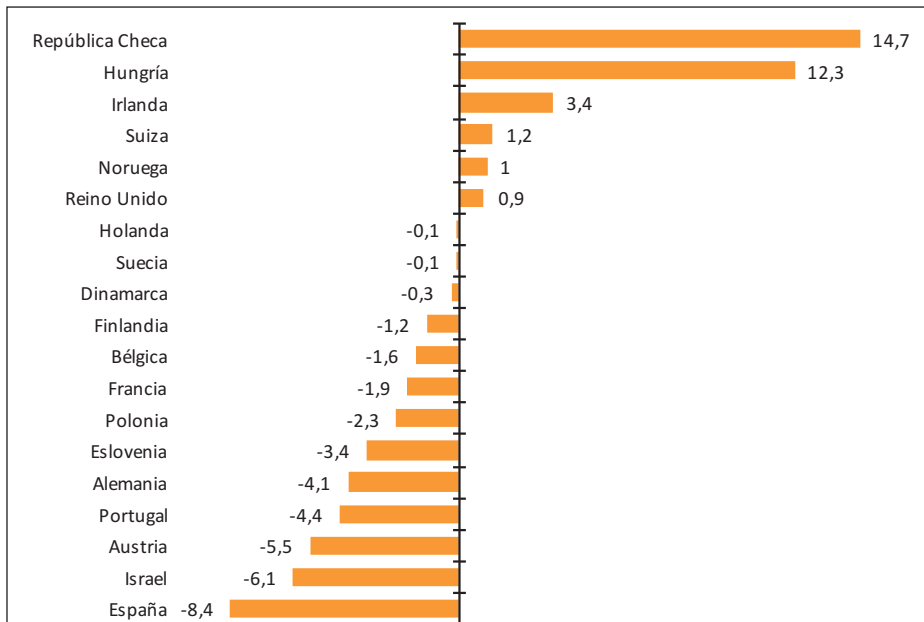
<sup>9</sup> [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14435](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14435)

<sup>10</sup> [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/encuesta-espanoles-ante-cambio-climatico-sep-2019](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/encuesta-espanoles-ante-cambio-climatico-sep-2019)

según datos del INE. Para una gran parte de la población el rango temporal de la hipoteca está fuera de su percepción del tiempo vital.

El acortamiento del tiempo del futuro abre la puerta a la *postmaterialidad*. Ante la dificultad de ver más allá del corto plazo, el cálculo financiero, que forma parte del largo plazo, pasa a segundo plano. Un anciano tiene que reponer una bombilla y encarga a una nieta que se la compre. La pregunta surge: ¿un led o una bombilla clásica? El análisis económico a largo plazo le lleva a una bombilla –cuatro veces más barata, una duración acorde a su edad, un consumo aceptable–. El análisis a corto plazo teniendo en cuenta el medio ambiente y en contexto de incertidumbre le lleva a “compra un led, que hay cosas más importantes que el dinero”. A la hora de calcular la amortización de una instalación fotovoltaica en una vivienda unifamiliar, el precio de la energía es el factor fundamental. Su evolución en los últimos diez años es una curva en forma de montaña rusa ascendente que obedece más a factores externos que a la propia producción. Se hace, por tanto, muy difícil hacer una prospectiva a medio plazo de su evolución, por lo que la amortización de las instalaciones fotovoltaicas se mueve en un rango muy variable. Cuando entra en la ecuación la *postmaterialidad*, que trae de la mano valores, la incierta amortización pasa a un segundo plano. Las instalaciones fotovoltaicas no dejan de crecer donde es posible instalarlas.

Gráfico 7 – Variación del número de encuestados que conceden mucha importancia a “ser rico, tener dinero y cosas caras. En puntos porcentuales. 2002-2014



Fuente: European Science Foundation, *Encuesta Europea de Valores 2015*.

En las diversas oleadas de la Encuesta Social Europea, una iniciativa del Comité Permanente de Ciencias Sociales (CPCS) de la European Science Foundation<sup>11</sup>, se observa este cambio (gráfico 7). Un tercio de los españoles reconoce que, a raíz de la crisis, le da menos importancia a la riqueza. Mientras que en 2002 un 18% daba importancia a “ser rico, tener dinero y cosas caras”, en 2014 ese porcentaje cayó a la mitad. Es un cambio en la idea del acceso a los bienes materiales. No hay datos para saber si esto se debe a la impotencia de no poder alcanzar la riqueza, a un cambio en los valores, a que las generaciones más jóvenes prefieren acumular experiencias que bienes o a una mezcla de ellas. Independientemente de la razón, la *postmaterialidad* abre una ventana de oportunidad.

En septiembre de 2019 el CIS realizó el estudio *Opinión pública y política fiscal*<sup>12</sup>. Según sus datos, la percepción de que los tributos “son necesarios para que el Estado preste servicios” o “son un medio de distribuir riqueza” alcanza la tasa más alta de los últimos 25 años. El porcentaje de los que consideran que en España se pagan muchos impuestos es el más bajo desde 1995. En el estudio referido anteriormente del Instituto Elcano, el 57% de los encuestados se muestra favorable a pagar más por el impuesto de circulación si eso redundaría en políticas contra el cambio climático.

Paradójicamente, la transición ecológica en las ciudades tiene un potencial mayor; porque la incertidumbre favorece sumarse a la lucha contra un problema que se mueve en un contexto postmaterial. Están las condiciones, la cuestión es cómo.

### 3.2. *Buscando una imagen para la transición ecológica*

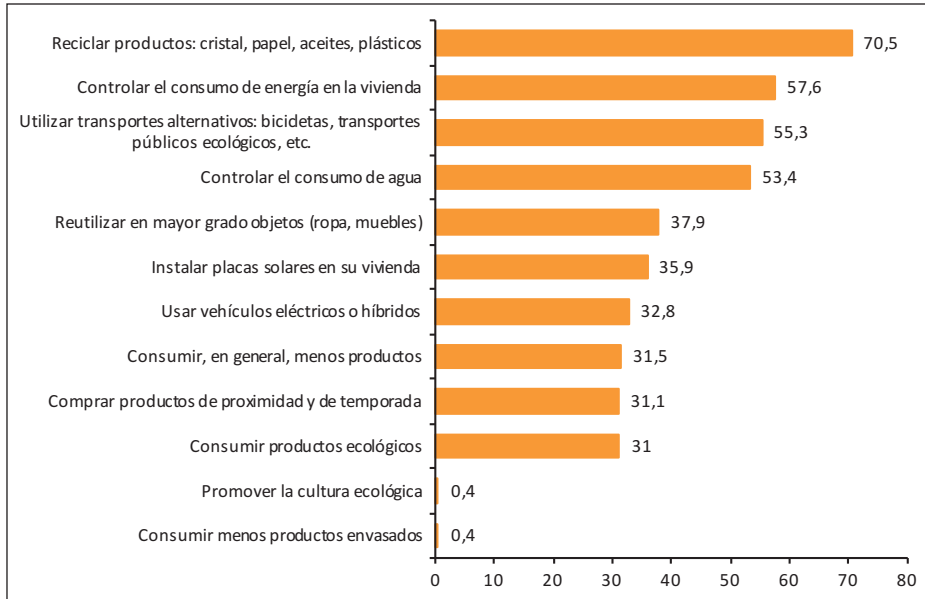
En el citado barómetro del CIS sobre el cambio climático aparece el listado de medidas personales que se pueden emprender para mitigarlo. Los encuestados muestran más desconcierto y aparecen porcentajes de acuerdo muy diversos respecto a los cambios que habría que incorporar a nuestro día a día (gráfico 8). El más citado con diferencia es reciclar productos, seguido de controlar el consumo de energía de la vivienda, utilizar transportes alternativos y controlar el consumo de agua. Sin embargo, en la encuesta del Instituto Elcano los encuestados señalan que es más tarea de la Administración o las empresas que de la ciudadanía.

A un problema –emergencia climática– se da una respuesta –transición ecológica–. Hay voluntad política, sensibilidad social, se han destinado recursos económicos, se ha desarrollado buena parte de la tecnología necesaria. La parte material está clara; ¿dónde están los elementos inmateriales necesarios para ponerla en marcha con rapidez?; ¿dónde están los obstáculos?

<sup>11</sup> <https://www.upf.edu/ess/>

<sup>12</sup> [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14464](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14464)

**Gráfico 8 – “Personalmente, en su día a día, ¿qué cambios cree que es necesario incorporar debido al cambio climático?”. En porcentaje. 2018**



Fuente: CIS, Barómetro de noviembre de 2018, Estudio 3.231.

En primer lugar, en que la transición ecológica no tiene una imagen definida que pueda traducirse en una forma cultural para ser aprehendida por la sociedad. El concepto es abstracto. El creciente interés social sobre el medio ambiente se transforma en concienciación y la sociedad está dispuesta a contribuir, pero no sabe cómo hacerlo. Es necesario tener una imagen concreta que tenga que ver con lo cotidiano para conectar el cambio climático con la vida de las personas en las ciudades.

En segundo lugar, porque la emergencia climática se está introduciendo diferenciada del resto de problemas sociales, de manera que parece no tener que ver con la vivienda, el paro o la desigualdad. La propia concepción de las encuestas existentes muestra esta cesura: unas son sociales y políticas y otras estrictamente ambientales. Es un problema que la sociedad pueda percibir que la transición ecológica es antisocial, va contra la calidad de vida y el bienestar adquirido y compite con otros problemas mucho más cercanos.

La ecología integral y el desarrollo sostenible se soportan sobre tres pilares: el social, el económico y el ambiental. Esta idea se asumió en la Declaración de Río (1992), aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. No es posible abordar uno sin



hacerlo con los otros dos. No habrá mejora ambiental si no hay acceso a rentas, empleo, movilidad, salud o cuidado a la dependencia. Se abre una oportunidad para que problemas cotidianos y necesidades que se arrastran desde hace tiempo puedan resolverse con el nuevo impulso. Se trata de integrarlos en una sola agenda. Enlazar los problemas permite que la concienciación ciudadana se traduzca en apoyo a políticas públicas.

Ecología integral, por tanto, no hace referencia exclusivamente al medio ambiente, sino a todo lo que genera un ecosistema humano y lo hace sostenible. Tiene que ver más con la vida que con el medio ambiente. Hoy tenemos que usar el adjetivo “integral” para poder resignificar el término ecología, pero en unos años debería tener de nuevo un significado propio.

### 3.3. *Nuevo modelo urbano*

La Conferencia Hábitat III (Quito, 2016) abrió la Nueva Agenda Urbana partiendo de la situación de las ciudades y los retos de la emergencia climática. El objetivo era alinear a las ciudades con la Agenda 2030 de desarrollo sostenible. El Objetivo nº11, *Ciudades y comunidades sostenibles*<sup>13</sup>, se centra precisamente en los cambios en las ciudades y plantea volver la mirada sobre la ciudad construida, estableciendo densidades habitacionales apropiadas de acuerdo con las condiciones sociales, culturales y urbanas específicas como base para la definición del desarrollo urbano sostenible.

La densificación pasa a ser un criterio fundamental de la nueva planificación; una vuelta a la ciudad compacta. Densificar implica detener el paradigma de crecimiento urbano basado en la expansión. Reducir los trayectos y aumentar el número de viviendas en el interior de las ciudades favorece importantes ahorros energéticos tanto en movilidad como en consumo, permite economías de escala en las infraestructuras y complejiza el tejido social. Es más sostenible.

En el caso de las ciudades españolas el criterio gana aún más peso. Antes del estallido de la burbuja inmobiliaria, el sector de la construcción de vivienda mostraba síntomas de agotamiento. El sistema inmobiliario se había colmatado y el problema no solo era especulativo, sino que empezaba a haber más oferta que demanda. Viviendas que se construían en la dinámica de la burbuja, que posteriormente tuvieron que pasar a la bolsa de la SAREB para ser gestionadas por falta de uso.

En la ciudad de Castelló de la Plana se aprobó un Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) en 2011 y ha redactado otro en 2017, que está

---

<sup>13</sup> <https://www.agenda2030.gob.es/es/objetivos/objetivo-11-ciudades-y-comunidades-sostenibles>

en fase de exposición pública. Entre ambos se ha producido una reducción de 8,5 millones de metros cuadrados de suelo urbanizable. Las razones de la reducción son variadas y entre ellas se encuentra la presión del movimiento vecinal, la crisis y la necesidad de ordenar la ciudad. Pero también la comprobación de que la demanda de vivienda nueva en Castelló es mucho más baja que las previsiones que se hicieron en plena burbuja. Un cálculo que llevaba a la ciudad a casi duplicar su población, si se hubieran cumplido sus expectativas, cuando lo que ha ocurrido en realidad es que ha perdido población –ha pasado de 180.000 a 171.000 habitantes–. El Ayuntamiento de Castelló ha pasado de *recalificar* a *descalificar* terrenos aplicando un nuevo sentido común. Han cambiado los límites de la ciudad; han puesto límites a la ciudad.

Uno de los ejemplos más consolidado es el de Vitoria-Gasteiz. Hace más de dos décadas se definió un anillo verde que la rodea. El objetivo era resolver los recurrentes problemas de inundaciones y la recuperación de espacios difusos; es decir, escombreras que se habían generado por el crecimiento de la ciudad. El anillo es un límite que impide crecer hacia afuera y fomenta la densificación interna. Se han conseguido los objetivos ambientales, han desaparecido las inundaciones y se ha creado una dinámica de región bioclimática en el que la ciudad se relaciona con el entorno rural con sencillez. El paso del entorno urbano al rural se hace cruzando un paso de cebra en apenas unos metros.

Haciendo un análisis básico y tomando como referencia un crecimiento de la población del 5%, que es la prospectiva estatal del INE para 2033, en las ciudades existe suelo urbano suficiente para asumir las necesidades de vivienda. La orientación a la densificación implica una variación en el modelo constructivo. Se pasa de los sistemas de edificios en manzana cerrada con cientos de viviendas o unifamiliares, donde se parte de cero, a microconstrucciones en el interior de la ciudad, donde cada edificio tiene que adaptarse a un entorno que lleva décadas urbanizado. Se pasa de mirar para afuera a mirar para adentro.

Hay otra forma de densificar sin construir: movilizar las viviendas vacías. Según el Censo de 2011, el último disponible, el 13,4% de las viviendas están vacías (3,5 millones). Este censo está desactualizado, pero el porcentaje de vivienda vacía da una idea del problema. Seguramente este parque vacío no está en buenas condiciones y requiere de rehabilitación, pero es una cifra capaz de absorber gran parte de la demanda futura. Gestionarlo y sacarlo al mercado de venta o de alquiler convenientemente rehabilitado es la política de densificación más sostenible.

El cambio de modelo urbano implica un cambio en las normativas. La mayor parte de las leyes del suelo y PGOU existentes o han sido aprobados antes de 2008 o se han gestado cuando todavía no se había hecho explícita la emergencia climática. Hay que recordar que los Objetivos de Desarrollo Sostenible se declararon oficiales en 2015 y que la Conferencia Hábitat III se celebró en 2016. Aumentar la edificabilidad es hoy una base estructural, pero hay que hacerlo en el marco de la sostenibilidad y, por tanto, asociándolo con la rehabilitación.

En España, cuando se plantean los aumentos de edificabilidad nuestra mente va a los procesos especulativos de los momentos álgidos de la burbuja de mediados de los 90. Aparece la imagen de Benidorm como ciudad referente. Hay que tener en cuenta que Benidorm es un caso aislado, pero hay cientos de ciudades poco sostenibles con zonas de viviendas unifamiliares que ocupan grandes superficies y que tienen asociados dos o más vehículos en propiedad. Hasta hace muy poco, socialmente se consideraba la vivienda unifamiliar la más sostenible. Los jardines, árboles y la cercanía a zonas periurbanas contribuían a esta idea.

En el lado opuesto estaba la ciudad densa, que tenía una imagen asociada al asfalto. De hecho, muchas ciudades están totalmente cubiertas por asfalto o cemento. Un urbanismo consecuencia de la metáfora de la física clásica. Una ciudad que reposa sobre un lugar sin tener relación alguna con él y del que se protege mediante una capa aislante que no deja pasar ni el agua de lluvia. Ciudades que requieren de grandes infraestructuras de alcantarillado para poder evacuar la lluvia que nunca permea en el terreno.

Las personas aficionadas al *running* saben que es una actividad que puede ser agresiva para las rodillas y buscan correr por tierra y no por asfalto. Encontrar tierra en el centro de las ciudades es prácticamente imposible, incluso en los parques urbanos. Muchos de ellos diseñados solo con césped y caminos de asfalto.

En el imaginario colectivo, los alcorques de los árboles urbanos deben estar limpios de malas hierbas. Lo contrario es dejadez de los servicios municipales y tiene costes políticos para las Administraciones. En algunas ciudades se llegan a tapar con materiales porosos, que permiten el riego, pero impiden el crecimiento de las plantas. Sin embargo, esas hierbas son de los pocos espacios de los que disponen en el centro de la ciudad los insectos responsables de la polinización. Que existan hierbas no es un problema, es una necesidad para el medioambiente urbano. La desnaturalización de la ciudad se resuelve naturalizándola.

## 4. Vivienda y energía

¿Cómo hacer de la vivienda un vector para la ecología integral de las ciudades? ¿Qué papel puede tener en la transición ecológica? ¿Cómo incorporar la energía renovable en las viviendas?

### 4.1. De la vivienda a la casa

El término *vivienda* se refiere a la construcción y el acceso. El término *hogar* a las personas que la habitan. Ninguno de los dos términos da idea de su papel social, ambiental y económico en la sociedad española. Por eso usaremos el término *casa*.

La casa es el lugar cotidiano que se maneja cultural y económicamente con facilidad. Se conocen los precios y los criterios de valor, las zonas “buenas” y “malas”, los criterios estéticos externos e internos, se identifica como problema el no poder tenerla, forma parte del acervo cultural. Socialmente es donde se vive, se invita a los amigos y a la familia, es el lugar en el que cobijarse durante el confinamiento. La casa es un espacio en el que confluyen varios problemas: el ambiental, el acceso a la vivienda, la energía, la renta, la movilidad, los residuos, etcétera. Es un ámbito comprensible y aprehensible; en la casa la sostenibilidad social, económica y ambiental se percibe al completo.

El confinamiento ha incrementado esta percepción. Ha sido el lugar de protección ante la pandemia y ha permitido conectar a las personas con sus viviendas. En un periodo tan prolongado se ha percibido el frío y el calor –eficiencia energética–, qué no es funcional o los gastos, con más claridad. Se sabe lo que es útil y lo que no; se ha pensado qué reforma hacer; se pone en cuestión la parcelación interna de las viviendas; el papel de terrazas y balcones, que en muchas casas fueron integrados a cocinas y comedores ahora recuperan su valor. Además, algunas familias se plantean la posibilidad del regreso a la casa de los ancianos que se encuentran en las residencias. La posibilidad del cuidado directo tras la crisis va a ser una tendencia social y requiere adecuar las casas.

La vivienda tiene simultáneamente dos funciones: *función de uso* y *función financiera*. Ambas han ido cambiando de peso en las últimas décadas. En el primer ciclo la función de uso tiene más peso que la función financiera. En el segundo se igualan y en el tercero la función financiera opaca la función de uso. Tras la crisis y el confinamiento la función de uso ha vuelto a tener más peso que la función financiera. En este contexto la rehabilitación puede ser la imagen de la transición ecológica. La capacidad financiera, las necesidades sociales y el potencial cultural forman parte de esta oportunidad.

## El contexto financiero de los hogares

La casa sigue siendo el lugar de patrimonialización, pero desde otra perspectiva. Se da la paradoja de que mientras que los fondos de inversión financiarizan el sector, las familias lo llevan a su valor de uso. Los ahorros que en los años 90 se destinaron a la adquisición de nuevas viviendas hoy se van a la mejora de la propia.

Las familias se están desendeudando. La Encuesta Continua de Hogares (2018) muestra que en los tres últimos años el crédito vivo de los hogares –el dinero que los bancos tienen prestado en hipotecas– ha descendido en 35.000 millones de euros, generando un balance positivo en la relación amortización/nuevas hipotecas. Desde el año 2012 se cancelan más hipotecas de las que se firman.

Además, están destinando los ahorros a la propia vivienda. En 2018 la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo (EMVS) del Ayuntamiento de Madrid realizó una encuesta sobre la situación de la vivienda en la ciudad<sup>14</sup>. Uno de los datos más llamativos era que el 60% de las viviendas de la ciudad estaba inmerso en obras de transformación, rehabilitación o mejora. Las licencias de reformas integrales han aumentado un 123% en los últimos cuatro años.

Según la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE), ha crecido el gasto medio destinado al mantenimiento de la vivienda: si en 2017 era de 695 euros, en 2019 fue de 751, lo que supone un incremento del 8%.

## El patrimonio inmobiliario se hace líquido

En 2018 la OCDE realizó un informe sobre herencias<sup>15</sup>. España es el segundo país de la OCDE donde las herencias son más altas, solo superado por Austria. Cifras que se explican en gran medida por la importante inversión que han hecho los hogares en vivienda. El estudio muestra que el quintil superior hereda en promedio unos 350.000 euros, mientras que el 20% con menos patrimonio recibe unos 10.000 euros.

Una de las conclusiones del informe es que la acumulación de patrimonio contribuye a la desigualdad económica y reduce la movilidad social. Y plantea la necesidad de generar política fiscal sobre el patrimonio. El diseño del sistema fiscal español se hizo en la Transición y se basa en el trabajo, que está en los cimientos del sistema. Los impuestos se asocian a la economía

---

<sup>14</sup> <https://www.emvs.es/Comunicacion/Noticias/2019/Documents/estudioViviendaDemandaResidencial0304/Vol%C3%BAmenes%20I,%20II%20y%20III.-%20Informe%20de%20resultados.pdf>

<sup>15</sup> [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SDD/DO-C\(2018\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SDD/DO-C(2018)1&docLanguage=En)

productiva. La globalización trajo el crecimiento del sector financiero, que ha llegado a sobrepasar el peso del sector productivo. Además, se ha producido una acumulación de patrimonio desde los años 50 del pasado siglo hasta hoy, como demuestra el economista francés Thomas Piketty en sus estudios recientes. La función de la fiscalidad es la redistribución de la riqueza independientemente de cómo se genere. Hoy la riqueza se genera en los ámbitos productivo, financiero y del patrimonio, por lo que la estructura de impuestos ha de contemplar la nueva estructura. El debate no es subir o bajar los impuestos sobre el trabajo y la producción, sino reordenar la estructura fiscal incluyendo las nuevas formas de generación de riqueza.

Otra conclusión del informe es el potencial de los hogares a través de las viviendas. La patrimonialización que hicieron las familias del *baby boom* está convirtiendo a los hijos de dichas familias en la primera generación con herencias asociadas a la vivienda. Estas casas se están convirtiendo en liquidez para los hogares. El número de herederos es elevado y las herencias corresponden a un tercio, un cuarto o una quinta parte de una vivienda. Los rangos de esas herencias se mueven entre los 10.000 y los 50.000 euros. Toda vez que la tendencia a endeudarse en otra vivienda se ha cerrado, los caminos emprendidos por las familias son la amortización de las hipotecas adquiridas en los años 90 y la mejora de la propia vivienda. El patrimonio inmobiliario se hace líquido y se reconvierte en nuevo patrimonio inmobiliario, pero con otras características.

En unas décadas las herencias corresponderán a un número más bajo de descendientes y se abre la posibilidad de hacer una gestión de la herencia; pero ahora las casas heredadas se ven abocadas mayoritariamente a la venta.

### Las necesidades sociales

España está sufriendo un notable envejecimiento y casi el 20% de la población tiene más de 64 años; son 9,1 millones de personas, dos millones más que en 2003. El 25,5% de los hogares son unipersonales (4,7 millones de personas). Casi la mitad de ellos, el 40%, está formado por mayores de 65 años (Informe Focus on Spanish Society, editado por Funcas<sup>16</sup>).

Este envejeciendo tiene aparejados nuevos problemas. Los resultados de la última investigación del CSIC sobre vulnerabilidad residencial en la vejez (Lebrusán, 2019) indican que el 20,1% de los mayores de 65 años vive en una situación de “vulnerabilidad residencial extrema”, con problemas graves de habitabilidad en el interior de sus viviendas. Esta situación no es producto de la vejez, sino la culminación de trayectorias residenciales caracterizadas por la desigualdad, que la condición social de la vejez incrementa. El sistema

---

<sup>16</sup> <https://www.funcas.es/publicaciones/Sumario.aspx?IdRef=21-0014>

de bienestar no está dando respuesta a estas necesidades residenciales, que no existían hace dos décadas.

El estudio utiliza un indicador con once variables: disponibilidad de agua corriente, estado del edificio, existencia de aseo interior en la vivienda, sistema de alcantarillado público, baño/ducha, accesibilidad, disponibilidad de ascensor, hacinamiento, convivencia de usos en el edificio, acceso telefónico y wifi –sin él es difícil poseer un botón de emergencia– y existencia de sistema de calefacción. El resultado es que una de cada cinco personas mayores vive en malas condiciones residenciales; esta proporción aumenta con la edad y están en peor situación los mayores de 75. Destacan dos problemas por encima del resto: la falta de ascensores y las condiciones climáticas de la vivienda.

La situación tiene que ver con el aludido proceso del papel de la vivienda en España. Gran parte de la población mayor adquirió sus casas en el primer ciclo inmobiliario y apenas se ha movido. Ahora disponen de casas poco adaptadas, de baja accesibilidad y nula eficiencia energética, que les impiden una vida normalizada. El problema no es el acceso a la propiedad –el 86,7% de los mayores de 65 años es propietario de su vivienda– sino las condiciones de sus casas. Habitar casas con superficies muy por encima de sus necesidades les dificulta la vida cotidiana, implica desplazamientos inadecuados para personas con movilidad reducida y un exceso de gasto para mantener la vivienda a una temperatura adecuada. No es un problema de la renta de los hogares, sino de las condiciones de la vivienda.

En este contexto la soledad de las personas mayores se agrava y pasa a ser un problema de primer orden. Una situación que se hace estructural por la falta de ascensores y rampas. ¿Cómo abordarlo? Existen dos maneras: mediante la atención domiciliaria o facilitando la accesibilidad. La primera va a ser necesaria en muchos casos, pero solo soluciona las necesidades básicas de alimentación y compañía. La segunda permite además la socialización y la inserción en la comunidad. No es lo mismo compañía que comunidad. Lo que separa ambas maneras de entender la *Política* es la accesibilidad. El capítulo de este mismo informe acerca de la soledad en el siglo XXI, desarrollado por Fernando Vidal y Amaia Halty, conecta con este punto en que dejamos la cuestión.

En el marco de la soledad el confinamiento ha reequilibrado el peso de los servicios de los hogares. Tradicionalmente la pobreza era energética o se refería al agua. Para ambos servicios se han desarrollado bonos sociales. Disponer de Internet no se consideraba básico. En los últimos meses ha sido necesario para el trabajo, el estudio o las relaciones sociales. Las personas mayores que apenas han podido tener relaciones directas se han comunicado

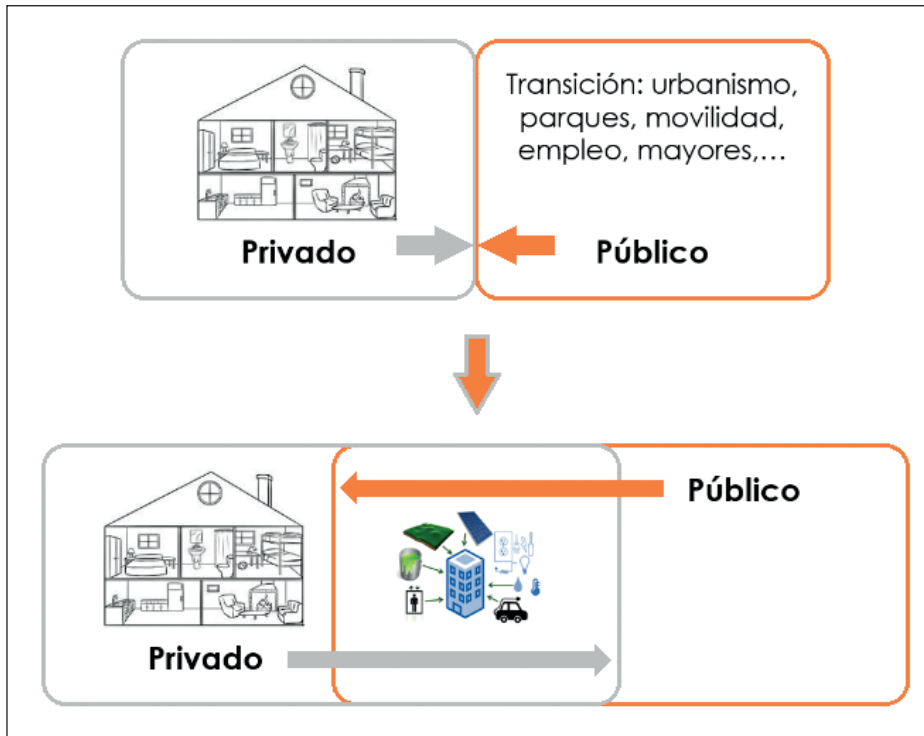
por videoconferencia con sus familias. Ha pasado a ser un servicio de primera necesidad, a formar parte de la ecología integral.

### De la casa al edificio

Hay un último elemento a destacar y es la relación cultural entre la *casa* y la *calle*; es decir, la relación entre la vivienda y la ciudad. En el imaginario social lo público llega hasta la puerta de los edificios y lo privado comienza en la puerta de la casa. Entre ambas está un edificio, que se presenta como un *gap*. Durante mucho tiempo ha sido el lugar complejo en el que se producen las reuniones del vecindario casi siempre para abordar temas conflictivos del espacio común.

Este *gap* hace que se produzca un desajuste entre unas viviendas con reformas interiores que se adaptan a las personas mayores, con cambios de electrodomésticos o modernización de la estética, y una agenda urbana que desarrolla una movilidad inclusiva, nuevo urbanismo, accesibilidad o

Gráfico 9 – Percepción privado/público en relación con el urbanismo



Fuente: Elaboración propia.



peatonalización. La desconexión genera paradojas como que una persona mayor con baja movilidad pueda vivir con facilidad gracias a su vivienda adaptada y pasear por una calle renovada, pero que no pueda bajar a esta última porque entre la calle y la casa hay un edificio inaccesible.

Se abre la posibilidad de desarrollar un espacio en positivo y casi desde cero, el edificio. Que se va a mover entre lo público y lo privado, en el común (gráfico 9); en el que se pueden emprender acciones propositivas de interés para el vecindario: la producción de energía común, la accesibilidad, la estética del edificio... La incorporación del edificio como una unidad sostenible dentro de la ciudad abre posibilidades de crear un ecosistema en el interior.

#### 4.2. *Rehabilitación sostenible*

Se dan las condiciones sociales, financieras y culturales para desarrollar la rehabilitación sostenible de las ciudades. ¿Cómo se hace un edificio sostenible? Realizando todas las mejoras de la rehabilitación tradicional e incorporando otras nuevas ejecutadas de manera simultánea para asegurar las relaciones orgánicas entre ellas:

- Interviniendo en su envolvente, la carcasa del edificio. Físicamente es incorporar a las fachadas sistemas aislantes que mantienen el edificio fresco en verano y cálido en invierno, y que, por tanto, reducen las pérdidas y la demanda de energía. Esta intervención permite cambiar, además, la estética del edificio: otros colores, diseños, flores... Permite que la comunidad de vecinos muestre su singularidad, la manera en que quieren ser percibidos por el resto de su barrio o de su pueblo.

- Mejorando su accesibilidad, para asegurar que es habitable para las personas con baja movilidad.

- Generando su propia energía mediante la instalación de sistemas de producción en el tejado. Desde que entró en vigor el decreto que regula el autoconsumo de energía eléctrica (RD 244/2019), en abril de 2019, se abrió la posibilidad de pensar la energía de otra forma. Son cada vez más las viviendas unifamiliares que se están incorporando al sistema, pero la clave está en la incorporación de los bloques de edificios, que son mayoría en España. El objetivo es disponer de un sistema de producción compartida y un modo de consumo individualizado por hogares.

- Con una wifi comunitaria, en el mismo sentido que el autoconsumo compartido. Desde 2010 la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) permite que las comunidades de propietarios puedan instalar una red wifi de acceso a Internet para todos los vecinos contratando una única línea. Los únicos requisitos son que esta sea gestionada por un operador y

que la estructura se instale en el interior de los edificios y forme parte de los elementos comunes.

- Abordando los problemas de salud. Un tema especialmente relevante es la existencia de cubiertas de fibrocemento con amianto. En el ciclo constructivo de los años 60 era habitual utilizar estos materiales para los tejados. Desde el año 2002 está prohibido en la UE utilizar, producir y comercializar fibras de amianto o productos que lo contengan; sin embargo, son muchos los edificios que lo mantienen.

El otro gran problema para la salud es el gas radón. Se produce de forma natural por desintegración radiactiva del uranio que se encuentra en los suelos y rocas graníticas. El radón emana del suelo, pasa al aire, se desintegra y emite unas partículas que son radiactivas. En el ambiente, se diluye rápidamente, ya que la concentración es muy baja y no supone ningún riesgo para la salud. El problema es cuando se acumula en espacios cerrados. Es normal que esto ocurra en los sótanos de edificios situados sobre rocas graníticas, que son muchos en el centro peninsular y en el sur de Galicia<sup>17</sup>. El problema es relevante y para la OMS es la segunda causa de cáncer de pulmón después del consumo de tabaco. Su solución es sencilla y pasa por sistemas de ventilación y extracción que pueden incorporarse a los edificios.

- *Microeficiencia* en el interior de las viviendas para reducir el consumo. Desde el uso de lámparas led de bajo consumo a termostatos, pasando por el aislamiento en ventanas o pequeños mecanismos para la reducción del consumo de agua.

- Elementos de sostenibilidad de la agenda urbana: aparcamientos para bicicletas, cuartos de separación de residuos, puntos de recarga para vehículos eléctricos, cubiertas vegetales... Los edificios sostenibles influyen en la agenda urbana y van más allá de la puerta del edificio.

Si una ciudad quiere incorporar la movilidad ciclista como política estratégica, no puede limitarse a crear una red de carriles-bici. Debe pensar en los usuarios, cómo van a guardar la bicicleta en sus puntos de salida y cómo las van a aparcar en su destino. Muchos carriles están subutilizados simplemente porque los potenciales usuarios tienen que bajar su bicicleta de una tercera planta sin ascensor.

- Sensorización para poder medir los usos y los problemas, evaluar y evolucionar. Disponer de un *big data* que haga eficientes las políticas públicas. Un ejemplo está en la medición de la calidad del aire. Los motores diésel han elevado la contaminación por óxidos nitrosos (NO<sub>x</sub>), que se han sumado al exceso de CO<sub>2</sub>, responsable del calentamiento global. El problema de la

---

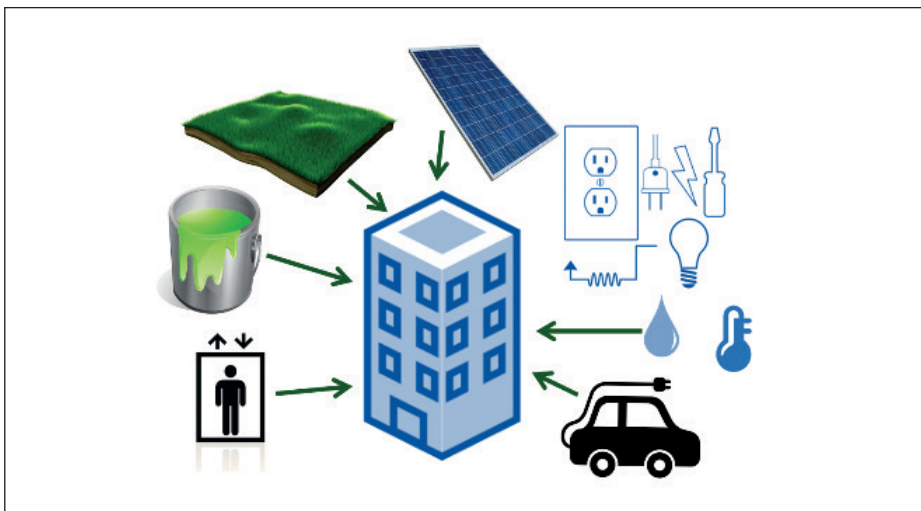
<sup>17</sup> <https://www.csn.es/documents/10182/928800/AGOL+CSN+--+Mapa+zonificaci%C3%B3n+por+municipios.jpg/b54472a1-4306-4a37-9c43-5edd7924e1b8?t=1491546705000>

calidad del aire es lo que va a impulsar la Ley de Zonas de Bajas Emisiones que replican las experiencias de Madrid, Orense o Barcelona. En Madrid, por ejemplo, hay 24 medidores para una ciudad de más de 600 km<sup>2</sup>. La medición es rigurosa, pero no facilita políticas públicas efectivas. Con la instalación de sensores en algunos edificios sostenibles a medida que el proceso avanza se podría llegar a tener más de 1.000 (10 por cada barrio), lo que facilitaría obtener una información exacta de dónde están los puntos de generación de contaminación, indagar en las causas e intervenir mediante políticas adecuadas, que no siempre van a ser ambientales.

La observación directa indica que en lugares de mayor vulnerabilidad socioeconómica se está produciendo una concentración de vehículos de segunda mano con el distintivo B. La política de certificación de los vehículos es un acierto, pero tiene consecuencias que hay que tener en cuenta. La bajada de valor de vehículos contaminantes hace que los hogares de renta más baja se hagan con ellos. Así que se está produciendo un proceso de *desigualdad ambiental* asociada a la pobreza. Se genera más contaminación y se respira peor en los lugares de mayor exclusión. Tener datos permite poner en marcha políticas sociales en tiempo real.

La rehabilitación sostenible no implica que todos los edificios incorporen todas estas mejoras. Hay zonas donde las condiciones climáticas no requieren cambiar la envolvente, edificios que ya tienen ascensor, que no tienen posibilidades físicas de incorporar elementos de sostenibilidad como cuartos de bicicletas. Pero todos deben transformarse en unidades sostenibles y emprender un camino que los lleve al máximo de su potencial (gráfico 10).

Gráfico 10 – Rehabilitación sostenible



Fuente: Elaboración propia.

El carácter integral de la rehabilitación engancha con la nueva agenda del cambio climático. En los estudios cualitativos realizados en Madrid a partir de las intervenciones hechas mediante el Plan Madrid Recupera (MAD-RE)<sup>18</sup> se han obtenido resultados interesantes. Cada hogar ha tenido una razón para participar, pero la mayor parte eran distintas. Las motivaciones más señaladas fueron la accesibilidad, el ahorro, la mejora del valor de la vivienda, la conciencia ambiental y el sentimiento de querer vivir en un lugar mejor. La percepción de los destinatarios coincide con la idea, ya expuesta, de que las políticas públicas se abordan mejor con la imagen de una esfera (3D) que en un plano (2D). Ampliar el diseño permite entrar por distintas motivaciones –económicas, sociales o ambientales–, con lo que se consigue una política muy amplia en la que se da respuesta a muchas necesidades, se aplica la transversalidad y llega a mucha más población que si se hace sectorizada. Se integra la agenda ambiental en la agenda social.

Existen múltiples experiencias de rehabilitación en las últimas dos décadas, todas técnicamente adecuadas, pero en otro contexto. Se definieron antes de que la emergencia climática fuera explícita. Unas han tenido carácter exclusivamente energético –envolventes– y otras solo de accesibilidad. Ninguna ha incorporado lógicamente la posibilidad de producir energía o la agenda urbana. Esta fragmentación ha dificultado la posibilidad de incorporarse al proyecto desde varias miradas y ha convertido el espacio del procomún –el edificio– en un lugar de conflicto de los intereses de cada hogar, en lugar de un espacio constructivo en el que todos ganan. Por ejemplo, plantear la instalación solo del ascensor abre una tensión interna entre los hogares que lo necesitan y los que no, transformando una oportunidad en un problema.

Además, se han basado en ayudas y subvenciones, sin tener en cuenta el cambio financiero producido en torno a la casa. Las políticas públicas pensadas sobre subvenciones suelen tener un carácter innovador. Sirven para incorporar ideas que se mueven todavía a contracorriente. Sin embargo, cuando una política pública va a favor de la dinámica social se transforma en ralentizadora. Una ayuda discrecional implica la puesta en marcha de un sistema de solicitud, criterios de elegibilidad... que impiden la propia iniciativa en los contextos de máxima motivación. Y dividen excesivamente la frontera entre lo público y lo privado.

En 2019, Richard H. Thaler fue galardonado con el Premio Nobel de Economía por sus investigaciones sobre la economía de las decisiones. Define el concepto *nudge* (pequeño empujón) como aquellas motivaciones que las Administraciones, en el marco de la libertad de elección de la ciudadanía,

---

<sup>18</sup> <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Vivienda-y-urbanismo/Plan-MAD-RE/?vgnnextfmt=default&vgnnextchannel=097867c77d662610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextoid=097867c77d662610VgnVCM1000001d4a900aRCRD>

ponen en marcha para incentivar una determinada política. En este caso, la rehabilitación sostenible necesita más un *nudge* que una política basada en las subvenciones.

En los sistemas de ayudas a viviendas el punto frágil del sistema es que la unidad financiera es el edificio, independientemente de la situación de los hogares que lo conforman. De esta forma, si no hay recursos públicos no se emprende y si los hay es para todos igual, con independencia de la situación del hogar. Cuando pasamos a la *casa*, aparecen dos unidades, el edificio para la intervención y el hogar para la financiación.

Los hogares se van a encontrar en tres situaciones: los que disponen de ahorros y los van a invertir; los que no disponen de ahorro, pero quieren invertir mediante un crédito; y los que por su vulnerabilidad no tienen posibilidad de acceder a la mejora de la casa. Es precisamente este grupo el que requiere de apoyo.

En Santa Coloma de Gramenet (Barcelona) se ha rehabilitado una calle en el barrio Fondo; edificios de los años 60 y población con pocos recursos. Para los hogares que no podían hacerse cargo del cambio han definido un pago mediante una *inscripción registral*. El ayuntamiento adelanta el coste de la rehabilitación a quien no puede hacerle frente y genera una inscripción en el catastro de manera que cuando esa vivienda se vaya a vender o heredar, el coste de la rehabilitación es devuelto. Es un fondo patrimonial.

El economista Muhammad Yunus desarrolló este sistema mediante el Grameen Bank en los años 90. Creó un banco para las microfinanzas: partiendo de un fondo, prestaba pequeñas cantidades a mujeres en Bangladesh para que pudieran poner en marcha pequeñas explotaciones agrarias, comprar animales de granja...; en cuanto tenían beneficios devolvían el préstamo al fondo y se pasaba a otra mujer. No eran subvenciones, sino créditos rotativos. En 2006 recibió el Premio Nobel "por sus esfuerzos para incentivar el desarrollo social y económico desde abajo". La propuesta se basa en este sistema, tener un fondo público para rehabilitación con el que se va prestando mediante inscripciones registrales; cuando se recupera el préstamo a un hogar se presta a otro hogar. Es crédito, no subvención.

Por último, se han concentrado en zonas de baja renta y con una estrategia barrio a barrio, lo que ha circunscrito la política a un segmento de población, cuando la sostenibilidad implica políticas universales. Cuando se hacen intervenciones que mejoran zonas muy acotadas, se pueden producir dos consecuencias negativas. Por un lado, procesos de *gentrificación*: la mejora de los edificios y la nueva estética atrae a un determinado segmento de población que acaba adquiriendo esas viviendas y desplazando a la población a las que iban destinadas. Toda *gentrificación* conlleva en paralelo una *guetización*. La población desplazada acaba instalándose en barrios con

viviendas más baratas y el resultado es un aumento de la desigualdad territorial. Por otro, se puede producir un rechazo por la población en general al proyecto por identificación con la exclusión. Aplicar una estética en zonas reconocidas como de exclusión termina instalando en el imaginario que, aunque sea interesante el cambio, “es de pobres”.

La población de las ciudades se incorpora a este cambio por muchas puertas, la clave es por la que sale y esta debe ser la lucha contra la emergencia climática. Un valor postmaterial hegemónico que crece a medida que el acceso se hace desde una necesidad material y que termina construyendo *polity*. Posiblemente para la sociedad española la rehabilitación sostenible es la imagen más adecuada para la transición ecológica.

La paralización de la economía como consecuencia de las medidas necesarias para frenar la epidemia de COVID-19 requiere una fuerte activación impulsada por la UE y el Gobierno español. La rehabilitación del parque de viviendas es un buen eje de actuación: activa la economía en la dirección de la transición ecológica, involucra a sectores importantes que pueden funcionar con inmediatez –construcción, energía e industria asociada a ambas– y va directo al centro de la sociedad. Un *plan Marshall* para mejorar las casas, el espacio que ha protegido a la sociedad del virus, y hacer las ciudades más sostenibles.

### La rehabilitación es un cambio de narrativa

La idea de modernidad previa a la crisis se traducía desde el sentido común en tres grandes conceptos: lo nuevo, lo grande y lo simple. Lo nuevo se aplicaba al consumo individual –ropa, vehículos– y a la política pública. Mejor estrenar que reestrenar, mejor construir que reconstruir.

Lo grande es mejor que lo pequeño y el sobredimensionamiento es un criterio habitual. Todo se sobredimensiona, porque hay recursos en el marco del crecimiento permanente. En la cultura se incorpora el *exceso*: que sobre comida, que sobren metros en la casa, que sobre potencia en el vehículo.

Lo simple responde a una sola necesidad ignorando la relación con el entorno. Tener una autopista o un tren de alta velocidad se presenta como una idea simple y con alta valoración, independientemente de que eso deje a extensas zonas vacías y solo sirva a la movilidad de unos pocos. Simple es diferente de sencillo.

Las ciudades en la era de la sostenibilidad necesitan otra narrativa para la modernidad. Las imágenes distópicas sobre las ciudades del futuro, totalmente industrializadas, no parecen el referente. Tampoco ciudades hechas de casas ecológicas de nueva construcción con líneas futuristas. El objetivo

es que el cambio de lo que ya se tiene se haga forma cultural, integrando la agenda social con la ambiental y hacerla sentido común.

La modernidad ya no es lo nuevo, grande y simple; ahora es lo rehabilitado, adaptado al entorno, efectivo, único, tecnificado, lo que sirve para la vida, para cuidar, lo propio. Un cambio en la idea de modernidad. Rehabilitar tiene que ver con los cuidados, con la mejora de la calidad de vida y con la tecnificación, y también con la estética. La resignificación de la idea de modernidad es clave en este momento.

### 4.3. Democratización de la energía

España consume en torno a 130.000 Ktep (miles de toneladas equivalentes de petróleo) anuales. De esta energía importa el 74%, por un valor aproximado de 45.000 millones de euros. El 31% de este consumo lo hacen los edificios, un 18,5% el sector residencial y un 12,2% el no residencial. La energía consumida por las viviendas representa algo más de 11.000 millones de euros en términos económicos. ¿Es posible reducir el consumo? ¿Es viable caminar a la autosuficiencia?

#### Cambio de la matriz energética

El invento de la máquina de vapor por James Watt en 1774 es la imagen de la Primera Revolución Industrial y la llegada del carbón como combustible. A finales del siglo XIX, el petróleo y la electricidad dieron paso a la Segunda Revolución Industrial, que transformó el transporte, la movilidad y la industria mediante la producción en cadena. La Tercera es consecuencia de la investigación primaria que diseñó el transistor y revolucionó la electrónica y las tecnologías de la información mediante Internet. No cambió la fuente de energía –carbón y petróleo–, pero sí la matriz, electrificándose.

Estamos en la Cuarta Revolución Industrial (4RI) con la digitalización de la realidad, la información como producto *–big data–*, el tiempo de los algoritmos y la relocalización de la producción por el Internet de las cosas. Una revolución que no cambiará la matriz –que va a ser fundamentalmente la electricidad–, pero sí la fuente, alimentándose de energías renovables.

Las revoluciones industriales son ante todo cambios energéticos y la 4RI introduce un cambio en la jerarquización. El uso de los combustibles fósiles lleva de manera casi natural a verticalizar y concentrar la tecnología. Su movimiento es complicado desde su extracción en los pozos, refinado y transporte hasta el consumo. Requiere grandes inversiones, integraciones de cadenas de valor para mejorar las economías de escala solo posibles para grandes corporaciones. La electrificación mediante renovables da paso a la

integración horizontal. Costes bajos y conexiones sencillas entre iguales, a baja tensión y con poca infraestructura, que es gestionada por algoritmos. Las renovables llevan casi de manera natural a la horizontalidad y la democratización. Técnicamente lo más sencillo es que la electricidad doméstica se produzca mediante paneles solares en los tejados de nuestras viviendas conectados entre sí y controlados por sistemas que regulen la producción y el consumo de los edificios. El balance neto. Un Internet de las cosas donde unas veces se consume y otras se produce; donde se es *prosumidor*, productor y consumidor a la vez. Una red muy eficiente en términos energéticos.

La tecnología ya está desarrollada, pero el sistema no. Surgen nuevas preguntas: ¿de quién va a ser esta nueva energía doméstica?, ¿de los vecinos?, ¿de las compañías eléctricas?, ¿de ambos? Un debate que tiene que ver con la desigualdad y no solo con el medio ambiente. Se abre una posibilidad para la democratización de la energía en las ciudades, como está planteando la UE en sus estrategias y directivas, que requiere nuevas normas. La Administración deberá asegurar que el sistema funciona bien, regulando el uso de los tejados, quién puede promoverlos, para qué, quién debe impulsarlos si la comunidad no lo hace, mediante una regulación. Surge la necesidad de regular legislativamente los tejados.

Estos cambios introducen nuevos elementos en la *polity*. En el marco de la socialdemocracia más ortodoxa, la cohesión y la lucha contra la desigualdad se construyen mediante políticas redistributivas, que son las que se aplican al final del sistema. Los impuestos y las políticas focalizadas son las más habituales. La nueva matriz de energía abre la puerta a las *políticas distributivas*, en las que se participa en la generación directa de la riqueza. La producción de energía doméstica es un ejemplo. Acceso a un bien fundamental mediante su generación, por tanto, distribución directa. Los *prosumidores* consumen la energía con universalidad independientemente del nivel de renta. Es otra forma de abordar la pobreza energética. La redistribución lleva a los bonos sociales, que no dejan de tener carácter discrecional y que son políticas frágiles, por ser las primeras en verse afectadas en los momentos de crisis cuando se aplica el techo de gasto. La distribución asegura un suelo de ingreso energético que hace innecesarios los bonos.

En diciembre de 2018 se aprobó la Directiva Europea sobre Energías Renovables (REDII)<sup>19</sup>, en la que se resalta el papel de la ciudadanía en “producir, consumir, almacenar y vender el excedente de energía producida” y se apuesta por el autoconsumo compartido y la energía fotovoltaica. Esta directiva está pendiente de trasposición en España. De cómo se haga dependerá la matriz energética de las ciudades. Hoy es posible tener

---

<sup>19</sup> <https://www.boe.es/doue/2018/328/L00082-00209.pdf>



una instalación de autoconsumo en una vivienda unifamiliar, pero es muy dificultoso hacerlo en un bloque de viviendas. Se está pendiente de un reglamento para el Real Decreto sobre autoconsumo y surgen las preguntas: ¿será posible producir en común en el tejado de un edificio y consumir individualmente?, ¿habrá un contador por comunidades de vecinos para relacionarse con el sistema y al interno del edificio una microrred que distribuya lo producido?, ¿se mantendrán los contadores individuales como espacio de relación con el sistema?, ¿cómo se hará el reparto individual de la energía producida en común? Preguntas que parecen técnicas, pero que van a definir si una comunidad de vecinos puede ser un edificio sostenible que consume prácticamente lo que produce, gestiona su energía y se relaciona con el sistema como comunidad de energía o si se va a mantener el sistema individual de relación entre el sistema –la compañía eléctrica– y cada hogar, como es ahora. Es decir, si se va a crear un procomún sobre la energía y más conceptualmente si se va a producir la democratización de la energía. Y no es un sector económico más; es la base de la 4RI y tiene una componente política estratégica. La antropología nos recuerda que quien maneja el fuego maneja la tribu.

## 5. Movilidad sin petróleo

### 5.1. ¿Moverse igual con menos vehículos?

El parque español de vehículos cerró el año pasado con un volumen de 29,7 millones de unidades, según datos de la Dirección General de Tráfico (DGT) recogidos en el Informe Anual de la Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC)<sup>20</sup>. De ellos, 24,07 millones son turismos y 4,98 millones son vehículos comerciales e industriales. Su antigüedad media es de 13 años –12 años es la media en la UE–.

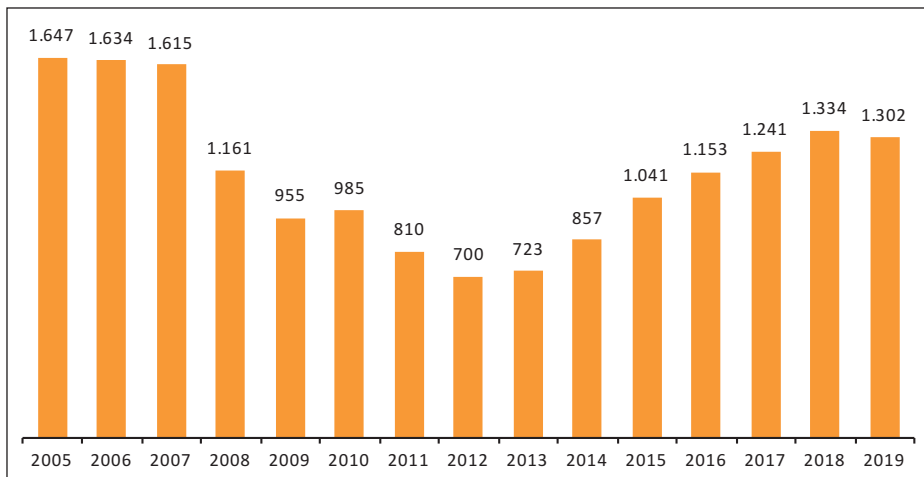
La movilidad urbana en vehículos privados es responsable del 40% de las emisiones de gases contaminantes a la atmósfera, según la Comisión Europea. La contribución de la movilidad urbana a las emisiones de gases de efecto invernadero en España asciende a 35,1 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>-eq (un 10% de las totales), de las que un 87% corresponden al desplazamiento de personas y un 13% al transporte de mercancías. Solo el coche es responsable de más de tres cuartas partes del total de las emisiones del sistema de movilidad urbana (75,5%)<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> [https://anfacs.com/categorias\\_publicaciones/informe-anual/](https://anfacs.com/categorias_publicaciones/informe-anual/)

<sup>21</sup> Avance del Inventario de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero del Ministerio para la Transición Ecológica (2019).

Gráfico 11 – Evolución de la matriculación de vehículos. En miles. 2005-2019



Fuente: DGT.

En 2019 las matriculaciones cayeron un 4,8%, lo que no había sucedido desde el año 2012, el momento más difícil de la crisis. El sector que más cayó fue el de los vehículos particulares: un 11,6%. Este decrecimiento se ha convertido en una tendencia y en el pasado mes de enero cayeron un 9,7% respecto al mes de enero de 2019.

En el gráfico 11 se observa su evolución desde el año 2005. En los años previos a la crisis, la matriculación anual superaba los 1,6 millones de unidades, pero a partir de 2008 desciende drásticamente, hasta alcanzar su mínimo en 2012 con 0,7 millones de unidades. Posteriormente se produce una lenta recuperación en paralelo a la recuperación económica, hasta alcanzar 1,3 millones en 2018, que parece el nuevo techo.

¿Por qué baja la matriculación en un momento de crecimiento económico? Fundamentalmente por dos razones. La primera es la incertidumbre ante el cambio de tecnología. Los múltiples estudios de prospectiva creen que el coche eléctrico alcanzará entre el 30% y el 60% del mercado en 2030. Para esa fecha la UE estima que habrá un 30% de híbridos y un 20% de eléctricos. La falta de infraestructuras de recarga, la autonomía de los vehículos, la expectativa ante las nuevas normativas fiscales o la posible promulgación de una ley que regule las zonas de bajas emisiones en las ciudades crean una incertidumbre que se traduce en esta dificultad para poder prever cómo y a qué velocidad se va a producir esta transformación. Aunque no está en duda que se va a producir. De hecho, ya hay un cambio. En 2005 se matriculaban más coches diésel que gasolina, pero la proporción se ha invertido: en 2019 fueron un 60,1% gasolina frente a un 27,9% diésel.

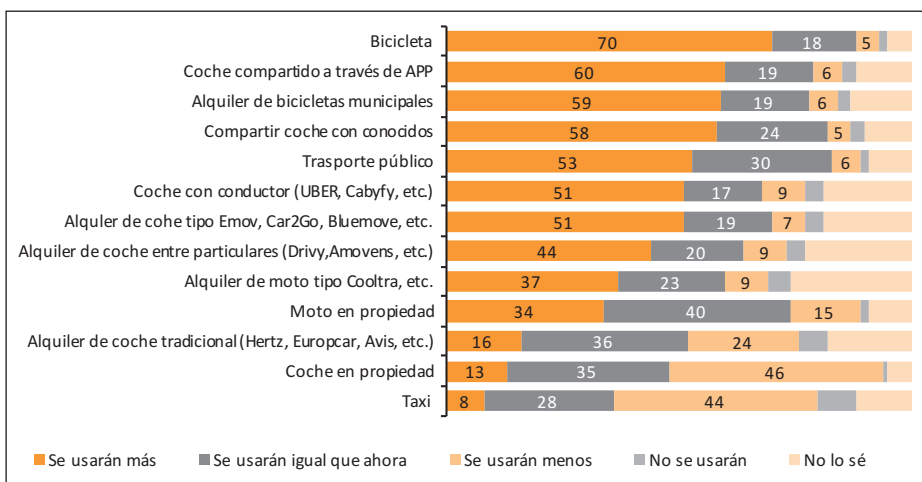
La segunda, porque el papel del coche ha cambiado. No es solo el tipo de coche, sino su necesidad. Si para las generaciones mayores la posesión de un coche formaba parte del proyecto vital y era símbolo de estatus, para las generaciones jóvenes apenas tiene valor.

## De la propiedad al uso

En septiembre de 2015 el Observatorio Español de Conductores (DUCIT) y el Real Automóvil Club de España (RACE) publicaron el informe *Estudio de la movilidad "Millennial" en el futuro*. Aunque es un término algo controvertido, la generación *millennial* se refiere a las personas nacidas a partir del año 1980. El estudio recoge con claridad el cambio de perspectiva sobre la movilidad. Para la generación menor de 40 años en el futuro inmediato la movilidad se hará de otra manera. Las respuestas van desde las bicicletas a los coches compartidos, pasando por el alquiler de coches por periodos cortos, como se recoge en el gráfico 12. El coche en propiedad aparece en penúltima posición en la escala de opciones. El 46% cree además que se usará menos el coche en general.

Se pasa de una generación que conducen su propio coche a otras que lo ven como un bien de uso y conducen cualquiera, alquilan o simplemente utilizan otros medios. De una generación que conocía marcas y modelos y que cuando eran niños miraban por las ventanillas de los coches para ver "a cuánto corrían", a otra que desconoce el *marketing* asociado al automóvil y que los divide en dos categorías: contaminantes y no contaminantes.

Gráfico 12 – El futuro de la movilidad según los *millennials*. "¿Cómo crees que será la evolución a medio plazo, los próximos 5 o 6 años, de los siguientes medios de transporte?". En porcentaje. 2015.



Fuente: RACE.

La consultora KPMG en su *Informe Global sobre Automoción 2018* vaticina que en 2023 la mitad de los conductores no querrán ser propietarios de un vehículo. Los datos de CIAC (Clúster de la Industria de Automoción de Cataluña) indican que el número de conductores noveles entre 2004 y 2014 ha bajado un 5%. Las generaciones más jóvenes no quieren tener coches, van a conducir menos, pero se mueven igual o más. Lo hacen con naturalidad en los aeropuertos y las estaciones de tren, usan el autobús con una *app* (aplicación), reservan coches eléctricos de alquiler a través del móvil y enlazan con naturalidad los trenes de cercanías, el metro o las bicicletas. Utilizan otros medios e incorporan la digitalización en su movilidad. A esto contribuye notablemente la concentración en las ciudades, donde la movilidad está asegurada por el sistema general. Por tanto, es una tendencia que crecerá en las ciudades y no lo hará en zonas rurales y ciudades extensas diseñadas para el uso del vehículo particular.

Este cambio es indicador de una transformación cultural sobre el acceso a los bienes que va más allá del coche. Desde el desarrollismo de los años 60 el uso de los bienes pasaba por la propiedad, ya fuera de la vivienda, el vehículo o los bienes de consumo. La conjunción del salto tecnológico, la crisis ecológica y la precariedad económica están cambiando el sentido común, anteponiendo el uso a la propiedad.

Hace treinta años escuchar música pasaba por la compra de un disco –LP, cassette o CD–. Para economías medias la elección era entre comprar el disco o ir al concierto, difícilmente los dos eran posibles. La obligatoriedad de comprar y los pocos recursos disponibles obligaban, además, a reducir el riesgo de confundirse. Siempre se escuchaban los mismos intérpretes. Las compañías terminaban impulsando a los que vendían más y las oportunidades de la diversidad se reducían. Es muy habitual ver en las casas de los mayores de cuarenta años decenas de discos y CD de un número reducido de intérpretes. Hoy las plataformas digitales de música permiten, por un precio comparativamente mucho más bajo, escuchar una inmensa variedad de música, probar con nuevos intérpretes o cambiar con facilidad de estilos. Con el mismo dinero se puede escuchar mucha más música e ir a los conciertos, que están creciendo exponencialmente. El cambio no solo es en el receptor, sino también en la creación. Aparecen nuevos autores, que pueden acceder con más facilidad a la distribución digital y a miles de pequeños espacios de concierto, económicamente asequibles. Se reduce la parte extractiva de la industria musical: no hay discos, no hay CD, no hay plásticos, no hay cartón. También desaparecen los grandes aparatos de música, que han sido sustituidos por los teléfonos. La brecha generacional se observa en las casas. Viviendas con aparatos de música, estanterías para CD y discos, frente a viviendas en las que hay un pequeño altavoz encima de la mesa que se conecta al teléfono.

Hasta la crisis los objetos de segunda mano se asociaban con niveles económicos bajos. Como se ha señalado, lo nuevo, estrenar, era un valor. Ahora el uso de segunda mano se está generalizando y las plataformas digitales que lo facilitan tienen que ver más con la modernidad o la ecología que con la pobreza. Se observa de nuevo la brecha generacional entre analógicos y digitales. Los mayores de cuarenta años tienden a comprar unos zapatos nuevos, usarlos y terminar guardándolos a medio gastar. Su final es un contenedor de ropa. Los jóvenes de veinte tenderán a comprarlos, los usarán y luego los venderán y comprarán otros de segunda mano en una plataforma digital. Tenderán a acumular menos y a tener ropa usada por otros. Si se analiza en términos económicos, este último sistema lleva a los bienes al máximo de su vida útil –en un proceso de depreciación económica–. Su final lo marca el uso y no el tiempo.

Este cambio cultural introduce una paradoja en el transporte de las ciudades: es posible moverse más con menos vehículos. El *carsharing* –alquiler por tiempo– ejemplifica esta idea. Son vehículos eléctricos que se pueden usar en cualquier momento, para movilidad cercana, con mucha sencillez. Mediante una aplicación telefónica se busca el más cercano, se reserva, se usa y se aparca sin necesidad de estar pendiente de nada más. Igual ocurre con motocicletas, bicicletas eléctricas o patinetes, que también funcionan con el mismo sistema. Estos vehículos pasan muy poco tiempo parados, siempre en permanente uso. Los movimientos de las personas son los mismos, pero el número de vehículos en la ciudad mucho menor. Así que se aligera el tráfico, los tiempos se reducen, incluso bajando la velocidad permitida en los desplazamientos, y se desocupa una parte importante de la superficie para el uso de los peatones y otros tipos de movilidad.

Las empresas de *carsharing* son propiedad de fabricantes de vehículos que han entendido que hay un nuevo mercado. Ahora fabrican para ellas mismas y no solo para la venta a particulares y eso cambia la propia producción. Vehículos que son retirados en apenas dos, tres o cuatro años, que incorporan piezas que por el poco tiempo transcurrido pasan a la cadena de fabricación de otros similares generando economía circular y reduciendo los residuos. Para los productores es un sistema interno que pueden planificar. También se termina con la potencial obsolescencia programada, que se ha producido cuando el bien se orientaba a terceros, pero no cuando es para gestión propia. Y, sobre todo, se acelera el proceso de innovación y eficiencia que se puede incorporar en coches que se sustituyen cada tres años, pero es más difícil en los que lo hacen cada veinte.

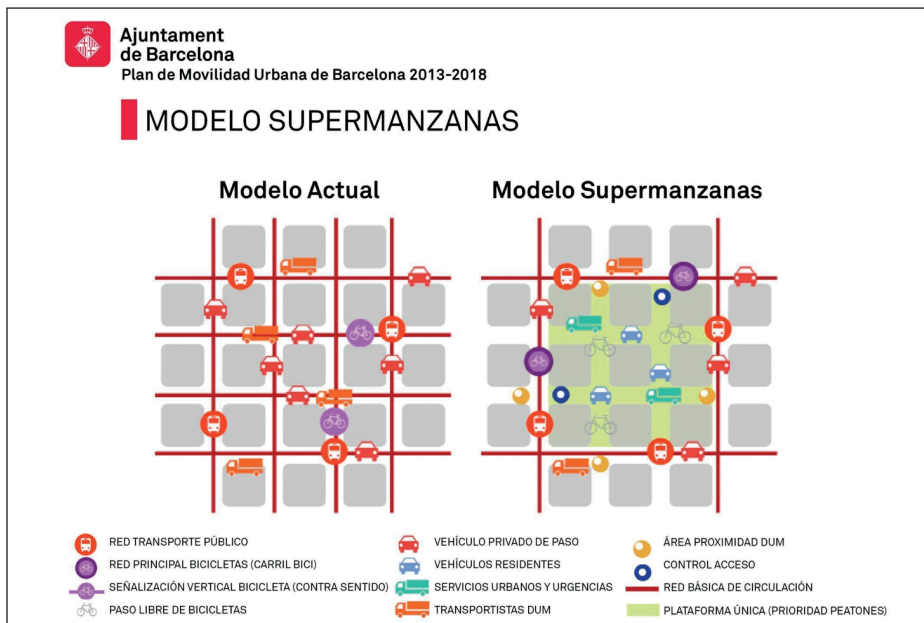
Esta nueva matriz permite cambios en el urbanismo. El 30% de la superficie urbana se destina al aparcamiento de vehículos, que apenas se mueven. En Seúl según la base de datos de movilidad metropolitana de la Unión Internacional de Transporte Público (UITP), los coches de uso privado

están aparcados el 92,3% del tiempo. En Estados Unidos<sup>22</sup>, el 95 % y en el Reino Unido, el 96,5% (Fundación del Real Automóvil Club). En España, tomando como referencia el informe *Cuentas Ecológicas del Transporte* de Ecologistas en Acción<sup>23</sup>, el 97% del tiempo.

La sustitución de la propiedad por el uso va a reducir la superficie urbana destinada a los aparcamientos, abriendo la posibilidad a la progresiva peatonalización, ensanche de aceras, aparición de zonas para otros usos –deporte, parques, juego, huertos– y cambios en un nuevo urbanismo. La supermanzana es posiblemente una de las herramientas que más cambiará el urbanismo.

Una supermanzana es una célula urbana de unos 500 metros de lado, donde la periferia se articula como si fueran vías básicas. Conectadas unas con otras, generan una red que está pensada para el vehículo de paso. Su interior se transforma en áreas de movilidad lenta (10 km/h), donde los vehículos son compatibles con los peatones, el juego infantil, los mayores y las actividades de las personas al margen de la motorización. En España la experiencia más conocida es la de la ciudad de Barcelona (gráfico 13), pero se está extendiendo con rapidez.

Gráfico 13 – Comparación urbanismo convencional son supermanzanas



Fuente: Plan de Movilidad Urbana de Barcelona PMU 2013.

<sup>22</sup> <http://shoup.bol.ucla.edu/PayAsYouPark.htm>

<sup>23</sup> [https://spip.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/info\\_cuentas-ecologicas.pdf](https://spip.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/info_cuentas-ecologicas.pdf)

El transporte motorizado se comporta de acuerdo a la Ley de Boyle de mecánica de gases: “El volumen es inversamente proporcional a la presión; si la presión aumenta, el volumen disminuye”. Un gas ocupa siempre todo el volumen de que dispone. A mayor capacidad, el gas se expande y disminuye la presión. Si el volumen disminuye, el gas se comprime. A mayor oferta de viales y aparcamientos, más coches. Si disminuye, inicialmente habrá un incremento de congestión, pero pronto circularán menos coches. Al principio se buscarán recorridos alternativos, pero después se produce un trasvase a otros medios de movilidad más eficiente. Es la política aplicada en muchas ciudades europeas, que ha dado buenos resultados.

Siguiendo con la mecánica de fluidos, podemos hablar de la reducción de la velocidad. Es igual de rápido atravesar una ciudad a 30 Km/hora con apenas paradas en los semáforos, que hacerlo a 70 Km/hora con permanentes paradas y arrancadas y mayores velocidades punta. La diferencia está en el consumo de combustible y en la contaminación consecuente. Las leyes hidráulicas demuestran que un flujo laminar continuo es la mejor manera de moverse: el agua gasta menos energía y llega más rápido en una larga tubería de flujo lento que en muchas tuberías en cascada, aunque la velocidad sea más rápida. Bajar la velocidad para ir más rápido.

La ciudad de Pontevedra aplicó estos conceptos en 1999 y tiene buenos resultados. Los 80.000 vehículos que entraban a diario en el centro urbano a finales de los 90 se han reducido a 7.000 y 1,3 millones de metros cuadrados de calles han sido devueltos a los peatones. El ayuntamiento calcula que las emisiones de CO<sub>2</sub> se han rebajado un 67%, lo que equivale a 500 kilos por habitante y año. La ciudad mantiene las medias anuales de todos los parámetros (PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>, dióxido de nitrógeno, ozono troposférico y dióxido de azufre) por debajo de los máximos fijados por la OMS.

El proceso está en marcha e irá reduciendo el número de vehículos particulares y aumentando los compartidos, pero el balance final será una reducción de vehículos circulando. Es posible que en un primer momento no sea muy rápido, porque los hogares tienden a mantener los vehículos viejos a pesar de su poco uso. Pero se acelerará cuando entren en funcionamiento las áreas de bajas emisiones y la imposibilidad de circular con vehículos viejos y contaminantes. La tendencia en cinco años será a la salida de la circulación de miles de vehículos viejos. Ahí da comienzo un problema de grandes dimensiones que es necesario prever: la gestión de miles de toneladas de residuos provenientes de los coches.

## 5.2. *Del transporte a la movilidad*

El cambio de matriz es el paso del *transporte* a la *movilidad*. Centrarse en las personas y sus necesidades y no en el vehículo que las mueve. Pasar

de ser *car city* a ser *homo city*. Hace dos décadas la inmensa mayoría de los desplazamientos eran recurrentes y monomodales; en la actualidad la multiplicidad de trayectos, la varianza de recorridos y modos componen el grueso de la movilidad urbana. Los patrones de desplazamiento se han complejizado y multiplicado.

Hay que tener en cuenta, además, que la movilidad es soporte del ejercicio de derechos fundamentales. Asegura la universalización del acceso a educación y sanidad, es importante para el acceso a la cultura y el ocio y para la prestación de servicios como la recogida de basuras. Es el factor determinante en el consumo del tiempo. Se estima que un 10% del tiempo diario dedicado al trabajo se consume en desplazamientos, lo que además de influir en la calidad de vida tiene un notable impacto económico: la UE ha cuantificado el tiempo perdido en congestiones en un 1% del PIB, el equivalente a 140.000 millones de euros.

¿Cuáles son las claves de este tránsito? En primer lugar, la *intermodalidad*, que conecta las unidades funcionales entre sí mediante los transportes públicos convencionales (trenes de cercanías, autobuses y suburbanos). Su traducción efectiva son las conexiones intermodales, unos nodos a los que se llega en cualquiera de los sistemas de movilidad de la primera milla y en los que se puede cambiar al siguiente medio con sencillez. Lugares en los que tiene que haber posibilidad de aparcar bicicletas, motocicletas y coches, ya sean particulares o del sistema público. A veces son pequeños, si se encuentran dentro de las ciudades, o son grandes aparcamientos disuasorios cuando se trata de conectar el mundo rural con las áreas metropolitanas. Pero tienen la misma funcionalidad.

En segundo lugar, el *reordenamiento del urbanismo* para la *homo city*. El transporte urbano se ha diseñado sin resolver la movilidad de primera y última milla<sup>24</sup>, cómo ir de la vivienda a la estación de tren o de autobuses y después de estas al trabajo, y viceversa. Aquí incorporamos el factor trabajo, que ha tenido tanta importancia como el coche particular a la hora de configurar el transporte. Lo productivo ha influido en el diseño urbano relegando lo reproductivo. No solo en el diseño de recorridos, sino en el de los propios vehículos. Cuando se toma un tren de cercanías en Copenhague, enseguida llama la atención que hay vagones donde apenas hay una fila de asientos, el resto es diáfano. Cuando comienzan a subir las personas con sus bicicletas se comprende inmediatamente. Nuestra sociedad ya no mueve solo trabajadores y trabajadoras, mueve también personas en actividades reproductivas, carritos con bebés, personas que hacen la compra familiar, mascotas, personas con movilidad reducida, bicicletas... que necesitan diseños diferentes.

---

<sup>24</sup> Una milla equivale aproximadamente a 1,6 kilómetros; a una velocidad normal se tardan 20 minutos en recorrerla caminando.



La incorporación de nuevos modos de transporte que requieren menos infraestructuras permite abordar la circularidad. Los nuevos modos son adecuados para conectar barrios contiguos entre sí sin necesidad de grandes inversiones, solo tomando como base nuevos caminos de baja velocidad.

En tercer lugar, el modo de acceso, donde las tarjetas de transporte son la herramienta fundamental. En ellas deben integrarse los sistemas de transporte independientemente de si son competencia de municipios, comunidades autónomas o de la Administración central. Poder tomar el autobús, bajarse y poder coger una bicicleta para llegar a casa con la misma tarjeta. Existen experiencias de tarjetas integradas con autobuses, suburbanos y ferrocarril de cercanías que funcionan y que hay que desbordar con la movilidad de primera y última milla. En un área metropolitana con la misma tarjeta se debería poder coger cualquier medio del sistema, desde una bicicleta al tren. Es la intermodalidad aterrizada en la gestión: permite una movilidad completa hasta el destino sin necesidad de usar el vehículo particular.

La tarjeta debe ir acompañada de una integración de sistemas digitales de apoyo, webs y apps que hoy están sectorizados. Una app que permita conocer el sistema íntegro, los recursos disponibles desde cualquier punto, los tiempos de movilidad. Que permita integrar el acceso a los elementos privados del sistema público como los *carsharing* que hoy tienen apps diferenciadas. Un *big data* que permite efectividad, poder ajustar las frecuencias de los medios, saber dónde se usan las bicicletas y los taxis y en qué momento, para poder ubicarlos correctamente.

Y, por último, la cercanía, el urbanismo de los 15 minutos. El objetivo es que todo lo necesario para la vida se encuentre en un radio de 15 minutos caminando o en bicicleta: centros educativos, sanitarios, cultura, comercio, ocio... Es la propuesta que se ha hecho en París y la que se aplica en Pontevedra. Recuperar la cercanía como elección. La libertad de elección hay que enmarcarla en la posibilidad de disponer de colegios y centros de salud cercanos, accesibles y de calidad; es decir, que haya posibilidad de elegir lo cercano o lo lejano. Según datos del Ayuntamiento de Pontevedra, el 90% de los vecinos elige caminar para hacer la compra y el 80% de los niños para ir a clase. Se elige lo próximo.

### 5.3. Sistemas públicos

La intermodalidad implica multiplicidad de sistemas de transporte y de propiedades del mismo. Hemos de distinguir entre *sistemas públicos* –que es el modo global de gestión de un derecho o un servicio, ya sea sanidad, educación o transporte, que corresponde a la Administración– y los elementos que forman ese sistema, es decir, los centros educativos, hospitales o vehículos que forman parte de él. El taxi es un elemento privado que forma

parte del sistema público de transporte regulado. Los autobuses urbanos, que también son parte del sistema público, en la mayoría de los casos son de propiedad pública. La Administración debe definir y controlar el sistema público, para asegurar el bien común mediante normas, procedimientos, inversiones y evaluación. Puede permitir o promover que dentro del sistema público haya algunos elementos privados, si repercute en una mejora del sistema. La clave está en asegurar las normas y el control, no la propiedad.

Lo público tiene que desbordar la idea de la propiedad e incorporar el uso y el acceso. Lo público hoy está mejor caracterizado por lo que hacemos (usamos) en común, y no solo por lo que tenemos (poseemos) en común. Sistemas públicos en los que puede haber elementos privados. Una forma de pensar lejos de la estatalización y mucho más lejos aún del neoliberalismo. Un pensamiento en otro espacio, en el que no cabe privatizar los sistemas públicos y es posible tener elementos privados en ellos.

En el caso de la movilidad la tarjeta de transportes integrada es el instrumento que puede hacer concreta esta idea: ¿es posible integrar en una sola tarjeta todos los modos de transporte?, ¿es posible salir de la casa y encadenar medios hasta llegar a la puerta del lugar de destino con una sola tarjeta?

La perspectiva integral permite la resolución de conflictos que se producen entre los elementos del sistema. El problema entre el taxi y los VTC se está resolviendo en el marco de los intereses de ambos y no de las necesidades de movilidad de las ciudades. Un sistema integrado y planificado permite resolverlo en un marco superior y, sobre todo, tomar decisiones planificadas desde el bien común.

Una tarjeta única no implica un pago único. Las tarjetas pueden incorporar más medios en función del gasto que se quiera hacer o del lugar donde se viva. Pero permite trabajar sobre el acceso mínimo asegurando una movilidad básica a todos los ciudadanos a un precio reducido. Todos la misma tarjeta, todos el mismo mínimo, a partir del cual cada uno elige según sus posibilidades y sus necesidades. Es una política social de universalización de un derecho como el transporte. Es una gestión que abandona la metáfora de la máquina y encaja mejor con la de ecosistema.

## **6. Ecología integral: la ciudad como ecosistema**

### **Cambio de metáfora**

La transición ecológica necesita estructuralmente pensarse con una *metáfora biológica* y no mecánica. Las ciudades requieren definirse como ecosistemas y articularse orgánicamente. Se producen múltiples de pequeñas relaciones y cambios que acaban haciendo de la ciudad un organismo vivo

que requiere incorporar la mirada cercana a la planificación. Con esta perspectiva nos encontramos cuatro ecosistemas.

- El primer ecosistema se produce por la transformación de casas y edificios en unidades sostenibles mediante la rehabilitación. La vivienda evoluciona a una *home sapiens* y permite poner al alcance de la ciudadanía la transición ecológica y contribuir directamente a la lucha contra la emergencia climática. El ecosistema crea un espacio de relaciones en el interior de los edificios y también en el exterior, mejorando la calidad de vida y condicionando la agenda urbana y la ciudad.

- El segundo ecosistema se configura en torno a la agenda urbana, la movilidad y el urbanismo y evoluciona la *car city* a *homo city*. Cambio en la movilidad que transforma el urbanismo haciendo perder peso y superficie a los vehículos particulares y ganar a las personas centralidad en la planificación mientras se reduce el consumo y la contaminación.

- El tercer ecosistema es el de la energía y el *big data*, que se construye en torno a la producción distribuida y la eficiencia en el sistema. Consumir menos, producir en el lugar de consumo y ajustar las demandas y necesidades mediante los datos.

- El último es la relación entre mundo rural y urbano. La delimitación de las ciudades y la consiguiente densificación facilita un lugar definido de tránsito entre la ciudad y el entorno rural. Es la relación entre dos espacios distintos de forma natural.

La interacción de los cuatro ecosistemas define el marco para la ecología integral en las ciudades.

La COVID-19 es un acelerador del proceso de configuración de la nueva ciudad. El prolongado confinamiento ha permitido vivir por un tiempo lo que se creía el futuro. No tener que desplazarse para trabajar, comprar en proximidad o por Internet, no utilizar el vehículo privado, respirar aire limpio o la naturalización de la ciudad con el regreso de fauna.

El confinamiento ha sido una situación no deseada que ha generado muchos problemas sociales, pero ha puesto a las ciudades en una situación que no se esperaba hasta dentro de unos años. Ahora es más sencillo avanzar hacia lo que ya se ha experimentado, en parte porque algunos cambios van a quedarse. Las medidas de prevención y la distancia social van a cambiar la movilidad: más desplazamientos en bicicleta y a pie, a lugares más próximos. Los peatones necesitan más espacio para caminar con seguridad, habrá ensanche de aceras y peatonalizaciones. Los vehículos van a perder una parte de la superficie que ahora ocupan. Las primeras medidas en muchas ciudades españolas han sido peatonalizar calles mediante urbanismo adaptativo.

Los primeros análisis hechos en China tras el fin de la alarma indican que la población ha reorientado sus prioridades dirigiendo su consumo hacia

tres aspectos: la prevención en el cuidado de la salud, la alimentación sana y de cercanía y las inversiones en las casas<sup>25</sup>. Una muestra de la alteración de los valores y del sentido común.

En España durante el confinamiento ha crecido el consumo de alimentos frescos y el gasto en material deportivo; se ha dejado de tomar el ascensor para utilizar las escaleras y han aumentado las relaciones sociales –virtuales–. El periodo de desconfinamiento ha conllevado un aumento de personas haciendo deporte en la calle, ya sea corriendo o en bicicleta. Por el contrario, ha aumentado el consumo de aperitivos y *snacks*, y las personas que vivían en soledad la han profundizado. La ciudad sociológica ha cambiado. Hay un nuevo contexto que nos va a llevar hacia una nueva *Política*.

Evolucionan algunos conceptos políticos que están en la base y que se han ido introduciendo a lo largo del texto. El cambio en la idea de uso y propiedad ensancha el sentido de lo público, definiéndolo mejor por lo que se hace en común que por lo que se tiene en común. Aparece el procomún en aspectos tan cotidianos como los edificios en los que vivimos. La distribución se incorpora a la redistribución como elemento de la cohesión social y surgen nuevas categorías como los *prosumidores*, que lo ejemplifican. En este contexto el centro de la política pública se ubica en el *suelo de ingresos*, en lugar de en el *techo de gasto*. Es un cambio de perspectiva.

Un indicador del cambio de *polity* va a ser el valor de las casas que está asociado a su precio. Si hace diez años el valor se asociaba al tamaño, ser unifamiliar, disponer de piscina, césped... en diez años se asociará a la eficiencia energética, la accesibilidad, la movilidad, la producción de energía y su condición ecológica.

La estética de las ciudades va a tener un papel importante, porque va a marcar la imagen de la modernidad. Rehabilitar edificios y dejarlos con la misma estética mejorará su eficiencia ambiental, pero no cambiará culturalmente la sociedad. Si las casas pueden ser la imagen de la transición ecológica, han de tener una estética distinta que muestre cuál es el futuro y dé la imagen de la nueva modernidad. También pueden ser la imagen de la recuperación económica y social tras la pandemia.

La estética forma parte del lenguaje. Todo lenguaje, ya sean palabras, símbolos, clasificaciones o códigos estéticos, es constructor de cultura. El lenguaje de la Administración es fundamental en este proceso. Se ha mencionado la certificación de los vehículos a motor realizada por la DGT. Se han clasificado en cuatro categorías –B, C, ECO y 0– desde el más al menos

---

<sup>25</sup> [https://www.bcg.com/publications/2020/restarting-the-economy-post-covid-19.aspx?utm\\_medium=Email&utm\\_source=esp&utm\\_campaign=covid&utm\\_description=feature\\_insights&utm\\_topic=covid&utm\\_geo=global&utm\\_content=202004\\_4&utm\\_usertoken=43b9043637b19487fe18e9a33a05a6a133ba96c0&redir=true](https://www.bcg.com/publications/2020/restarting-the-economy-post-covid-19.aspx?utm_medium=Email&utm_source=esp&utm_campaign=covid&utm_description=feature_insights&utm_topic=covid&utm_geo=global&utm_content=202004_4&utm_usertoken=43b9043637b19487fe18e9a33a05a6a133ba96c0&redir=true)

contaminante y la sociedad tiene clara la dirección a la que nos encaminamos. La Administración ha adecuado la escala del valor a las necesidades de la emergencia climática. La etiqueta es un mensaje impermeable a las campañas publicitarias de la industria y a los prefijos “eco” en las denominaciones de los modelos. Esta clasificación es la que permite hacer política pública: cerrar los centros de las ciudades, cambiar la fiscalidad... Seguramente no toda la ciudadanía está concienciada ambientalmente, pero sí sabe que un coche B ya no es adecuado y a corto plazo va a pagar más impuestos y no va a poder circular por algunos lugares. La contaminación ya es factor central y la Administración muestra con su lenguaje la dirección.

Lenguaje administrativo es la instalación de semáforos inclusivos en Valencia, Madrid, San Fernando, Cádiz, A Coruña, Valencia, Jaén, Cáceres o Canovelles. Simbología para explicar la pluralidad vista a diario por millones de personas. Lenguaje administrativo son las supermanzanas, ensanchar las aceras para facilitar la función reproductiva, diseñar los transportes colectivos para las bicicletas, poner puntos intermodales, facilitar la pluralización de la estética de las fachadas... y certificar la rehabilitación sostenible en el mismo sentido que los vehículos.

Las políticas públicas van a ser las responsables del cambio del marco. La integración de proyectos y pequeñas acciones impulsadas desde el gobierno de las ciudades en conjunción con las políticas públicas estatales es lo que va a conformar la *polity*. Lejos quedan los tiempos en los que una teoría general se aplicaba de arriba abajo en cascada. Las políticas públicas que hacen la transición ecológica se hacen en el nivel estatal, autonómico y local simultáneamente y condicionándose entre ellos, y van a nacer en gran medida de las ciudades.

### Partir de la realidad

Entonces, ¿van a desaparecer los coches particulares?, ¿no se va a construir más?, ¿toda la energía será distribuida?, ¿se van a cerrar todas las ciudades?, ¿se acabó la construcción de líneas de suburbano? Hay que insistir en la necesidad de partir de la realidad, para no hacer ejercicios teóricos inaplicables. Hay que dar una respuesta a las ciudades extensas que obligan a utilizar el coche particular. La nueva construcción se va a producir, pero seguramente en el interior de las ciudades o en los lugares ya urbanizados que se han quedado vacíos. El *mix* energético va a cambiar poco a poco y van a convivir renovables con centrales de ciclo combinado y nucleares durante un tiempo.

Pero es un hecho que se ha superado la masa crítica en la opinión pública como para que la emergencia climática haya sido asumida por la esfera social y la política y eso altera las escalas de valores. La libertad de utilizar el propio vehículo ya choca con un valor superior que es evitar morir por

contaminación en las ciudades y el calentamiento global. Pero hay que saber combinar la respuesta a las personas que viven en lugares pensados para el coche con el desarrollo de la intermodalidad, que obliga a dejar el coche fuera de las ciudades. Las consecuencias de la pandemia no solo aceleran el cambio, sino que reducen las alternativas.

Y quedan muchas preguntas por contestar cuyas respuestas han de darse en meses: ¿cómo será la energía distribuida en los tejados?, ¿cuál será el tipo de vehículo que se imponga?, ¿cómo densificar la ciudad?, ¿qué hacer con los residuos que se van a producir en el proceso? Y las repuestas son leyes, reglamentos y ordenanzas. Cambios importantes como los que se tienen que producir en la Ley de Suelo y sus desarrollos autonómicos para introducir la densificación. Desarrollos normativos de nueva creación: ¿necesitamos una ley que regule los tejados?, ¿una de movilidad sostenible?, ¿cómo será el reglamento para el autoconsumo?, ¿cómo va a afectar a todo esto la crisis provocada por el coronavirus?

### **De la incertidumbre a la certeza**

Las preguntas mantienen la situación de incertidumbre. El economista austriaco Joseph Schumpeter acuñó el concepto “destrucción creativa” para referirse al dinamismo de la economía. Cada nuevo cambio tecnológico o social implica una creación que necesariamente destruye la anterior. La imprenta, la máquina de vapor, la electricidad o Internet han generado tanta actividad como han destruido, pero en global han creado prosperidad. Los vehículos eléctricos van a dejar atrás a los motores de explosión y esta destrucción creativa no tiene que ver solo con la tecnología y la economía, sino con otros valores como la sostenibilidad o la salud. En la disputa habrá voces que van a querer mantener la situación actual, normalmente siempre utilizando la pérdida de empleo o la libertad como justificación. Las personas que transportaban hielo de las sierras a las ciudades perdieron sus empleos cuando aparecieron los refrigeradores con motor, quienes fabricaban cintas de vídeo se vieron superados por el DVD y este por la televisión por cable; es un proceso que va a producir creación de nuevos empleos. La sostenibilidad va a crear muchos empleos, pero diferentes.

Estamos en un momento de destrucción creativa, pero cada vez hay más certeza de que es necesario. Los movimientos en las ciudades se están transformando en mejora de la calidad de vida y la transición ecológica empieza a ser respuesta también a problemas sociales y económicos. Es el momento de pasar las ideas a políticas públicas y a cambios culturales y reducir la incertidumbre. La salida de la crisis producida por el coronavirus es una oportunidad para acelerar la transformación sostenible de las ciudades. Los recursos para hacerlo son más cuantiosos y las posibilidades de alcanzar a tiempo las metas del Pacto Verde Europeo más elevadas. Es el momento de hacer las ciudades sostenibles.

## Bibliografía

- Belda, R. (2018): "La aportación del feminismo en la sociedad que cuida". *Documentación Social*, 187, pp. 111-126.
- CIS (2019): *Opinión pública y política fiscal (XXVI)*. Estudio 3.259. Madrid: CIS.
- Curtis, S. (2018): «Las ciudades globales y el futuro del orden mundial». *Vanguardia Dossier*, 67, pp. 6-13.
- Fundación FOESSA (2008): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo 2008 (conclusiones)*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Fundación FOESSA (2019): *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo 2019*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Herrera, J. (2019): *Fraternidad y ecología*. Madrid: Catarata.
- INE (2011): *Censo de Población y Viviendas*. Madrid: INE.
- INE (2018): *Encuesta Continua de Hogares*. Madrid: INE.
- Inurrieta, A., Irigoyen, E., Murgui, N. y Naredo, J. M. (2013): *Qué hacemos con la vivienda*. Madrid: Akal.
- Klein, N. (2014): *Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima*. Barcelona: Paidós.
- Lázaro, L., González, C. y Escribano, G. (2019): *Los españoles ante el cambio climático*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Lebrusán, I (2019): *La vivienda en la vejez: problemas y estrategias para envejecer en sociedad*. Madrid: CSIC.
- López Rodrigo, J. M. (2019): *Microcracia*. Madrid: Clave Intelectual.
- Lucio, A. (2017): "Las ciudades". *Revista El Diario*, 18, pp. 48-53.
- Molino, S. del (2016): *La España vacía*. Madrid: Turner.
- Naredo, J. M. (2020): "Diagnóstico del panorama inmobiliario actual: ¿rebrotó una burbuja inmobiliaria comparable a la anterior?". *Papeles*, 145, pp. 125-140.
- Piketty, T. (2014): *El capital en el siglo XXI*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Prats, F., Herrero, Y. y Torrego, A. (2016): *La gran encrucijada*. Madrid: Foro de Transiciones.
- Raworth, K. (2018): *Economía rosquilla*. Barcelona: Paidós.
- Rifkin, J. (2014): *La sociedad de coste marginal cero*. Barcelona: Paidós.
- Sennett, R. (2019): *Construir y habitar*. Barcelona: Anagrama.
- Thaler, R. y Sunstein, C. (2007): *Un pequeño empujón*. Madrid: Taurus.
- VV.AA. (2018): *La cuarta revolución industrial desde una mirada ecosocial*. Madrid: Clave Intelectual.
- VV.AA. (2018): *Ciudades sin miedo*. Barcelona: Icaria.