

LA NUEVA POBREZA EN ESPAÑA



A. Santamarina

I. LA NUEVA POBREZA EN ESPAÑA

Editorial	3
In Memoriam, Maite Núñez Garzón	4
El dismantelamiento del estado social	5
José María Zufiaur	
Reformas multidimensionales y nuevos cometidos de los Estados de Bienestar europeos (1995-2013)	15
Eloísa del Pino	
La nueva pobreza: causas y contexto	22
Enrique Gomáriz	
Los efectos de la política de austeridad sobre la pobreza y desigualdad	27
Gabriela Jorquera	
El mercado de trabajo español, motor de la mayor desigualdad de la UE	36
Antonio González	
Evolución y desarrollo de los Servicios Sociales en España. ¿Un viaje de ida y vuelta?	49
José Manuel Ramírez Navarro	
Pobreza y vulnerabilidad infantil en tiempo de crisis	57
Gabriel González-Bueno	
La nueva pobreza en Europa	64
Conny Reuter	

II. SOCIEDAD INTERNACIONAL EN MUTACIÓN

La Unión Europea y la reconstrucción del Estado de Somalia	70
Gabriel Vegara	

III. CONFLICTOS INTERNACIONALES

Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil afgana	84
Juan Ignacio Castián Maestro	

IV. OTRAS DIMENSIONES DE LA PAZ

BCN comparteix el menjar / BCN comparte la comida 89
Guillem Trius Soler

V. AGENDA DEL MOVIMIENTO POR LA PAZ 92

VI. BIBLIOGRAFÍA

Revista de Revistas 97
Alex Iván Arévalo Salinas

VII. DOCUMENTACIÓN

5º Congreso Mundial contra la Pena de Muerte 105

TIEMPO DE PAZ no se hace responsable de las opiniones expresadas por los autores.



Esta revista ha recibido una ayuda a la edición del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.



Dibujos de portada:
Andrea Santamarina

Revista trimestral. Presidenta: Francisca Sauquillo, Presidenta del Movimiento por la Paz –MPDL–. **Director:** Francisco Aldecoa Luzárraga. **Redactora-Jefe:** Teresa Rodríguez de Lecea. **Secretario de Redacción:** Gabriel Rosón.

Consejo de Redacción: Irene Bernal, Carmen Calvo, Henar Corbí, Carlos Echeverría, Jorge Ezquerro, José Luis Fernández Rioja, Jesús Fuentes, Emilio Ginés, Enrique Gomáriz, Arturo Gonzalo Aizpiri, M^a Jesús Herrera, Marta Iglesias, Eduardo Madina, Vicent Martínez Guzmán, Tshimpanga Matala, Emilio Menéndez del Valle, Pablo Muñoz, Ana M^a Ruiz Tagle, Margarita Sáenz-Díez, Félix Sautié, Jaime Segura Socias, José Angel Sotillo, Rafael Tuñón.

Colaboradores: Celestino del Arenal, Mariano Calle, Elena Flores, Javier García Fernández, Emilio Gilolmo, Enrique Gomáriz, José Manuel Gómez Mancebo, Manuel Guedán, Juan Gutiérrez, María Ángeles Herrero, Nacho López Cano, Araceli Mangas, Manuel Martín Parra, José Molina, Isabel Muñoz, Manuel Núñez Encabo, Manuel Ortuño, M.^a Antonia Ozaeta, Manuel Pérez González, Manuel Pérez Ledesma, Manuel de la Rocha, Marisa Rodríguez, Felipe Sahagún, Antonio Santesmases, Fernando Savater, Manuel Simón, Pablo Sullivan, Fernando Valenzuela, Carlos Alonso Zaldivar.

Editor: Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad. **Redacción y Administración:** C/ Martos, 15. 28053 Madrid. Tel.: 91 429 76 44. Fax: 91 429 73 73. E-Mail: mpdl@mpdl.org. **Composición, fotomecánica e impresión:** Jorge Chillón
Depósito Legal: M-1062-1984. **ISSN:** 0212-8926

El número que tiene entre sus manos ha sido el resultado de un esfuerzo reflexivo interno compartido tanto por el Consejo de Redacción de Tiempo de Paz, como por las personas que formamos parte del Movimiento por la Paz –MPDL–, organización editora de esta publicación. Nuestro compromiso en la lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales nos han puesto de manifiesto una nueva pobreza que nos exige como organización buscar respuestas. Con este monográfico hemos querido acompañar la reflexión de propuestas. Un objetivo ambicioso, que muestra opiniones diversas, pero que sí creemos responde a lo que buscamos, una propuesta para la acción.

Los capítulos describen desde diferentes perspectivas las consecuencias más palpables de la crisis económica, buscando inicios y cuellos de botella. Incluso repasando la historia del modelo social europeo y las apuestas ideológicas de los diferentes Estados del Bienestar puestos en marcha en Europa durante las últimas décadas.

Es cierto que la crisis económica iniciada en 2007 ha constituido un claro elemento acelerador del deterioro de las condiciones de vida de las personas, pero casi todos los autores coinciden en que este proceso se inició mucho antes.

En efecto, ya desde la década de los años 70 se promovieron modelos y políticas económicas que han priorizado la acumulación de capital y recursos por parte de la empresa, en detrimento de los pilares keynesianos: coberturas sociales, derechos laborales, inversión en prestaciones públicas como Sanidad y Educación, políticas de redistribución de la riqueza, etc.

Por otra parte, es preciso analizar la pérdida de derechos económicos, sociales y sindicales que, sumada a las políticas de austeridad, ha tenido como resultado que 120 millones de europeos y europeas en estos momentos se encuentren en situación de desempleo.

Hoy, la riqueza no podría estar más concentrada y las desigualdades y vulnerabilidades más evidentes y visibles. Los principios de equidad y redistribución quedan muy lejos. Las consecuencias de ello han hecho perder solvencia a los ciudadanos y, con ello, su capacidad de demanda. La situación económica de las familias españolas se ha visto degradada hasta límites impensables hace pocos años. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, el índice de referencia AROPE estima que un 26,8% de la población española se encuentra en riesgo de pobreza y/o exclusión social. Y, en lo relativo a pobreza infantil, Eurostat alertó en su informe de febrero de este año de los altos niveles de pobreza entere menores: en España, el 30,6% de los menores de 18 años se encuentra en riesgo de pobreza.

*En este contexto, desde **Tiempo de Paz** se considera necesario reflexionar sobre la situación en materia de pobreza, desigualdad y acceso a derechos en España en un momento crucial en lo económico, en lo político y en lo social. Para ello, en estas páginas se presenta un número en el que, desde el rigor y la pluralidad, se persigue un doble objetivo. Por un lado, analizar la situación actual, así como las causas que nos han llevado a ella. Por otro, proponer políticas que contribuyan a poner freno al contexto de injusticia y desigualdad actual.*

In Memoriam

Maite Núñez Gascón

Nuestra compañera del Consejo de Redacción de TIEMPO DE PAZ, Maite Núñez Gascón, falleció el pasado 4 de septiembre.

Ella fue colaboradora de la revista desde sus primeros números, manteniendo su posición de incansable defensora de los derechos humanos, la justicia social y la igualdad.

Mostró su preocupación por la paz participando como representante del MPDL en las convenciones de END (European Nuclear Disarmament), en Lund (1988) y Vitoria (1989).

En el invierno de 1994, nº 31, la revista publicó un monográfico dedicado a Cooperación para el desarrollo en la posguerra fría, en el que colaboró con un artículo titulado "Cooperación sindical al desarrollo", glosando la necesidad de que los sindicatos se sumaran al esfuerzo necesario de la solidaridad internacional. Desde esa fecha se comprometió con el trabajo de la cooperación internacional, en el que se convirtió pronto en referente. Llegó a ser, entre otras cosas, Directora del Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo-ISCOD, desde su fundación hasta 2006, año en que fue nombrada Coordinadora General de AECID en Perú.

Como miembro del Consejo de Redacción de la Revista **Tiempo de Paz** participó en innumerables espacios de debate y reflexión donde su trabajo ha sido siempre una muestra de su preocupación y su quehacer por la humanidad.

Desde estas páginas queremos dedicarle nuestro recuerdo y nuestro agradecimiento por el esfuerzo y apoyo que dedicó a nuestra revista.



El desmantelamiento del estado social

JOSÉ M.^a ZUFIAUR

Consejo Económico y Social Europeo

Resumen

El aumento de las desigualdades es lo que está en la base de la crisis que estamos padeciendo. Comenzó a incubarse hace cuatro décadas con el ataque a la distribución primaria de la riqueza, el deterioro del poder de los trabajadores y la disminución de la participación de los salarios en la distribución funcional de la renta; que prosiguió con sucesivas reformas de la progresividad fiscal, de las pensiones y de otras prestaciones sociales; y que se está profundizando de una manera demoledora al socaire de la crisis, mediante políticas encaminadas supuestamente a ganar competitividad por el empobrecimiento de los trabajadores, autónomos, funcionarios y pensionistas. Con ello se consigue el beneficio de unos pocos, pero la competitividad no llega por la falta de poder adquisitivo de la gran mayoría. Esta desigualdad genera pobreza material pero también de derechos sobre bienes básicos, como la salud, la enseñanza, la negociación colectiva, la fiscalidad, la no discriminación. Salir de la crisis requiere un nuevo Contrato Social para Europa. Ello supone cambios institucionales en el ámbito político y económico, revertir las políticas de devaluación interna, un gran Plan de relanzamiento económico y abordar las políticas para inscribir ese crecimiento en un nuevo modelo de desarrollo sostenible. Algo que sólo se puede hacer desde la UE.

Palabras clave: Desigualdad, crisis, pérdida de derechos, pobreza.

Abstract

The rise of inequality lies at the heart of the crisis we are facing. This is a trend that began to be incubated four decades ago, with the attack on the primary distribution of wealth, the steady deterioration of power of workers and the subsequent reduction of the share of wages in the functional distribution of income. It then continued with successive reforms of progressive taxation, pensions and other benefits and social services, and is deepening in a devastating way as a result of the crisis, through policies that are allegedly aimed to increase competitiveness at the expense of the impoverishment of workers, self-employed persons, civil servants and pensioners. The latter is achieved, in the interests of a few, but competitiveness is not achieved due to the lack of purchasing power of the large majority. This increasing inequality generates poverty, both material and in terms of the right of access to basic public goods such as health, education, collective bargaining, taxation, non-discrimination. Exiting the crisis requires a new Social Deal for Europe. This will require institutional changes in the political and economic level, reversing the internal devaluation policies, a large economic recovery plan and defining the policies that will promote growth as part of a new model of sustainable development. This can only be done from within the EU.

Key words: Inequality, crise, poverty.

Un proceso que venía de antes

Prácticamente todos los artículos que integran este número monográfico de **Tiempo de Paz** sobre “La nueva pobreza en España” coinciden en señalar que el deterioro de muchos de los factores que contribuyen a un desarrollo inclusivo –las normas del trabajo, la fortaleza de las organizaciones de los trabajadores, la negociación colectiva, las políticas contra la pobreza, la protección social, la sanidad o la educación, los instrumentos para la distribución de la riqueza, como los salarios o la fiscalidad– ya había comenzado antes de la crisis.

En efecto, ya antes de esta crisis que explota a finales de 2007 y principios de 2008, el deterioro del modelo social europeo era patente. Desde hace cuatro décadas, en el mundo y en la UE, ha venido predominando un modelo de política económica caracterizado por el predominio del valor del accionista, la hipertrofia de las finanzas especulativas, una fiscalidad favorable a las empresas y a los sectores económicamente más privilegiados, y el aumento de las desigualdades sociales. De tal forma que se puede afirmar que a la crisis que estamos ahora padeciendo ya le habían antecedido otras y que ésta se ha venido incubando desde principios de los años setenta del siglo pasado.

Como consecuencia de ello, las desigualdades sociales y la fragilidad social habían crecido en los países de la UE con anterioridad a la crisis. Por ejemplo, entre 1985 y 2005, la participación de los salarios en el PIB de la Unión Europea-15 había descendido 11 puntos. En los últimos treinta años la participación de los salarios en la distribución funcional de la renta ha pasado en Europa desde un 70% a poco más del 50%. A esta deriva en la distribución primaria de la renta, habría que añadir la presión creciente sobre la redistribución que realizaban los Estados. La cual era la consecuencia de la disminución de la progresividad de los impuestos sobre la renta, del aumento correlativo de los impuestos sobre el consumo y

del predominio de las políticas tendentes a la contención, si no disminución, del gasto social destinado a la promoción de la igualdad de oportunidades (educación, vivienda, cultura) como a la solidaridad (desempleo, pensiones, sanidad). El resultado fue el aumento de las desigualdades en Europa.

La crisis que ahora estamos viviendo como consecuencia de un capitalismo absolutamente desbridado, tiene su inicio en los años 70 cuando el capitalismo empieza a poner en cuestión el pacto –llamado pacto keynesiano o pacto socialdemócrata– que se había ido conformando tras la Gran Depresión de los años 30 del siglo pasado. Y, sobre todo, después de la segunda guerra mundial y la instauración de un mundo bipolar, con los acuerdos de Yalta. Sobre dicho pacto –que implicaba salarios reales crecientes, pleno empleo, derechos sociales y laborales, seguro de desempleo, educación obligatoria y gratuita, sanidad pública, pensiones por invalidez o jubilación– se edificaron los llamados Estados del Bienestar.

Aprovechando las crisis del petróleo de 1973 y de 1978 y, sobre todo, la caída del Muro de Berlín, en 1989, el nuevo capitalismo se dedicó a “disciplinar” a la fuerza de trabajo.

La primera ofensiva fue destinada a desvincular el salario real del incremento de la productividad, reduciendo de esta forma su participación en la distribución funcional de la renta y su capacidad de compra. Para ello los Gobiernos dejaron de situar el pleno empleo entre sus objetivos, se realizaron numerosas reformas laborales, aumentó el empleo precario, se debilitó la negociación colectiva y a los sindicatos y el valor o la dignidad del trabajo dejaron paso a la exaltación del empleo, de cualquier empleo (“más vale un empleo precario que ninguno”) como elemento de medida. Y la igualdad fue sustituida por la no discriminación, cuando aquella comprende, además, la capacidad de los trabajadores para defender su salario, la enseñanza pública, una fiscalidad progresiva.

La segunda, estuvo destinada a desvincular riqueza y distribución de la misma, con la consecuencia de deteriorar también la renta real de la mayoría de la gente. En este caso a través, fundamentalmente, de dos vías: la progresiva reducción de la presión fiscal sobre las rentas del capital, la disminución de la progresividad fiscal y la sustitución de impuestos directos por indirectos; y la penetración del lucro privado en los sistemas educativos y de sanidad y, especialmente, mediante las repetidas reformas de las pensiones basadas en recortes.

Ello produjo una gran polarización de la riqueza y el aumento de las desigualdades. La capacidad de producción era crecientemente superior a la capacidad de consumir. La capacidad de oferta era muy superior a la de la demanda. Con lo que el capitalismo produjo una nueva disociación. Esta vez entre ingresos y gastos. Para que la maquinaria económica siguiera funcionando era necesario que la gente se endeudara hasta las cejas, mediante todo tipo de artilugios y facilidades. Hasta que el sistema financiero infartó, Lehman Brothers cayó en bancarrota y las deudas privadas se dispararon.

Y que puede continuar

Algunos de los artículos de este número señalan también el riesgo de que esta crisis dure mucho. O mejor dicho que el modelo de sociedad que salga de esta crisis – altos niveles de desempleo, precariedad laboral, mayor desprotección social, altos niveles de personas con riesgo de pobreza – se mantenga durante un largo período.

Es algo que comparto. Si bien se ha dicho que la causa de la crisis ha sido los excesos financieros que han conducido a un gran endeudamiento privado, la causa real subyacente de la crisis ha sido el aumento creciente de las desigualdades de las rentas y de los patrimonios. Los más ricos se han apropiado de la gran parte del crecimiento económico y los más pobres han perdido capacidad de demanda solvente.

Los gobiernos europeos, bajo la batuta del gobierno alemán, no han sabido sacar la lección principal de la crisis de la Gran Depresión de los años 30 del pasado siglo, es decir que “cuando el reparto de la renta se convierte en demasiado desigual, es necesario reorganizar la economía de forma que las clases medias, en una acepción amplia, dispongan de poder adquisitivo para reanimar durablemente la economía”. En tanto en cuanto no se asuma esta lección seguiremos sin terminar de salir de la crisis y estaremos sometidos a una senda de bajo crecimiento económico, salarios bajos, paro elevado, una protesta social creciente y el surgimiento de movimientos políticos reaccionarios.

Diversos estudios han puesto en evidencia que la concentración de la riqueza en manos del 1% de los contribuyentes más ricos era, en Estados Unidos, del 23% tanto en 1928 como en 2007. Y que sólo como consecuencia de las políticas del *New Deal*, de la expansión económica provocada por la guerra y la implantación de impuestos progresivos a las rentas y a las sucesiones patrimoniales se produjo un valle de 30 años durante el cual esa proporción fue bajando hasta situarse al comienzo de los años 70 por debajo del 9%. Y que a partir de entonces volvió a subir.

Así mismo, tales estudios han venido a mostrar que en el largo plazo los rendimientos del capital duplican el crecimiento medio de los países ricos y cuadruplican el incremento de las nuevas rentas. Con lo que la acumulación de riquezas es muy superior al incremento de las nuevas rentas. Sólo una política fiscal elevada y muy progresiva, y cada vez más municipalizada, podría frenar esta tendencia.

Todo ello abunda en la idea de que la crisis y el intento de desmantelamiento del Estado Social es probable que prosiga. El discurso escrito por el gobierno de coalición de liberales y socialdemócratas y pronunciado por el Rey de Holanda afirmando que el Estado de Bienestar es una cuestión del pasado es una muestra de ello.

Lo que puede provocar tres reacciones. Una, la evolución de la construcción europea hacia una Unión Política Federal, lo que requeriría un profundo cambio en la dinámica política europea y una gran movilización ciudadana. Otra, que la angustia y el miedo de las clases medias se oriente hacia movimientos políticos extremistas y xenófobos, incapaces de afrontar el necesario pacto institucional y de política económica para luchar contra la desigualdad y los riesgos ecológicos. Y ya se sabe que el miedo es la madre de todos los desastres. Todo ello sobre la base de la certeza económica de que cuanto más se prolongue la tendencia hacia la desigualdad y menos tenga la mayoría de la población los medios para comprar los bienes y servicios que producen, más se acentuarán los riesgos de una Gran Depresión y de inestabilidad social, política y democrática.

Política de austeridad y acentuación del retroceso social

Una tercera consideración que se saca leyendo los artículos que siguen a éste de carácter introductorio es que las políticas que se han impuesto durante la crisis son doctrinarias e ineficaces y, además, están cargadas de una ideología profundamente neoliberal.

La política de austeridad, devaluación interna y reformas regresivas, impuesta por Merkel, sólo ha producido más paro, recesión, el deterioro de los servicios públicos, de las políticas de innovación, un crecimiento espantoso de la pobreza y la desigualdad. En tal política no existe el crecimiento ni la posibilidad de crear empleo, recuperar ingresos, invertir y pagar la deuda en plazos e intereses razonables. Todos los motores del crecimiento – consumo, inversiones, demanda externa, penalizada por la cotización del euro, demanda pública – seguirán obturados mientras se mantenga este “*austericidio*”. Como dice un proverbio chino, para salir del pozo lo primero que hay que hacer es dejar de cavar. Y desde hace tres años se viene haciendo lo contrario.

Tampoco esta política ha solucionado los problemas de la deuda. Las experiencias históricas demuestran que esas teorías no han funcionado. De hecho, en la crisis de los años 30 tal política fracasó y sólo cuando Keynes y Roosevelt impulsaron la demanda se salió de la crisis.

En lo que sí ha funcionado tal política es en realizar una serie de “reformas” estructurales tendentes a reducir los costes directos e indirectos del trabajo y a abrir espacios al lucro privado en los servicios públicos. Aprovechando la crisis – a veces incluso así se ha reconocido explícitamente – se ha procedido a perpetrar un ataque sin precedentes contra los fundamentos del Estado social y del patrimonio social europeo: el derecho del trabajo, la negociación colectiva, la educación y la sanidad pública, el sistema público de pensiones, la fiscalidad progresiva.

Tras unos primeros meses de miedo y de demanda de ayuda al Estado, una vez que éste destinó ingentes cantidades de los contribuyentes para salvar a los bancos, los defensores de la auto-regulación de los mercados volvieron por sus fueros, aprovechando el debilitamiento de los sectores populares como consecuencia de los efectos de la crisis, con acrecentada saña.

Las manifestaciones de la crisis

La degradación del empleo

Las políticas antes señaladas no han hecho sino aumentar brutalmente la tendencia a las condiciones sociales, antes enunciada. Por ejemplo, en cuanto al trabajo y al empleo. Así, en lo que hace a la precariedad y a la falta de **calidad del trabajo**: intensificación de la carga de trabajo, trabajos de escaso interés, mala retribución, poco reconocimiento por parte de las empresas, desvalorización de las competencias profesionales para un número muy grande de trabajadores. Y, por otro lado, en cuanto a la **precariedad del empleo**: falta de estabili-

dad, carencia de horizonte profesional, amenaza latente de pérdida del empleo, fuerte vulnerabilidad económica y debilidad respecto a los derechos sociales vinculados al trabajo.

La política europea de recortes ha conducido a la tasa de paro por encima del 12% y el número de parados ha superado los 26 millones en la UE-27. En los países más afectados por la crisis el paro ha crecido de forma exponencial. En Letonia, lo mismo que en España, el desempleo se ha triplicado y en Irlanda y Portugal se ha más que duplicado. En Grecia, el desempleo ha aumentado, igualmente, más del 100% y, por primera vez en su historia, la población inactiva ha superado a la población activa; a la vez, el empleo precario alcanza el 27%. Las tasas más elevadas de paro en la zona euro son las que se registran en España (26%), en Grecia (27%), Letonia (20%) Irlanda y Portugal (17%).

A su vez, el paro juvenil ha superado en la UE el 23%, es decir más de 6 millones de personas menores de 25 años. En Grecia, lo mismo que en España, ese porcentaje ha superado el 52%, el 35% en Portugal y en Suecia más del 33%.

La degradación del trabajo y del empleo como consecuencia de las políticas que se están practicando frente a la crisis, se manifiesta, así mismo, en el incremento, en buena parte de los países de la UE, del empleo sumergido. Algo claramente apreciable en nuestro país y en los países del sur de la UE. Pero también en los países del este europeo: en Letonia, por ejemplo, diversos estudios lo sitúan entre el 30 y el 40%. Cifras más bien propias del tercer mundo.

Por diversas vías, los salarios han sido el objeto privilegiado de las políticas de austeridad y de las reformas estructurales. Así, en el Presupuesto griego para 2012 se establece una reducción del 22% del salario mínimo y del 32% para los menores de 35 años; la ubicación en una reserva de mano de obra de 15.000 funcionarios próximos a la jubilación, retribuidos al 60% de su retribución básica antes de ser despedidos en el plazo de uno o

dos años; la eliminación de la cláusula automática de revisión salarial; la limitación, durante tres años, del contenido salarial de los convenios colectivos.

De igual manera, en Irlanda, en España, en Portugal, en Italia y en otros países del este europeo, las retribuciones de los funcionarios han sido congeladas o reducidas sustancialmente. En varios países, como en España (el 4,2% el año 2012) los salarios han perdido poder adquisitivo.

Y, en general, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el FMI, presionan para que los salarios se vinculen directamente al incremento de la productividad, pero sin tener en cuenta en la misma el crecimiento de los precios. Como ha declarado el economista jefe del banco francés Natixis, Patrick Artus, “se trata ni más ni menos de reforzar los márgenes de beneficios de las empresas y, a corto plazo, eso pasa necesariamente por la reducción de los costes salariales”.

Ese es el objetivo de las diversas reformas laborales impuestas por la “troika”. Así, se han realizado reformas laborales en España, Grecia, Portugal, Irlanda, Italia, Alemania, Bélgica, Francia, Reino Unido, Hungría, Estonia, Eslovaquia y Rumanía. El eje conductor de todas ellas es aumentar el poder arbitrario de las empresas, facilitar el despido y abaratarlo, hacer más precario el mercado de trabajo, regular que el convenio de empresa prevalezca sobre los de ámbito superior, individualizar las relaciones de trabajo, debilitar la negociación colectiva y a las organizaciones sindicales.

Estas reformas afectan al tiempo de trabajo, al trabajo atípico, a los procedimientos de despido, a los derechos, las estructuras y procesos que afectan a las relaciones laborales y a la negociación colectiva. También a los sistemas nacionales de diálogo social.

En el apartado de los contratos atípicos – contratos temporales, a tiempo parcial o realizados a través de empresas de trabajo tempo-

ral – y de nuevos tipos de contrato, hay que destacar diversas tendencias. De un lado, la extensión de la duración de los contratos temporales y de la concatenación de los mismos (hasta 9 años, por ejemplo, en la República Checa). En otros casos, como en España, se han modificado los contratos a tiempo parcial, anulando la prohibición de que estos contratos puedan realizar horas extraordinarias. En otros países, a su vez, se ha ampliado el campo de actuación de las empresas de trabajo temporal.

También se han extendido nuevos tipos de contratos. El “contrato joven”, en Grecia, es un ejemplo típico de ello. En el marco de estos contratos, los trabajadores de menos de 25 años perciben un salario inferior en un 20% al anterior contrato de primer empleo, están sometidos a un período de prueba de dos años, no tienen derecho a prestaciones de desempleo y los empresarios no tienen que pagar cotizaciones sociales. En nuestro país el contrato para emprendedores supone, entre otras cosas, un período de prueba de un año. También es muy significativo el incremento que han conocido en el Reino Unido los “contratos de cero horas”, es decir la vuelta a la contratación “a llamada”, en los que la patronal no adquiere ninguna responsabilidad contractual.

En el mismo sentido, los contratos basura, los *mini jobs*, se han extendido por toda la UE. En efecto, el ataque a las condiciones de trabajo no es algo exclusivo de los países “periféricos” de la UE. El deterioro del empleo y de la calidad del trabajo se ha producido también en los países centrales de la Unión Europea. En Holanda, la tasa de trabajo a tiempo parcial, en un elevado porcentaje no elegido, es del 48%. En Francia, más de 6 millones de trabajadores cobran un salario neto mensual inferior a 750 euros, cuando el salario mínimo es de 1.365 euros brutos. En Alemania, tras las reformas conocidas como Hartz I, II, III y IV, de 2003, varios indicadores relacionados con el trabajo se han deteriorado también profundamente.

Así, en el país germánico, el porcentaje de trabajadores cubiertos por las prestaciones de des-

empleo ha caído desde el 80% en 1995 al 35% en 2008 y todas las personas paradas después de un año han pasado a la asistencia social. Paralelamente, las empresas alemanas han llevado a cabo un fuerte proceso de deslocalización, particularmente hacia los países de Europa central y oriental, para reducir sus costes. De tal manera que las exportaciones alemanas contienen un fuerte porcentaje de componentes importados, lo que ha presionado sobre el empleo poco cualificado y sobre las negociaciones colectivas.

El aumento de los trabajadores precarios ha sido espectacular: el 80% de los empleos creados en los últimos cinco años son de este tipo. De tal forma que, actualmente, menos de un tercio de los asalariados tienen en Alemania un contrato indefinido y a tiempo completo. El trabajo a tiempo parcial representa el 26,2%. La explosión de los contratos denominados *minijobs* se ha extendido y ya son cerca de nueve millones los trabajadores vinculados por este tipo de contrato, sobre todo en el sector servicios, con una retribución de 400 euros, o menos, al mes. Por debajo de los 400 euros, las retribuciones salariales no están sujetas a impuestos ni a cotizaciones individuales de la seguridad social. Los empleadores pagan, en estos casos, una contribución a tanto alzado, superior en un 10% a las cotizaciones sociales legales a la Seguridad Social. También han aumentado los contratos temporales, con un límite de duración de dos años, que pueden ser despedidos sin causa objetiva.

La desregulación en el campo de las empresas de trabajo temporal ha llevado a que éstas sean autorizadas, por un tiempo indeterminado, en todos los sectores privados de actividad, salvo en la construcción. Al mismo tiempo, dos millones y medio de trabajadores trabajan por menos de 5 euros la hora en un país que, además, no tiene una ley de salario mínimo interprofesional. Los empleos a 1 euro la hora constituyen actualmente un nuevo tipo de empleo no cubierto por la seguridad social. Este tipo de empleados son cubiertos, no obstante, por una prestación básica. En contrapartida de ello, están obligados a aceptar trabajos ocasionales de utilidad pública, remunerados entre 1 euro y 1,5

euros. Ofertas que no pueden ser rechazadas si son trabajadores que están en paro.

Otro dispositivo, denominado “yo, sociedad por acciones”, ha sido puesto en marcha, con incitación financiera a la creación de empresas unipersonales. Este tipo de “falsos autónomos” o de “autónomos económicamente dependientes” ha contribuido a la reestructuración del empleo en diversos sectores, especialmente en los servicios.

El aumento de la pobreza y de las desigualdades

La pobreza ha aumentado también de forma muy significativa en la UE. Si ésta se situaba en el 20% el año 2008, al comienzo de la crisis, con más de 80 millones de personas por debajo del umbral de pobreza, actualmente las personas con riesgo de pobreza y de exclusión han llegado a representar el 25% de la población europea y una cifra de 120 millones. En algunos países, como Letonia (40,1%) el porcentaje de personas en riesgo de pobreza se ha disparado y en España ha llegado al 27%. A su vez, más del 8,5% de los trabajadores europeos que trabajan, 19 millones (dos millones más que hace cuatro años), corren el riesgo de caer en la pobreza ya que no disponen de un salario que les permita, a ellos y a sus familias, vivir decentemente. Esos porcentajes alcanzan en España (12,7%), en Grecia (13,8%) o en Rumanía (17,5%), porcentajes muy superiores a la media europea.

A su vez, las desigualdades han aumentado a niveles que no se conocían desde las postrimerías de la segunda guerra mundial: el coeficiente de Gini ha aumentado en Europa entre un 10%, un 20% e incluso un 25%, según los países

Al aumento de la pobreza y las desigualdades se ha añadido, en muchos de los países de la UE, una reducción, en algunos casos muy drástica, del porcentaje de parados con cobertura de desempleo. De igual manera, el porcentaje de parados de larga duración ha

crecido de forma dramática: por ejemplo, en nuestro país ha pasado a representar el 47% o en Estonia donde alcanza el 52%. Un rasgo muy generalizado —en Irlanda, España, Grecia, Portugal, Rumanía, Bulgaria, Lituania, Letonia, Estonia— es el proceso, numeroso y en incremento, de emigración, sobre todo de jóvenes, hacia otros países en busca de empleo.

Otro indicador es el que se refiere al aumento de los hogares que no tienen ningún tipo de ingreso, no sólo por razones laborales sino también por el aumento de las familias monoparentales. También inciden en la preservación de los sistemas de protección social la reducción de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida. Según un informe publicado este año en el Reino Unido, la diferencia en la esperanza de vida entre los más ricos y los más pobres es de diez años. O la creciente precariedad del empleo y el aumento de los trabajadores con bajos salarios (en ambos indicadores nuestro país se sitúa a la cabeza de Europa: tenemos el mayor índice de temporalidad laboral y más del 65% de los que trabajan tienen salarios brutos que no superan los 1.100 euros mensuales).

España, pobreza y desigualdad

De ello se trata también en varios artículos, y de una manera especial en el de Antonio González. Más de la cuarta parte de la población española (26,9), de acuerdo con la tasa Europea AROPE, se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión, teniendo incluso en cuenta las transferencias sociales que, como se sabe, reducen sustancialmente ese riesgo. De tal manera que España es el tercer país de los 28 Estados miembros de la UE (tras los dos más subdesarrollados, Bulgaria y Rumanía) con mayor porcentaje de la población por debajo del umbral de la pobreza. Nuestra tasa de población en riesgo de pobreza duplica la de los países de la UE en los que hay menor proporción de pobres.

Además, España es uno de los países de la UE con una pobreza más profunda. En la me-

dida en que los ingresos medios de la población en riesgo de pobreza eran, según las últimas estadísticas, inferiores en casi un 31% al umbral de la pobreza, el tercer peor dato de la Unión, tras Letonia y Rumanía.

Por otra parte, España es uno de los países en los que el sistema económico produce más pobreza (pobreza "primaria") y en los que el sistema de prestaciones sociales la corrige en menor grado.

La pobreza, además, parece que estuviera bastante relacionada con las opciones y el tipo de políticas realizadas en cada país. De tal forma que no parece casual que la mayor tasa de pobreza de las personas desempleadas de toda la UE sea la de Alemania; que la mayor de los pensionistas sea la del Reino Unido, y que la mayor en el caso de las personas que trabajan sea la de España.

En general, las altas proporciones de población en riesgo de pobreza están directamente relacionadas, en primer término, con el grado de desigualdad que se produce en el sistema económico. Sin luchar contra este tipo de desigualdad no se puede reducir la pobreza, como reconoce el propio informe de Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Income_distribution_statistics). Es significativo a este respecto que España presenta los mayores niveles de desigualdad del conjunto de la UE. En efecto, la mayor diferencia de los 28 países de la UE entre los ingresos del 20% más rico de la población respecto al 20% más pobre se registra en España.

Todos estos datos muestran la sobrecogedora evidencia de que España:

- es el país con mayor desigualdad,
- con una de las mayores tasas de pobreza
- con una de las menores capacidades para corregirla debido a la debilidad de las transferencias sociales

- y con un sistema laboral que genera la mayor tasa de pobreza de Europa

Todo ello constituye una realidad tan grave como poco conocida.

La crisis, las políticas adoptadas durante la misma y la forma en que el sistema económico y el mercado de trabajo actúan en España han hecho crecer muchísimo la desigualdad y la tasa de población en riesgo de pobreza. Con estos antecedentes, y dado que los últimos datos disponibles corresponden a 2011, y que durante 2012 y 2013 ha continuado la destrucción de empleo, se ha acentuado el volumen de desempleados que ha agotado su derecho a la percepción de prestaciones, y ha aumentado el número de familias con todos sus miembros en paro que no reciben ningún tipo de rentas, no es arriesgado pensar que la desigualdad habrá continuado aumentando su polarización y que las tasa de riesgo de pobreza habrán repuntado aun más.

No hay que olvidar tampoco las medidas que están afectando a los pensionistas y que se ha anunciado les van a seguir afectando: congelación de las pensiones, instauración del copago farmacéutico, desnaturalización absoluta de la cláusula de revisión, medidas que van a hacer perder en los años venideros hasta un 30% de las futuras pensiones, copago de los medicamentos hospitalarios....

Pero, en realidad la situación española ya venía mostrando desde hace mucho tiempo tintes claramente negativos. Ya antes de la crisis, durante el largo periodo expansivo, entre 1994 y 2007, la desigualdad no se redujo en absoluto. Lo que en realidad significó que el fuerte incremento de la desigualdad que se produjo en la anterior crisis, entre 1992 y 1994, no solo no se corrigió con el posterior crecimiento económico y del empleo, sino que aquel aumento en los niveles de desigualdad quedó consolidado (Informe del CES y de Luis Ayala).

La evidencia disponible pone de manifiesto que la desigualdad en España viene esencialmente determinada por tres factores:

- El mercado de trabajo, que ocasiona una fuerte desigualdad 'primaria' tanto en términos de distribución funcional de la renta, con un reparto claramente contrario a las rentas salariales, como dentro de estas al incrementarse de forma muy considerable las diferencias en la distribución salarial.
- El papel limitado que juega el sistema fiscal, que es la base redistributiva del Estado. En conjunto, el sistema tributario español tiene, por un lado, un limitado poder recaudatorio. Y por otro, un carácter muy poco progresivo. Ambas cosas determinan una capacidad redistributiva muy escasa.
- El debilitamiento de las políticas de prestaciones no monetarias (educación y sanidad, fundamentalmente) que son, por el lado del gasto, las políticas para las que se ha constatado una mayor capacidad de reducción de las desigualdades. Tras el importante papel que desempeñaron en este aspecto en la segunda mitad de los años ochenta, en las dos décadas posteriores no se constatan avances significativos, y los recortes aplicados en esta última fase de la crisis, que debilitan estas políticas, con toda probabilidad estarán agravando aún más los niveles de desigualdad.

La pérdida de derechos

La pérdida de recursos, la pobreza y el aumento de las desigualdades sociales es, no obstante, sólo una parte de las secuelas que nos está dejando la crisis. Más importante que ello es la pérdida de derechos que se está produciendo, derechos que son, precisamente, los que posibilitan que las situaciones de pobreza y de desigualdad no se cristalicen y que los ciudadanos tengan herramientas con las que recuperarse de la degradación social producida por las políticas que acompañan a la crisis.

Utilizando la crisis como disculpa se están recortando derechos que forman parte de

nuestra Constitución y del Patrimonio Social europeo. Cuando aumenta la pobreza infantil, los poderes públicos ya no aseguran la protección integral de los hijos. Las sucesivas reformas de las pensiones no aseguran el sistema público de pensiones sino que los pensionistas serán más pobres. Las reformas laborales tampoco garantizan el pleno empleo sino el aumento del desempleo y, en el mejor de los casos, el pleno subempleo. La protección de la salud está cada vez menos garantizada y el acceso a la educación más difícil al tiempo que la educación pública se degrada y se encarece. Es también evidente que cada vez menos españoles tienen derecho a una vivienda digna y la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural se declina en términos de paro, precariedad, éxodo, falta de horizonte vital autónomo. Los derechos de los ciudadanos - de los inmigrantes, de los rumanos, de los parados estigmatizados como parásitos, pero, en general, de la mayoría- se debilitan y cada individuo goza de cada vez menos protecciones colectivas.

Construir otra Europa, mantener las bases del Estado social europeo

Salir de la crisis requiere un nuevo Contrato Social para Europa. Ello supone cambios institucionales en el ámbito político y económico. La conciencia de un bien común a conservar y a hacer fructificar no es posible si no son creadas las bases políticas de una vida en común y de una conciencia de pertenencia a una misma comunidad. Tal contrato tampoco es separable del papel que la UE puede y quiera jugar en las grandes transformaciones que el mundo va a conocer en los próximos decenios.

Revertir las políticas de devaluación interna, lanzar un gran Plan de relanzamiento económico y abordar las políticas para inscribir ese crecimiento en un nuevo modelo de desarrollo sostenible es algo que sólo se puede hacer desde la UE. Por mucho que algunos partidarios del repliegue a los Estados nacionales di-

gan lo contrario, sólo desde Europa pueden ponerse en práctica las soluciones necesarias. Sólo la UE tiene la masa crítica para financiar la innovación y las inversiones que el nuevo modelo productivo requiere. Y sólo si construimos una UE más equilibrada y solidaria podremos evitar el escenario de una UE en la que los países del sur, o de la periferia, sean el “tercer mundo” de los países del norte. Escenario que conduciría a la ruptura de la unión monetaria y del mercado interior. Y a la definitiva irrelevancia europea.

Que el euro haya precedido al proyecto de unión política, de una unión bancaria, de un BCE con competencias completas, de un tesoro europeo o de una unión presupuestaria ha sido un tremendo error. Pero, llegados a este punto, desandar el camino crearía más proble-

mas que realizar una arquitectura institucional completa. Tanto en el ámbito económico como en el político.

La UE se halla ante el desafío de poner en marcha una Europa Federal, con una verdadera unión política, económica, presupuestaria, social y fiscal. Que ello sea posible dependerá de la voluntad política necesaria para romper los egoísmos nacionales y proponer un proyecto de futuro capaz de pesar en el mundo y de asegurar el bienestar de los ciudadanos.

Como dijo Jean Monnet, Europa no podrá ser el fruto de “una coalición de Estados sino de una unión de ciudadanos”. La Unión política no se podrá hacer sin el fuerte empuje de los ciudadanos que dobleguen las resistencias de los Estados.

Reformas multidimensionales y nuevos cometidos de los Estados de Bienestar europeos (1995-2013)

ELOÍSA DEL PINO

Instituto de Bienes y Políticas Públicas, CSIC

Resumen

Aunque la crisis económica y financiera que se inició en 2008 ha hecho que las reformas que afectan al Estado de Bienestar sean mucho más visibles ahora, lo cierto es que a largo de las dos últimas décadas muchos países europeos ya habían llevado a cabo cambios sustantivos en sus políticas sociales. En este breve artículo se presentan algunas de estas medidas insistiendo sobre todo en las tendencias comunes y no tanto en la divergencia que también se puede observar. Muchas de estas medidas han supuesto la re-mercantilización de individuos y hogares e introducido nuevos enfoques que dejan en un segundo plano los objetivos de la redistribución y la equidad que tradicionalmente han diferenciado al núcleo del modelo social europeo. Junto a las mencionadas reformas, también se ha ampliado la cobertura de ciertas necesidades y colectivos que estaban peor protegidos por el sistema. En España, los recortes han dado al traste con los intentos de modernización del Estado de Bienestar que se realizaron en los años inmediatamente anteriores a la crisis iniciada en 2008.

Palabras Clave: Estado de Bienestar, política social, recortes, remercantilización.

Abstract

Although the economic and financial crisis that began in 2008 has made reforms affecting the Welfare State much more visible now, over the past two decades many European countries had already undertaken substantial changes in their social policies. This short article presents some of these measures with particular emphasis on common trends rather than on the divergence that can also be observed. Many of these measures have led to the re-commodification of individuals and households and introduced new approaches that set aside the goals of redistribution and equity that had traditionally characterized the core of the European social model. Alongside these reforms, the coverage of certain needs and groups that were less protected by the system has also been expanded. In Spain, retrenchment has ruined the attempts to modernize the welfare state performed in the years immediately preceding the 2008 crisis.

Key words: Welfare State, social policy, retrenchments, re-commodification.

Aunque la crisis económica que se inició en 2008 ha hecho que las reformas sobre el Estado de Bienestar sean ahora mucho más visibles, lo cierto es que, a lo largo de las dos últimas décadas, en muchos países europeos se han producido cambios sustantivos en las políticas sociales. La evidencia científica sobre que la configuración específica de los programas públicos y el sólido apoyo de los ciudadanos a los mismos limitaba las posibilidades de reforma de las políticas sociales se ha visto cuestionada desde la segunda mitad de los años 90 por cambios que no solamente afectan a los instrumentos de política pública utilizados (por ejemplo, las normas de elegibilidad, el tipo de prestaciones, su generosidad y duración) y a determinados aspectos relativos al gobierno y a la gestión de los mismos (por ejemplo, la provisión pública, por el tercer sector o privada), sino también a los principios, asunciones básicas y prioridades de las políticas sociales (Del Pino y Rubio 2013).

Quizá debido a que comenzaron sus reformas con más retraso que los países del norte de Europa [Suecia, Finlandia, Dinamarca y Noruega] y los anglosajones [Irlanda y Reino Unido], los países de la Europa continental [Alemania, Francia, Austria, Bélgica y los Países Bajos] han sido especialmente dinámicos en los últimos años. Desde el comienzo de la crisis de 2008, pero sobre todo desde su segunda fase, en la que los gobiernos decidieron perseguir la consolidación fiscal a través prioritariamente de la austeridad, los países del sur de Europa, los englobados en el llamado régimen mediterráneo de bienestar [España, Italia, Portugal y Grecia], también están llevando a cabo algunas reformas sustantivas aunque en este caso, y a falta de análisis más detallados y con mayor perspectiva, parecen estar consistiendo sobre todo en recortes.

Este breve artículo tiene la pretensión de presentar algunas de las tendencias de cambio más importantes observadas en los últimos años en las políticas sociales. En las conclusiones se destaca la multidimensionalidad de tales reformas que, en contra de lo que pudie-

ra pensarse, no se limitan únicamente al recorte o a la ampliación de las prestaciones y los servicios del bienestar. También se destacan los nuevos objetivos que algunas de estas reformas parecen querer atribuir al Estado de Bienestar.

Las reformas en las principales políticas sociales en Europa

El informe *Jobs Report* de la OCDE (1994) colocó la activación en la agenda de los gobiernos europeos. Con el objetivo de escapar de la trampa del “bienestar sin trabajo” (Palier, 2013; Esping-Andersen, 1996), las políticas activas tienen el propósito de eliminar los obstáculos (habilidades obsoletas, comportamiento inadecuado, falta de motivación, mala salud u otras) que impiden la participación de los desempleados en el mercado laboral (Bonoli, 2011). En la actualidad, en la mayoría de los países europeos, las prestaciones por desempleo se condicionan a la demostración por parte del receptor de que *se merece* tal prestación, no ya por haber contribuido mediante su cotización social durante el tiempo en que estaba trabajando, sino porque buscará activamente un empleo o incluso aceptará un puesto “adecuado” a su perfil.

Estas políticas pueden ser muy distintas según los países. Fruto de la comprobación empírica, Bonoli (2011) propone cuatro tipos ideales:

1. *Incentive reinforcement*: especialmente en los países anglosajones, persigue sus objetivos restringiendo la generosidad y la duración de las prestaciones o condicionando su percepción a la participación en el mercado laboral o en programas de empleo o, incluso, aplicando sanciones.
2. *Employment assistance*: intenta eliminar los obstáculos para el empleo sin modificar los incentivos, utilizando servicios de asesoramiento y de puesta en contacto entre desempleado y empleador o apo-

yando el cuidado de hijos; es un tipo novedoso en la Europa continental, en los países nórdicos y en los países anglosajones.

3. *Occupation*: más propio de la Europa continental, no se trata tanto de promover la reentrada en el mercado de trabajo como mantener a las personas ocupadas para que no se descapitalicen mediante formación, programas de empleo en el tercer sector o en el sector público.
4. *Human Capital Investment*: en los países nórdicos, consiste en proporcionar formación básica y profesional para quienes no la tenían o cuyas habilidades quedaron obsoletas.

A diferencia de las políticas de los 80 que favorecían la salida del mercado laboral de determinados colectivos (desempleados mayores, mujeres, padres o madres con cargas familiares, discapacitados) a cambio de subsidios, con la finalidad de garantizar el empleo de los varones cabeza de familia, en la actualidad estos colectivos vuelven a considerarse empleables (Kenworthy, 2010; Clasen y Clegg, 2012). Esto se consigue mediante la vinculación de las prestaciones, incluso las de aquellos que no las perciben por estar desempleados sino por otra razón, a la búsqueda de un empleo, por ejemplo, las de quienes perciben salarios sociales o rentas mínimas de inserción (Clasen y Clegg, 2012). Esto ha ocurrido en el Reino Unido (Clasen, 2011) y en Alemania, donde incluso los que tienen serias limitaciones de salud son ahora considerados trabajadores potenciales, como también lo son los cónyuges de los parados de larga duración o los padres o madres con cargas (Dingeldey, 2011). En Holanda, los mayores de 57 y hasta 60 años tienen hoy las mismas obligaciones que cualquier otro preceptor de la prestación en cuanto a la búsqueda de empleo y a los programas de activación (Hoogenboom, 2011). En Dinamarca, la Ley de Política Social Activa extendió el principio de activación a los solicitantes de asistencia social. Se pusieron

en marcha programas como el denominado *flexi-jobs*, que subsidiaba más de dos tercios de los costes laborales para las personas discapacitadas, sin límite de duración (Bonoli, 2011).

Los trabajadores pobres son una nueva realidad en Europa. Muchos países europeos han visto incrementarse el empleo a tiempo parcial, mediante los llamados mini-jobs y la contratación temporal. Muchos gobiernos parecen preferir que los individuos estén activos para evitar su descapitalización aunque ello suponga que el Estado ha de completar su salario. De modo que para que determinados individuos (por ejemplo, en Dinamarca, Francia y Holanda) o un hogar (en Reino Unido) pueda recibir el subsidio, ha de trabajar un mínimo de horas, recibiendo mayor subsidio cuantas más horas trabaje hasta un tope en el que el subsidio empieza a decrecer (Bonoli, 2011; Clasen y Clegg, 2011). Estas tendencias han sido muy criticadas por sus efectos en la precarización del empleo y, como consecuencia de ello, en la pobreza y la desigualdad, así como por sus perjuicios para el sistema económico y la competitividad, puesto que los empleadores tendrán pocos incentivos para aumentar su productividad y los individuos para mejorar sus habilidades (al no esperar que esto les conduzca a un mejor salario). Países como Holanda, donde este tipo de contratos llega a representar un tercio del empleo, garantiza al trabajador a tiempo parcial los mismos derechos que al que posee un contrato a tiempo completo.

El llamado grado de “mercantilización” ha servido para medir la generosidad de los Estados de Bienestar (Esping-Andersen, 1990). En los últimos años, individuos y hogares han sufrido un proceso re-mercantilizador, de mayor dependencia del mercado, en la medida en que la percepción de sus prestaciones depende de su participación en el mercado laboral en mayor proporción que antes. Este proceso remercantilizador ocurre también por otras vías, como se verá a continuación, en otros sectores de política pública, como la ne-

cesidad de completar las pensiones públicas con otras privadas o el copago de los servicios sanitarios.

En general, preocupados principalmente por la sostenibilidad del sistema desde la segunda mitad de los noventa, los diferentes países han reformado sus sistemas públicos de pensiones implementando medidas como: retraso de la edad de jubilación, ampliación de la base de cálculo y del número de años de cotización necesarios para percibirla, reducción de la cuantía de la pensión y fomento de los planes de pensiones privados obligatorios y voluntarios que puedan completar en el futuro las exiguas pensiones públicas, el debilitamiento de los sistemas de reparto favoreciendo los de capitalización y la introducción de mecanismos de comprobación de recursos para pensiones que antes eran de carácter universal (Rubio, 2013).

Sistemas sanitarios

Todos los sistemas sanitarios europeos han visto la introducción de reformas dirigidas a intentar contener el gasto sanitario que había aumentado significativamente debido principalmente al envejecimiento y a la creciente incorporación de tecnología (Moreno-Fuentes, 2013). Aunque distintos en sus características, tanto los sistemas de aseguramiento social como los universalistas presentes en Europa tienen en común la alta calidad de los servicios que prestan, su amplia cobertura poblacional y sus buenos resultados sanitarios cuando se comparan con otros sistemas del mundo. Los expertos advierten de que la introducción de reformas privatizadoras debe complementarse con medidas que puedan contrapesar sus negativos efectos, ya que en otro caso pueden hacer que especialmente en el modelo de tipo universal aparezcan desigualdades que hasta ahora no se había producido. También se han introducido reformas como la descentralización de la gestión o la integración entre distintos niveles de atención sanitaria (Moreno-Fuentes, 2013). Finalmente, debe

mencionarse como una medida de importancia el recorte del gasto farmacéutico, ya que se trata de un gasto con un nada desdeñable efecto redistributivo.

Sistema educativo

En el educativo, las reformas han implicado la introducción de mecanismos de mercado, como las privatizaciones de la titularidad o simplemente de la gestión o la posibilidad de elección de centro por parte de las familias (Alegre y Subirats, 2013). El alcance de las reformas ha sido desigual. En este sentido, existen países como Finlandia donde la educación pública representa más del 90% de la oferta y otros en los que la gestión privada de la educación pública más la educación directamente privada supera el 30% en la enseñanza primaria y secundaria como, por ejemplo, España.

Desempleo

En el caso de las políticas pasivas de protección por desempleo, se han endurecido los criterios de elegibilidad y se han reducido los niveles de generosidad y la duración de las mismas. Dinamarca y Suecia pusieron fin a partir de los años noventa a la duración indefinida de las prestaciones y en el caso del primer país su límite es hoy de dos años (Goul Andersen, 2011). También ha habido recortes en Alemania, Francia, España y Portugal, por ejemplo. Otra reforma de importancia creciente en la protección por desempleo consiste en desvincular la prestación del historial contributivo previo, acortándose el tiempo en que se recibe la prestación contributiva y alargándose el subsidio no contributivo, el cual es menos generoso. Finalmente, y como consecuencia de la crisis, algunos países han creado nuevos subsidios, en principio de carácter temporal, para proporcionar cobertura a desempleados que han perdido el derecho a los subsidios existentes debido a la prolongación de su situación por desempleo. Este ha sido el caso de España o Italia.

En aras a mantener la competitividad, todos los países han modificado la regulación que protege el empleo, especialmente el fijo, haciendo más flexibles y menos burocráticos los requisitos para un despido más barato. Se han rebajado los costes no salariales del trabajo a través de exenciones fiscales o de subvenciones al empleador y a la moderación salarial. La *flexiseguridad* implica la flexibilización del mercado de trabajo con el fin de buscar la competitividad a cambio de dotar a los trabajadores de mayor seguridad en las etapas de transición entre unos y otros puestos de trabajo, especialmente en el caso de los trabajadores con una posición relativamente débil. Se ha llamado la atención sobre el hecho de que, en la práctica, su alcance es limitado y las políticas inciden más en la dimensión de flexibilidad que en la de seguridad (Tangian, 2006).

Gobernanza y gestión

Se han producido cambios en la gobernanza y en la gestión de las políticas. La administración pública comparte ahora su tradicional protagonismo en la provisión de los servicios con organizaciones del sector privado o del tercer sector. Esto se produce especialmente en los sectores de sanidad, educación, servicios sociales, pensiones e incluso en la gestión de las prestaciones y los demás servicios relacionados con el desempleo. Al mismo tiempo, la propia administración ha visto a veces incrementado su papel en forma de control administrativo así como la interacción entre los distintos niveles de gobierno. En países como Holanda se ha tendido a la creación de “puertas únicas de entrada” al sistema de protección social, fusionando los servicios para los desempleados con los encargados de la provisión de la asistencia social, facilitando el acople entre las políticas activas y las pasivas (Hoogenboom, 2011).

Otras iniciativas de política pública inspiradas en las ideas recogidas bajo la denominación de *Estado orientado a la inversión social*, que algunos han calificado como el nuevo pa-

radigma de política social, se han centrado especialmente en nuevas políticas de protección para colectivos específicos como las familias, niños, mujeres, ancianos y desfavorecidos. Aunque algo más tarde que en el norte de Europa, a partir de la segunda mitad de los noventa, algunos países iniciaron la senda de la *desfamiliarización* del cuidado (Palier, 2013), mediante, por ejemplo, la introducción de nuevos seguros y prestaciones para hacer frente al incremento de la esperanza de vida y del creciente número de mayores de 85 años. Distintos factores, como el contexto actual de crisis económica, han hecho que, a pesar la institucionalización de una respuesta pública al riesgo social de dependencia, no se haya renunciado a la responsabilidad de los afectados y sus familias en el proceso de cuidados, especialmente en los regímenes continental y mediterráneo (Rodríguez-Cabrero y Marbán, 2013). En España, los recientes recortes han frenado la implantación de un sistema que contaba con elementos del régimen nórdico y del continental (Rodríguez-Cabrero y Marbán, 2013).

Quizá uno de los sectores que más se ha consolidado es el de las políticas de *protección a las familias*, incluyendo el apoyo a las mujeres y a las madres o padres solos con cargas familiares, ya que éste es un tipo de familia de creciente importancia en Europa. En cualquier caso, independientemente del tipo de familias, tal y como explican León y Salido (2013), con el fin de garantizar los derechos laborales de los padres y de facilitar la implicación en las tareas de cuidado en condiciones de igualdad, de hacer frente a situaciones de especial necesidad e, incluso, con el objetivo de mejorar la natalidad, los diferentes países optan por combinaciones diversas de tres instrumentos de política principales: las licencias laborales para padres y/o madres, las transferencias económicas y los servicios de atención y cuidado. Aunque las diferencias entre regímenes parecen haberse atenuado, debido en buena medida al impulso de la Unión Europea, los países nórdicos continúan siendo los más comprometidos con un modelo que favorece elevadas tasas de participación laboral femeni-

na, la división igualitaria de roles entre hombres y mujeres y la posibilidad de externalizar las tareas de cuidado fuera del hogar a través de servicios de calidad. En el resto de los regímenes, la maternidad continua teniendo un impacto significativo en la participación laboral de las mujeres, especialmente en el caso de los países mediterráneos (León y Salido, 2013).

Finalmente, algunos países han destacado estos años por sus políticas de lucha contra la pobreza, especialmente la pobreza infantil, como es el caso del Reino Unido, donde gracias a las políticas de Blair y Brown, el riesgo de pobreza infantil más disminuía después de las transferencias sociales y subsidios públicos, al menos hasta la llegada de los conservadores al poder con sus recortes sociales, (Mari-Klose y Mari-Klose 2013).

Conclusiones

En Europa, las reformas están afectando a todos los sectores de política que se consideran dentro del ámbito del Estado de Bienestar (sanidad, educación, pensiones, protección por desempleo, lucha contra la pobreza, servicios sociales y en el sector del cuidado). Muchas de estas medidas de recorte (*retrenchment*) han supuesto la *re-mercantilización* de individuos y hogares, en el sentido de que estos dependen más ahora que antes del mercado para cubrir sus necesidades en materia social. Además, en algunos sectores de política se ha comenzado a introducir o reforzar valores tales como la libertad de elección, el merecimiento, la activación o la ética del trabajo, que priorizan la lógica económica y dejan en un segundo plano el objetivo de la redistribución y la equidad que tradicionalmente ha diferenciado al núcleo del modelo social europeo.

Junto a las mencionadas reformas, en un intento de modernizar las políticas sociales, también se ha ampliado la cobertura de ciertas necesidades y colectivos que estaban peor protegidos o que no estaban cubiertos por el

sistema, como las tareas de cuidado de las personas en situación de dependencia o los trabajadores precarios, entre otros. Estas últimas medidas vinculadas al denominado paradigma del *Estado orientado a la inversión social* parecen estar arrojando resultados positivos en los países en que estaban consolidadas. Aunque algunas medidas similares trataron de implementarse en España especialmente en la primera legislatura del presidente Zapatero, los recortes llevados a cabo desde 2010 no han dejado que tales medidas diesen sus frutos, pues la mayoría se han suprimido. Esto deja el balance reformador del Estado de Bienestar español, salvo por algunas iniciativas aisladas de ciertas Comunidades Autónomas, reducido a un variado catálogo de recortes aparentemente sin más visión estratégica que la de reducir el gasto a corto plazo (Del Pino, 2013).

Bibliografía

Alegre, M.A. y Subirats, J. (2013) "Sistemas y políticas educativas comparadas: transformaciones, convergencias y divergencias de los países occidentales", en Del Pino, E. y Rubio Lara, M.J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid. 262-290.

Bonoli, G. (2011) "Active Labour Market Polity in a changing Economic Context" en J. Clasen y D. Clegg (eds.) *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press. 318-332.

Clasen, J. (2011) "United Kingdom: toward a single working-age benefit system" en J. Clasen y D. Clegg (eds.) *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press. 15-3.

Clasen, J. y Clegg, D. (2011) *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Del Pino, E. (2013) "The Spanish Welfare State from Zapatero to Rajoy: Recalibration to Retrenchment" in A. Botti & B. N. Field, eds. *Politics and Society in Contemporary Spain: From Zapatero to Rajoy*. New York: Palgrave.

- Del Pino, E. y Rubio, M.J.^a (eds.) (2013) Los Estados de Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada. Madrid: Tecnos.
- Dingeldey, I. (2011) "Germany: moving towards integration whilst maintaining segmentation" en J. Clasen y D. Clegg (eds.) *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press. 55-74.
- Esping-Andersen, G. (1996) *Welfare State in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Londres: Sage.
- Goul Andersen, J. (2011) "Denmark: ambiguous modernization of an inclusive unemployment protection system" en J. Clasen y D. Clegg (eds.) *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press. 187-207.
- Hoogenboom, M. (2011) "The Netherlands: two tiers for all" en J. Clasen y D. Clegg (eds.) *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press. 75-99.
- Kenworthy, L. (2010) "Labour Market Activation", en F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger y C. Pierson, *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. 435-448.
- León, M. y Salido, O. (2013) "Las políticas de protección a las familias en perspectiva comparada: divergencias nacionales frente a desafíos comparados", en Del Pino, E. y Rubio, M.^a. J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid. 291-309.
- Mari-Klose, P. y Mari-Klose, M. (2013) "¿Cómo se reduce la pobreza en los países ricos? Políticas de aseguramiento, redistribución y asistencia social en el Estado de Bienestar", en Del Pino, E. y Rubio, M.^a.J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos 301-338.
- Moreno, L. y Mari-Klose, P. (2013) 'Las transformaciones del Estado del Bienestar Mediterráneo: Trayectorias y retos de un régimen en transición', en Del Pino, E. y Rubio, M.^a.J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos 126-146.
- Moreno-Fuentes, F.J. (2013) 'Políticas sanitarias en perspectiva comparada. Descentralización, mercados y nuevas formas de gestión en el ámbito sanitario', en Del Pino, E. y Rubio, M.^a.J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid. 189-211.
- Palier, B. (2013) "El régimen de bienestar continental: de un sistema congelado a las reformas estructurales", en Del Pino, E. y Rubio, M.^a.J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid. 61-85.
- Rodríguez Cabrero, G. y Marbán, V. (2013) "La atención a la dependencia en una perspectiva comparada: de la asistencialización a la cuasi-universalización", en Del Pino, E. y Rubio, M.^a.J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid. 237-261.
- Rubio, M.^a.J. (2013) "La reforma de las pensiones de jubilación en perspectiva comparada. ¿Del Estado de bienestar al Estado regulador?", en Del Pino, E. y Rubio, M.^a.J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid. 169-188.
- Tangian, A. (2006) "European flexicurity: concepts (operational definition), methodology (monitoring instruments) and policies (consistent implementations)", WSI Diskussionspapier, 148.

La nueva pobreza: causas y contexto

ENRIQUE GOMÁRIZ

Miembro del Consejo de Redacción de TIEMPO DE PAZ

Resumen

Diversos indicadores, procedentes de las encuestas de ingresos, el uso de sistemas asistenciales básicos, etc, muestran un apreciable crecimiento de la pobreza y la desigualdad en Europa, especialmente en España.

La respuesta conservadora a la crisis sistémica de los años setenta, que dio lugar a las políticas neoliberales, marcó el camino para un cambio de las relaciones entre capital y trabajo, claramente en detrimento de éste último. Así, el retroceso de la participación del trabajo en el conjunto de la renta no es un fenómeno actual, sino que puede evidenciarse desde hace no menos de cuarenta años. Por esa razón, resulta improbable que, sin que se revierte ese curso de deterioro del factor trabajo, pueda producirse un mejoramiento de las condiciones sociales como reflejo inmediato de la recuperación de la presente crisis económica.

Palabras clave: pobreza, desigualdad, políticas neoliberales.

Abstract

A number of indicators, related to different income surveys and the use by society of relief and welfare systems, show a remarkable increase of the poverty and inequality levels in Europe, and specifically in Spain.

The conservatives' response to the global crisis that emerged during the 70s paved the way to neoliberal policies, forging a change in the relationships between capital and labour, clearly at the expense of the latter. In this sense, we can say that the set-back in the participation of labour in the income as a whole is not a current situation, but a fact that has been in place during the last 40 years. That's the reason to say that, unless that trend is reverted, no improvement in social conditions can be possible, as an immediate reflection of the recovery from the ongoing economic crisis.

Key words: poverty, inequality, neoliberal policies.

Diversos indicadores, procedentes de las encuestas de ingresos, el uso de sistemas asistenciales básicos, etc., muestran un apreciable crecimiento de la pobreza y la desigualdad en Europa, especialmente en España. Se trata de un fenómeno que afecta gravemente no sólo al creciente universo de los desempleados, sino también a los asalariados e incluso a segmentos importantes de las denominadas clases medias.

Una interpretación de este grave impacto se remite al hecho de que nos encontramos en una de las crisis económicas más profundas desde la Gran Depresión de 1929. Sin embargo, un análisis más riguroso del problema muestra un grado mayor de complejidad. En efecto, este aumento radical de la pobreza requiere distinguir los efectos de corto plazo de los correspondientes al mediano y largo plazo. En otras palabras, siendo cierto que nos encontramos bajo una violenta tormenta económica, es posible afirmar que también puede aplicarse el viejo adagio: "llueve sobre mojado".

Una de las consecuencias de esta conjunción entre procesos de corto y largo plazo es que no sea posible asegurar que la pobreza que se está produciendo con la presente crisis económica tenga un carácter estrictamente coyuntural, que se revertirá —como afirman algunos— conforme tenga lugar un curso de recuperación económica. Es cierto que esa coyunturalidad se manifestó en décadas pasadas en algunos países afectados por profundas crisis (Argentina, Rusia, entre otros), donde el volumen de pobreza se duplicó en dos años, afectando a amplios sectores de la clase media, pero que, con la recuperación, cinco años más tarde, la proporción de personas que vivían bajo la línea de pobreza volvía a situarse en niveles similares a los existentes antes de comenzar la crisis.

Pero esa elasticidad socioeconómica depende también de factores estructurales y de largo plazo. Si en medio de la crisis económica o como producto de las políticas de respuesta a la crisis, se ve gravemente afectado

el capital social (y sus pilares básicos, como educación, salud, etc.), lo que implica una pérdida de derechos adquiridos, es muy probable que la recuperación no traiga consigo la pronta reducción de la pobreza y la desigualdad. Es decir, es probable que la recuperación del movimiento de capital y de la capacidad de hacer negocios no se traduzca paralelamente en un mejoramiento de las condiciones sociales generales.

Esa falta de correspondencia entre recuperación y disminución de la pobreza también guarda relación con el desarrollo de procesos de largo plazo. Como señalan varios de los autores de este número de TdP, la pérdida de participación del trabajo en el conjunto de la renta nacional viene dándose desde hace mucho, al tiempo que se destruía el pacto social que había sustentado el Estado de Bienestar. Puede afirmarse que la imposición de una respuesta conservadora a la crisis sistémica de los años setenta, que dio lugar a las políticas neoliberales, marcó el camino para un cambio en las relaciones entre capital y trabajo, claramente en detrimento de este último. Así, el retroceso de la participación del trabajo en el conjunto de la renta no es un fenómeno actual, sino que puede evidenciarse desde hace no menos de cuarenta años. Por esa razón, resulta improbable que, sin que se revierta ese curso de deterioro del factor trabajo, pueda producirse un mejoramiento de las condiciones sociales como reflejo inmediato de la recuperación de la presente crisis económica.

Ahora bien, al hacer más complejo el análisis sobre el desarrollo de la nueva pobreza, nos vemos obligados a penetrar en un escenario bastante más amplio. ¿Cómo es posible que no haya sido posible la recuperación del pacto social del Estado de Bienestar en un período de cuatro décadas, en el contexto de un sistema político democrático? ¿Cuál es la razón de que las políticas conservadoras hayan sido favorecidas con el voto de las mayorías afectadas? ¿A qué se ha debido la incapacidad de la izquierda en general y la socialde-

mocracia en particular, para revertir las políticas que ponían en cuestión el Estado de Bienestar? En otras palabras, el aumento de la pobreza y la desigualdad refiere a unas políticas emanadas desde gobiernos electos o desde organizaciones regionales, como la Unión Europea, que dicen responder a parámetros democráticos de persecución del bien común; por cierto, sin que las fuerzas políticas que se oponen a dichas políticas hayan sido capaces de revertir esa tendencia.

Es decir, para entender mejor el surgimiento de la nueva pobreza se hace necesario ampliar el campo del análisis, pero al hacerlo surgen interrogantes de gran calado sobre la articulación entre economía y política, o de manera más precisa entre economía privada y democracia política. Sin encarar tales interrogantes, la existencia de un “capital desbridado” (al decir de José María Zufiaur) y su capacidad de hacer funcionar la economía según sus únicos intereses, no tendrían explicación posible y acabarían constituyendo un insondable misterio.

Porque, definitivamente, resulta paradójico que en un contexto de democracia política y fuerte presencia de fuerzas socialdemócratas (que habían forjado el Estado de Bienestar), el capital –y sobre todo su dimensión financiera– haya podido quedar fuera de control de la manera que lo ha hecho en el último cuarto del pasado siglo y principios del presente. Una primera explicación guarda relación con la explosión de la crisis económica de los años setenta, iniciada como crisis energética pero luego desplegada con un carácter más sistémico. Sin embargo, la aparición de la crisis no explica por sí misma el desembridamiento del capital, sino que hay que contemplar también la respuesta a dicha crisis. En realidad, lo cierto es que, contrariamente a lo que vaticinaron algunos representantes de la izquierda, lejos de estar presenciando una crisis del sistema capitalista, lo que tuvo lugar a fines de los años setenta fue una salida de derechas a la crisis económica. Y desde ese tipo de salida se proyectó la globalización como respuesta sistémi-

ca, liderada por un capital financiero sin control alguno y realizando sus operaciones en tiempo real alrededor de todo el globo.

Pero para evitar arrastrar malentendidos, conviene recordar la diferencia aprendida entre desarrollo del capitalismo y de la economía privada. La primera categoría (capitalismo) tuvo su uso correcto en los dos últimos siglos para identificar una sociedad que se reproducía según los intereses directos del capital. Es decir, el capital no sólo dominaba las relaciones productivas sino el conjunto de la reproducción social. Muchos teóricos han puesto en cuestión si eso describe bien las sociedades europeas después de la segunda guerra mundial. Por eso se produjo la crisis de representación política del capital y la construcción del Estado de Bienestar se edificó como principal contribución de la socialdemocracia. Las sociedades empezaron a funcionar por parámetros que ya no respondían estrictamente a los intereses del capital. Así, una de las discusiones más interesantes a comienzos de los años setenta del pasado siglo estuvo referida a si la sociedad del Estado de Bienestar podía seguir denominándose sin más “capitalista”. En todo caso, ya no era un capitalismo estrictamente hablando, como cuando la sociedad funcionaba sin cortapisas según los intereses capitalistas. Y así apareció el término de sociedades postcapitalistas.

Comenzó a ser necesario reconocer el sistema económico de una forma más amplia y se habló de la economía privada, para distinguirla de la economía estatal de los países denominados socialistas. En tal sentido, el siglo XX entregó una lección aprendida fundamental: la economía privada no tiene alternativa visible (y desde luego no lo es la economía estatal o autogestionaria, al estilo yugoslavo). Y la izquierda empezó a pensar en una sociedad postcapitalista, donde la democracia política fuera capaz de poner la economía privada –como sistema económico que funciona– al servicio del bien común. Ese objetivo parecía posible a los ojos de la socialdemocracia en algunos países europeos, cuando inopinada-

mente llegó la crisis energética/productiva y se produjo la globalización como respuesta.

El problema ha consistido en que esa globalización ha supuesto la ruptura de la regulación política de la economía privada y el regreso del capitalismo en el sentido lato de buscar un mundo que funcione a partir de los intereses del capital (global). Eso ha quebrado el espinazo de la estrategia socialdemócrata, que ahora tiene que aspirar a lograr a nivel global lo que parecía que podía haber alcanzado a nivel nacional o regional.

Pero este objetivo presenta dimensiones colosales. Lograr la centralidad de la política democrática a nivel global es hoy poco más que una quimera. Tendrá que pasar mucho tiempo antes de que aparezcan señales de que algún tipo de organización política democrática, con capacidad de regular, esté emergiendo a nivel mundial. Y mientras no suceda eso, los depredadores del capitalismo, sus sectores más oportunistas y especulativos (esos que hoy tratan de devorar la Europa del euro), seguirán sueltos por el campo global.

Así las cosas, la cuestión central para la socialdemocracia es hoy apreciablemente compleja: ¿debe abandonar su pretensión de desarrollar una sociedad postcapitalista donde la economía privada sea puesta por la política democrática al servicio del bien común, o debe seguir insistiendo en ello, aunque sepa que en el espacio global se desarrollan tendencias claramente contrarias? ¿O simplemente debe hacerse anticapitalista sin más, como plantean algunos de sus representantes?

En un interesante artículo, el sociólogo y ex-dirigente del PSOE, Ignacio Sotelo (*El País*, 3/12/12), reflexionaba sobre el cambio histórico de la socialdemocracia, a propósito de la reacción social ante los efectos de la crisis actual, concluyendo que “a pesar de los efectos de la crisis, no existe un modelo alternativo creíble y operativo”. En cuanto a la economía privada, Sotelo sostiene que su superación no parece avistarse en un “horizonte previsible”.

¿Qué hicieron en los años pasados los socialdemócratas ante la evidencia de que la globalización ha supuesto una desregulación al nivel más alto de la economía mundial? Algunos optaron por parapetarse tras sus fronteras (como el socialismo francés), otros abrazaron la globalización (Blair, por ejemplo), como si el libre comercio no fuera una moneda de dos caras (espacios de crecimiento y de desregulación). Lo cierto es que ninguna de las dos estrategias ha superado la prueba del ácido de la realidad efectiva.

Finalmente, la socialdemocracia se ha dado cuenta de que para poner la economía global al servicio del bien común se hace necesaria una entidad de gobierno democrático a nivel mundial. Algo que es infinitamente más fácil de decir que de hacer. Hoy por hoy no hay señales de que ese camino esté iniciándose de forma sustantiva. ¿Entonces, qué hacer?

Algunos sostienen que ello demuestra que el intento de lograr sociedades postcapitalistas no es menos utópico que las viejas ideas socialistas. Por ello habría que optar ante una disyuntiva: hacerse anticapitalista en términos latos o, todo lo contrario, aceptar la globalización tratando de minimizar sus efectos negativos. Sin embargo, todavía hay quienes no abandonan la estrategia de fines del siglo XX: es posible controlar la economía privada en los espacios nacionales e incluso regionales, aunque no sea en la medida que nos gustaría. Eso significa prestar mucha mayor atención a las turbulencias y las burbujas nacionales y mantener la defensa del Estado de Bienestar a nivel europeo.

Cierto, no hay que confundirse, se trata de una estrategia fundamentalmente defensiva, que, en medio de la crisis europea, puede exigir acuerdos con fuerzas políticas de centro y centroderecha, para evitar la bancarrota y el ser fagocitados por los sectores depredadores del capital global. Porque, pese a todo, las fuerzas de centroderecha se encuentran ante una difícil disyuntiva: por un lado deben responder a las exigencias de los Estados democráticos, cuyas poblaciones reclaman el man-

tenimiento del Estado de Bienestar, pero por el otro lado, sienten las presiones de los sectores más neoliberales del capital que les empujan a una política de privatización de los servicios sociales y todo aquello que sea comerciable. Por eso, en los países con una cultura política madura, la socialdemocracia ha optado por establecer un pacto de Estado con el centroderecha para mantener en lo fundamental el Estado de Bienestar.

La idea que esta socialdemocracia propone es practicar esa estrategia defensiva a nivel nacional mientras se resuelve el colosal problema del establecimiento de reglas para con-

trolar la actividad del capital global. Tal estrategia resultaría de mayor eficacia para evitar las dimensiones más dramáticas de la crisis, como es el crecimiento rampante de la pobreza y la extrema pobreza. Ciertamente, para ello es necesario evitar la ocultación del daño social que se está produciendo y, consecuentemente, denunciarlo. Pero sin dejar de examinar el contexto global en que está teniendo lugar, porque es en ese contexto donde habrá de buscarse la estrategia que logre encontrar una salida a la crisis que permita a las sociedades europeas orientarse de nuevo hacia la puesta en práctica de esa Europa de los ciudadanos que está por desarrollarse.

Los efectos de la política de austeridad sobre la pobreza y desigualdad

GABRIELA JORQUERA
Coordinadora EAPN Madrid

Resumen

El artículo revisa algunos datos que muestran la evolución de la pobreza y la exclusión social en España durante la crisis económica, tanto a nivel nacional como a nivel de comunidades autónomas, diferenciando distintas intensidades de pobreza. Finalmente, se hace una reflexión sobre el efecto de la desigualdad en la pobreza en España y la necesidad de reducir de manera efectiva y urgente la pobreza y la exclusión en España.

Palabras clave: Pobreza, exclusión social, desigualdad, derechos, crisis.

Abstract

The paper presents some data which show the evolution of poverty and exclusion in Spain since the crisis began, in national and local levels, with different intensities. Finally, it considers the importance of inequality in the significant increase in people who are in a situation and risk of poverty and exclusion, and the main effects of the Government's austerity policies for poverty reduction.

Key words: Poverty, exclusión, inequality, rights, crisis.

Cinco años después del inicio de la crisis, los datos siguen siendo demoledores: los indicadores de pobreza y exclusión en España siguen empeorando, y, por mucho que nos pese, todo indica que así seguirá, a juzgar por el aumento del paro de larga duración, el aumento de la desigualdad y los nocivos efectos que están teniendo en la población más vulnerable las medidas de control del déficit puestas en marcha en los últimos años. Los datos disponibles de la tasa de riesgo de pobreza y exclusión (AROPE), el indicador que se utiliza a nivel europeo y que incluye a aquellas personas que viven en hogares con bajas rentas, y/o en hogares con baja intensidad de empleo y/o con privación material severa, nos muestran que casi 12 millones y medio de personas, un 26,9% de la población, se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión en España, el punto más alto desde el inicio de la crisis¹.

El riesgo de pobreza y exclusión no se comporta igual en todas las comunidades autónomas; la media española se sitúa en un 26,9% de la población en situación o riesgo de pobreza y exclusión, aunque las diferencias entre comunidades varían en más de 25 puntos porcentuales entre el valor mínimo y el máximo. Los datos dan cuenta de la enorme desigual-

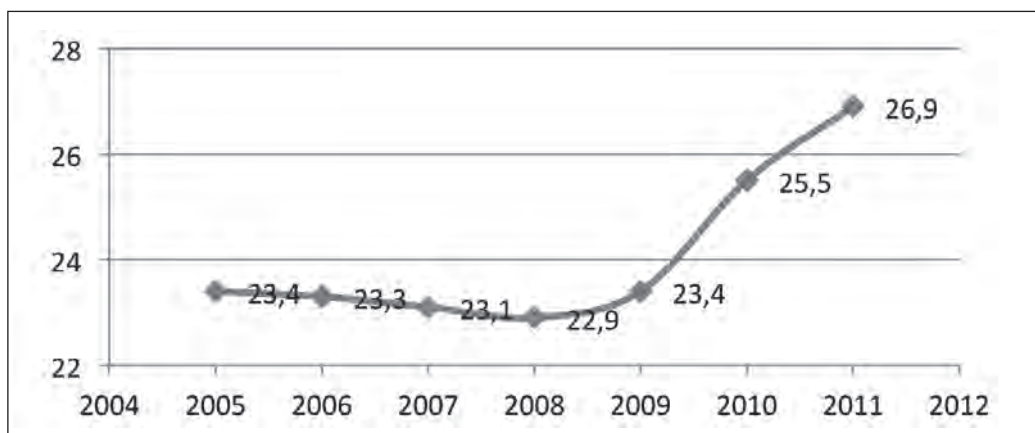
dad existente entre unos territorios y otros. Las diferencias entre las estructuras productivas, demográficas, el impacto que tienen las transferencias sociales, entre otros factores, generan paisajes de pobreza y exclusión distintos en cada territorio. Hay regiones que están más expuestas que otras, y no todas cuentan con los mismos recursos para afrontarlas.

A continuación presentamos los resultados del indicador AROPE por comunidades autónomas en dos formatos. La primera tabla muestra la evolución del indicador desde 2008 a 2011, calculado sobre la mediana nacional. Debe ser leído con precaución en aquellos territorios con menor población, en donde las diferencias entre un año y otro pueden ser explicadas por error estadístico que implican los tamaños de la muestra.

Debemos recordar también que uno de los indicadores, la tasa de pobreza, es en realidad una medida de igualdad. Para establecer la tasa de pobreza se hace una mediana de ingresos que divide a la población en dos mitades; el umbral de la pobreza está en el 60% de personas que se encuentran bajo ese límite. Éste umbral de pobreza es sensible a la variación de los ingresos; en los años de la

GRÁFICO 1

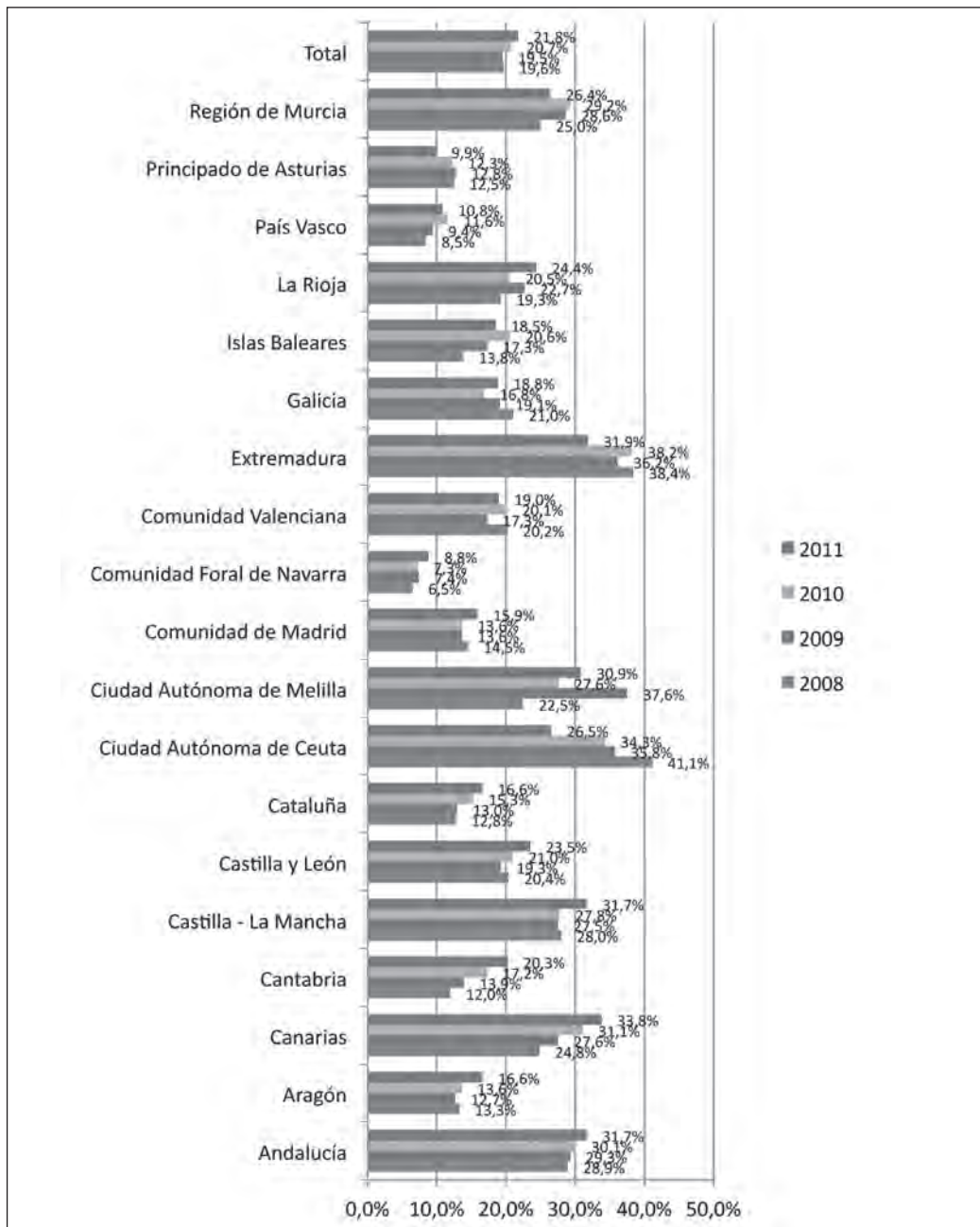
Evolución Tasa AROPE 2008-2011



Fuente Eurostat 2013

TABLA 1

Comparativa % Población AROPE 2008-2011 en España por CCAA



Fuente: Explotación de CEET en base a la Encuesta de Condiciones de Vida

crisis ha habido un descenso constante que ha sido muy significativo. De 2009 ha pasado de 13.330 € anuales a 12.514 € en 2011. Esto tiene impacto sobre la cantidad de personas que se encuentran en riesgo de pobreza, para el caso del indicador que utilizamos, el AROPE, se compensa con el incremento de los otros dos componentes del indicador (baja intensidad del empleo y privación material severa).

Las diferencias territoriales merecen ser analizadas con mayor detalle, pero al menos dan pistas para entender cómo se distribuye la pobreza en el país. En 2011, 6 comunidades disminuyeron su tasa (Extremadura y Murcia, sobre todo) y 11 la incrementaron (Cantabria, Castilla-La Mancha y La Rioja, especialmente). Si miramos el mapa del estado Español se aprecian claramente la concentración de la población más vulnerable en determinadas comunidades, y grandes diferencias norte - sur.

La crisis ha venido a profundizar y extender los procesos de precarización de las familias. España había mantenido una alta tasa de personas en situación de pobreza, y un gran dinamismo en la población vulnerable (personas que entran y salen frecuentemente de la pobreza²) Estas personas, antes estaban en situación de vulnerabilidad, ahora acompañan a los millones de ciudadanos/as que se encuentran de manera más permanente en situación de pobreza. No sólo la pobreza ha avanzado en términos cuantitativos: ha empeorado en términos cualitativos. No sólo hay más personas en situación de pobreza, sino que éstas se encuentran en una situación de mayor precariedad.

La pobreza no es una realidad homogénea; afecta con distinta intensidad a los hogares. Cuando hablamos de pobreza utilizando como parámetro la mediana del 60% estamos incluyendo en este grupo a situaciones muy dispares; empeorará la situación de las personas

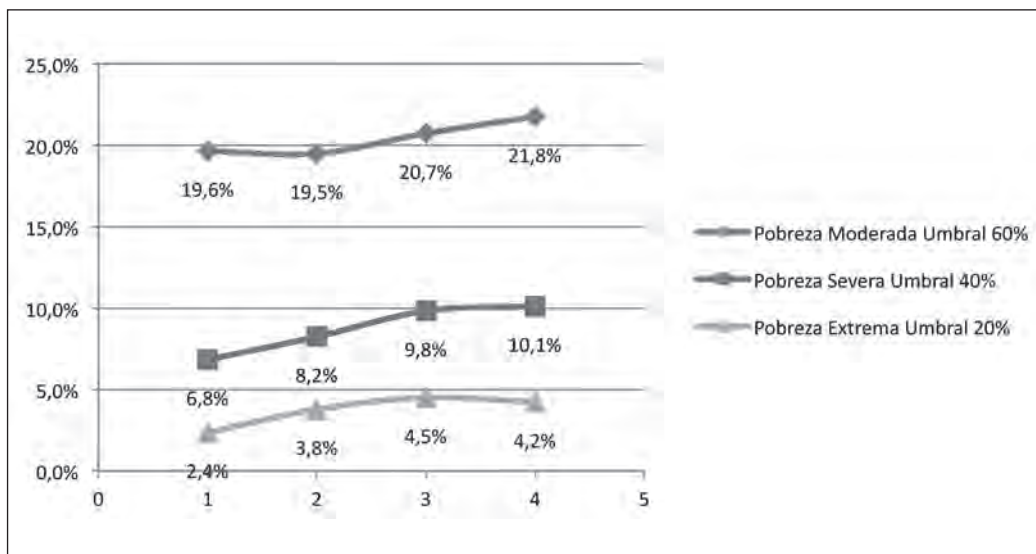
GRÁFICO 2
Tasa AROPE por CCAA



Fuente: Explotación de CEET en base a la Encuesta de Condiciones de Vida

GRÁFICO 3

Tasa de pobreza por CCAA, con distintos umbrales de pobreza (60% pobreza, 40% pobreza severa, 20% pobreza extrema)



Fuente: Explotación de CEET en base a la Encuesta de Condiciones de Vida

según disminuyan los ingresos disponibles. Una manera de medir la intensidad de la pobreza es utilizar distintos umbrales de ingreso el 60% (pobreza moderada), el 40% (pobreza severa) y el 20% (pobreza extrema) de la mediana de la renta media disponible equivalente de su población. El umbral de ingresos del 20% es para un hogar unipersonal con unos ingresos anuales inferiores a 2.502,87 € (208,57 euros mensuales) o a una pareja con dos hijos con ingresos inferiores a 5.256 € (438 euros por mes), en 2011.

El gráfico 3 muestra el preocupante incremento de la pobreza severa, que aumenta en 3.3 puntos porcentuales desde 2008, y la pobreza extrema, que aumenta casi dos puntos porcentuales más que al inicio de la crisis. Estas cifras nos muestran la urgente necesidad de poner en marcha acciones efectivas que impidan que miles de familias se cronifiquen en una situación que vulnera sus derechos más básicos.

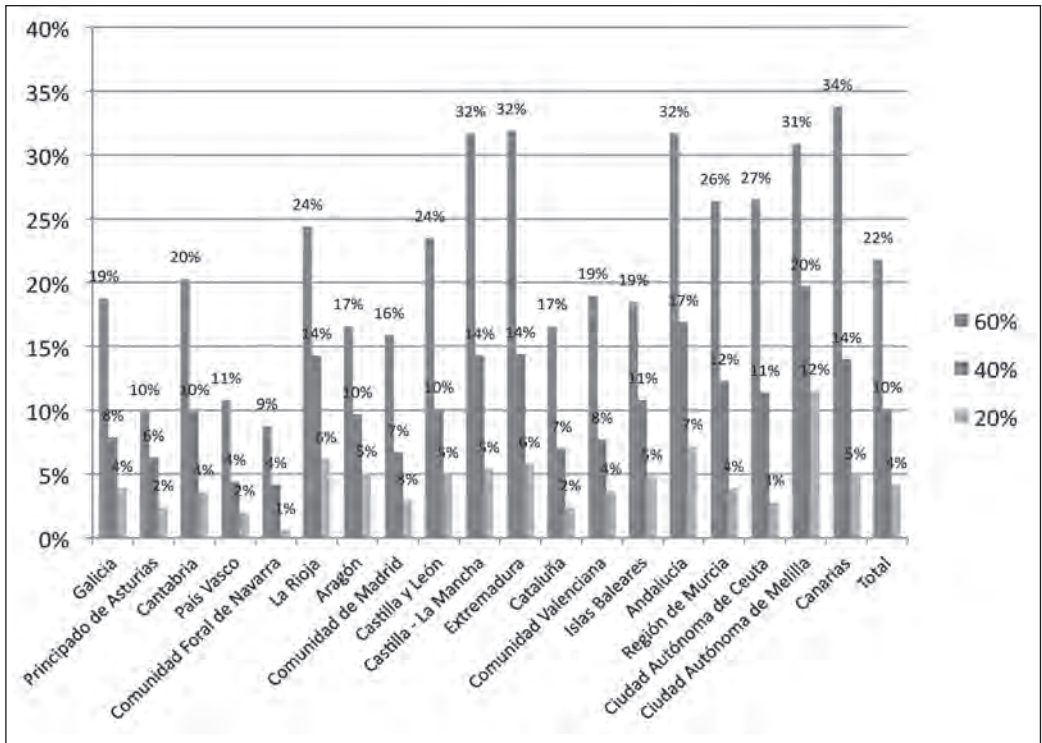
Igualmente, analizando distintas intensidades del riesgo de pobreza y exclusión por comunidades autónomas se aprecian diferencias. Aplicando distintos umbrales de ingreso para medir la intensidad de la pobreza, la situación es la planteada en el gráfico 4.

¿Cómo hemos llegado hasta aquí? El efecto combinado de la crisis económica, las políticas de austeridad y la desigualdad estructural

Podemos explicar la situación desde dos perspectivas temporales. En el corto plazo, la crisis y las respuestas que se han dado a ella ha generado una combinación de efectos. En la primera, (2008-2010), la crisis y el incremento del desempleo afectó a aquellas personas que ya estaban en situaciones de pobreza muy grave o extrema. Esto derivó en un incremento de la tasa de pobreza extrema. Ello puede aso-

GRÁFICO 4

Tasa de pobreza por CCAA, con distintos umbrales de pobreza (60% pobreza, 40% pobreza severa, 20% pobreza extrema)



Fuente: Explotación de CEET en base a la Encuesta de Condiciones de Vida

ciarse a la pérdida de empleo de las personas con bajo nivel de cualificación, muchos de ellos jóvenes, trabajadores temporales, a tiempo parcial o con muy bajos ingresos salariales y que carecían, probablemente, de un mínimo de protección social. De hecho, este colectivo fue el primero en ser despedido y en sufrir los estragos de la crisis económica. Para ellos/as, la pérdida de empleos en 2008 originó una reducción casi automática de sus ingresos, que se reflejó en el incremento significativo de su riesgo de pobreza al año siguiente. Esta tendencia se acentuó en 2010, debido a la masiva pérdida de empleo ocurrida durante 2009.

En la segunda, sin embargo, a partir de 2011, la crisis se ha intensificado, no tanto en aquellos

colectivos que ya se encontraban afectados por situaciones de pobreza muy graves, sino en la población cuya renta antes de 2011 era superior al umbral de la pobreza y que durante ese año pasó a formar parte del colectivo de personas en riesgo de pobreza. El origen de este proceso fue la pérdida masiva de empleo durante 2009 y la progresiva pérdida, durante 2010, de la protección social por desempleo.

Por tanto, si bien en sus inicios la crisis ahondó situaciones de pobreza muy graves y extremas (dado que sus protagonistas perdieron sus empleos y, casi enseguida, cualquier forma de protección social), debe subrayarse que a partir de 2010, la situación comenzó a impactar de forma intensa sobre parte de la

clase media que, afectada por la caída generalizada del empleo, ha perdido sus fuentes de ingresos y han pasado a engrosar el grupo de personas en riesgo de pobreza a medida que los mecanismos de transferencias sociales les fueron abandonando.

El proceso de caída de las rentas se ha acompañado de una subida de los gastos, (por ejemplo el transporte, o aquellos que tienen que ver con el mantenimiento de los hogares: electricidad, gas, etc.) y por tanto ha aumentado la dificultad para “apretarse el cinturón” en aquellos ítems de gran peso en las economías familiares, como las deudas hipotecarias, que no se caracterizan precisamente por su flexibilidad. La rigidez de los gastos asociados a la vivienda (debido a las tradicionales prácticas bancarias que garantizan a las entidades financieras el continuar percibiendo elevadas cuotas hipotecarias en momentos de recesión económica y bajos tipos de interés).

También tenemos que incluir el efecto de los recortes sociales, que se comienzan a ejecutar a partir de 2010³ ⁴. Aquellos hogares que en años anteriores contaban con becas de material escolar, con becas de comedor, con ayudas para el cuidado de las personas dependientes, etc., han tenido que asumir estos costes –quien ha podido– en una situación económica bastante deteriorada. Esta combinación de factores ha supuesto un desequilibrio financiero en los hogares muy importante.

Desde una perspectiva a largo plazo una de las causas, quizás la principal, tiene que ver con la relación entre crecimiento económico, pobreza y desigualdad. El crecimiento económico no se distribuye de la misma manera dentro de la sociedad. Las razones son múltiples; la distribución de los salarios, principal fuente de ingreso de los hogares, el impacto de las políticas fiscales regresivas, la baja intensidad del gasto social, el impacto ambiental de la actividad económica, el funcionamiento del mercado financiero y especialmente la falta de regulación de éstos, que genera efectos nocivos en las economías locales.

El efecto combinado de pobreza y desigualdad ha tenido en España algunas características particulares, Luis Ayala⁵ explica un fenómeno interesante: en cada periodo de bajo crecimiento, aumenta la cantidad de personas en situación de pobreza. Y en cada fase de crecimiento, una parte importante no puede retornar a la situación anterior: hay un efecto asimétrico del ciclo. La consecuencia es que en cada fase de crisis se acumula una mayor cantidad de personas en riesgo o situación de pobreza, que pasan a ser en el transcurso del tiempo una situación crónica.

Según Ayala, desde comienzos de los años 90, el patrón distributivo en España se caracterizó por la desigualdad de las rentas de mercado, sin mejoras importantes en la capacidad redistributiva. La crisis de principios de esa década contribuyó a generar una brecha de desigualdad que la posterior ola expansiva no logró disminuir, y no se diseñaron políticas para reducir la pobreza y la desigualdad. Como señala Renes “El mantenimiento de la desigualdad, a pesar del crecimiento, tuvo como consecuencia la consolidación de la precariedad como rasgo de la estructura social”⁶. El resultado es que ahora hay una clara tendencia a la concentración de ingresos y riqueza en la cima, al vaciamiento de las capas medias y a un aumento de la pobreza en el fondo.

La evolución de uno de los indicadores de desigualdad, la ratio S80/S20, que compara el 20 % de la población con mayor riqueza con el 20% de los que tienen menos, muestra que España ha pasado de 5,4 del año 2000, al 6,8 en el 2011, (lo que se interpreta como que el 20% más rico de la población gana 6,8 veces más que el 20% más pobre⁷) mientras que la media europea ha pasado del 4,5 en el 2000 al 4,9 en el 2009.

Por otra parte, el índice de Gini, en el que 0 es igualdad total y 1 es desigualdad absoluta, en España ha pasado de 0,32 en el año 2000, a 0,34 en el 2011, mientras que la media europea ha pasado de 29 en el 2000, a 30,3 en el 2009 (INE). Este dato puede ser confuso: no se trata

sólo de registrar que la desigualdad ha aumentado. A nivel mundial, para los países desarrollados los Gini normales se consideran entre 25 y 35. España se está acercándose a considerable velocidad al límite considerado 'anormal'. La desigualdad tiene un efecto potenciador de la pobreza, además de consecuencias nocivas sobre el nivel de bienestar de millones de personas; esto quiere decir que *disminuir la desigualdad implica disminuir la pobreza*.

Una de las características de esta crisis es que se han desplomado las rentas de la clase media, porque el paro esta vez ha afectado principalmente a la renta del sustentador principal del hogar, a diferencia de la crisis de inicios de los 90, que afectó a los ingresos complementarios. Esto ha tenido una enorme repercusión en la situación de las familias, que se ven enfrentadas a niveles crecientes de precariedad, y también en las posibilidades de recuperación a futuro. La Comisión de Expertos de Naciones Unidas sobre las reformas del sistema monetario y financiero internacional, que investiga las causas de la Gran Recesión, como el Fondo Monetario han advertido que *la desigualdad conduce a inestabilidad económica*.

En España, los mecanismos de inclusión han sido bastante precarios, insuficientes para compensar la desigualdad estructural; nuestro país se ha mantenido casi 10 puntos abajo en gasto social frente al resto de Europa. El reducido gasto social es sintomático de "fragilidad" de los mecanismos que producen cohesión y vinculación social, que deberían garantizar el acceso a bienes y servicios básicos, fundamentales para la integración y la cohesión social.

Como señala Renes, (2012) no son eficaces en su labor integradora, ni se hacen cargo de sus carencias, remitiendo a todas aquellas personas que se quedan fuera del sistema a servicios sociales, que tampoco cuenta con los recursos mínimamente suficientes para asegurar medidas de inclusión efectivas. Esta pseudo respuesta a la pobreza y la desigualdad cronifica la situación de las personas que llegan hasta allí. En la medida en que no se destinan

recursos específicos a la lucha contra la pobreza, y no se establecen las coordinaciones necesarias entre los que existen, se abre una brecha social que se hace cada vez más profunda, a medida que las personas permanezcan en situación de pobreza.

Esto no es culpa ni de Servicios Sociales ni de las personas que llegan a ellos, sino de la propia concepción de que una parte de la administración puede suplir las carencias de todo el sistema. Se consolida así la exclusión de las personas que se quedan sin acceso a derechos mínimos.

Esta ha sido sin duda, una de las consecuencias más preocupantes de la crisis. En este contexto de recortes y ajustes, en los que se remarca con insistencia la falta de recursos, se está produciendo una transformación del modelo social, que defiende la necesidad de la asistencia social a los más necesitados, dejando atrás la noción de derechos, que no condiciona el disfrute de los mismos a la voluntad política del gobernante de turno ni a presupuestos, sino a la condición de seres humanos. Los límites impuestos a derechos que hasta hace poco eran universales, como la salud, son sintomáticos del abandono de la perspectiva de derechos, y el traslado al de la asistencia y caridad. Este cambio fundamental de modelo, de consolidarse, va a profundizar las consecuencias sociales de la crisis económica a futuro y funcionará como un obstáculo permanente para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Sus consecuencias serán de hondo calado. Este cambio de modelo cambia las bases sobre las cuales nuestra sociedad se configura.

La pregunta es ¿es ésta la sociedad que queremos ser?

Las consecuencias de la crisis en la pobreza y la exclusión social

Muy probablemente, el escenario de ajustes y recortes sociales agravarán la situación de pobreza y exclusión social de los hogares es-

pañoles en los próximos años, profundizando la precariedad, aumentando la desigualdad y la brecha social y dificultando la adopción de políticas que contribuyan a paliarla. En base a las previsiones sobre desempleo, en los próximos años la pobreza va a reflejar el masivo incremento de los despidos individuales y colectivos que trajo la reforma laboral, y a las diversas medidas de austeridad ensayadas como respuesta a la actual crisis económica.

Las perspectivas son oscuras, pero queremos insistir en que es así porque hay decisiones que se han tomado que lo determinan, pero que no tiene porqué ser así. Las políticas de austeridad nos pueden condenar a convivir durante muchos años, con niveles muy altos de desigualdad, pobreza y exclusión. Pero existen alternativas a la austeridad en España, que no impactan de manera desproporcionada en los sectores más vulnerables. Lo mínimo, por tanto, es exigir al gobierno actual, y a los futuros, *incorporar criterios de equidad y de reducción de la pobreza a todas sus actuaciones.*

La situación de pobreza de millones de personas en España debería ser –y no es– una prioridad para las políticas públicas en nuestro país. La obsesión por el control del déficit está alterando la percepción de los responsables políticos, que no parecen ver la profunda crisis social que se está alimentando con las medidas puestas en marcha, que ni siquiera están siendo particularmente exitosas en el ámbito económico, y resultan desastrosas en lo social. La pobreza no es una catástrofe natural, sino un producto de políticas injustas que excluyen del derecho a vivir con dignidad a una parte importante de la ciudadanía. La pregunta entonces no es si estos demoledores datos van a descender en los próximos años, la pregunta es qué van a hacer los responsables políticos para erradicar la pobreza y la exclusión social, y qué vamos a hacer como ciudadanos/as por construir una sociedad con justicia y equidad.

Evitar el aumento de la desigualdad y de las posibles tensiones sociales asociadas a los

procesos de fragmentación social exigirá no sólo dar respuesta a las consecuencias de la crisis sino también a los problemas estructurales de nuestro modelo social. Debemos recordar que la política económica es una política pública, y tal como nos recuerda el Center for Economic and Social Rights “las decisiones de la política económica reflejan los esfuerzos de un gobierno en defender los derechos y obligaciones con los derechos humanos, particularmente con los derechos económicos y sociales”¹ Y las decisiones que el Estado Español ha tomado durante las últimas décadas no reflejan un esfuerzo serio y continuado para acabar con la vulneración a los derechos de las personas que están en situación de pobreza.

Notas

¹ EAPN Madrid, *La inclusión social frente a la crisis. La evolución del riesgo de la pobreza y la exclusión en la Comunidad de Madrid*. CEET, EAPN Madrid, 2013.

² Informe FOESSA, 2008.

³ Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Boletín Oficial del Estado nº 126 de 24 de mayo de 2010.

⁴ Gobierno de España. Programa de Estabilidad 2011-2014. Disponible en: http://ec.europa.eu/euro-pe2020/pdf/nrp/sp_spain_es.pdf

⁵ Ayala, M., “¿Es la política social la “cenicienta” de la crisis? Retos y políticas para la inclusión social”. En *Nuevas Propuestas para Nuevos tiempos*. Documento de trabajo. EAPN ES, 2012.

⁶ Renes, Victor. “Un nuevo modelo social emergente”. En *121 Nuevas Propuestas para Nuevos tiempos*. Documento de trabajo. EAPN ES, 2012.

⁷ El **quintil de ingreso**, se calcula ordenando la población desde el individuo u hogar con menos recursos al más adinerado, para luego dividirla en 5 partes que contengan la misma cantidad de casos; con esto se obtienen 5 quintiles ordenados por sus ingresos. Es importante la aclaración para entender la importancia de la variación; un gran volumen de casos tienen que haber variado su renta para que el indicador refleje la diferencia.

⁸ CESR “Fiscal Fallacies: 8 myths about the ‘Age of Austerity’ and Human Rights” Abierto el 11 de Julio en <http://cesr.org/article.php?id=1335>

El mercado de trabajo español, motor de la mayor desigualdad de la UE

ANTONIO GONZÁLEZ

Consejero del CES

Miembro de Economistas sin fronteras

Resumen

La desigualdad en la distribución de la renta ha sido tradicionalmente muy elevada en España, pero en este momento alcanza los mayores niveles de la UE. El presente artículo, a partir de la evidencia empírica disponible y de los análisis y conclusiones de recientes informes aparecidos en España sobre desigualdad y pobreza, examina la cuestión e identifica el *precarizado* mercado de trabajo como origen primario de esas altas tasas de desigualdad. Se aportan múltiples datos que permiten constatar que la polarizada distribución salarial en España, y la concentración de empleos de bajos salarios, ocasionan que la tasa de riesgo de pobreza en el trabajo sea una de las más elevadas de la UE. Asimismo, complementariamente se pone de manifiesto que la falta de corrección de esa desigualdad primaria se debe al escaso papel redistributivo del sistema fiscal español, junto a las limitaciones de las prestaciones sociales y del Estado de Bienestar. Y por último, se realizan algunas consideraciones acerca de cómo la estrategia de salida de la crisis, basada en la devaluación de los salarios, ocasionará un nuevo y estructural incremento de los niveles de desigualdad en España.

Palabras clave: desigualdad, empleo precario, fiscalidad.

Abstract

Inequality in income distribution has traditionally been very high in Spain, but at this time reached the highest levels in the EU. This article, based on the available empirical evidence and the analysis and findings of recent reports in Spain on inequality and poverty, examines the question and identifies the precarious labor market as a primary source of such high inequality. They provide many data which confirmed that the polarized distribution of wages in Spain, and the concentration of low-wage jobs, causing the risk of poverty rate at work is one of the highest in the EU. Also, additionally shows that the failure to correct this primary inequality is the small redistributive role of the Spanish tax system, together with the limitations of social benefits and the welfare state. And finally, makes some considerations about the exit strategy from the crisis, based on the devaluation of wages, a new structural cause increased levels of inequality in Spain.

Key words: Inequality, Low-wage jobs, tax system.

Hablar de desigualdad remite a diferencias y disparidades entre las personas y las cosas. Y cuando esto se refiere a un contexto o realidad social, a menudo tiene connotaciones relativas a la justicia, a la distribución equitativa de los bienes y oportunidades, y al grado de equilibrio entre grupos sociales. Por ello, el estudio de la desigualdad suele situarse en muchas ocasiones en el terreno de la sociología y de la política, lo que puede dejar ocultas sus causas económicas primarias y la comprensión de cómo los mecanismos y sistemas económicos son los que dan lugar a la misma. En este sentido, escribir hoy sobre la desigualdad en España supone realizar una profunda revisión crítica de las características del sistema económico que hemos desarrollado a lo largo de los últimos treinta años. Porque inequívocamente es ese modelo económico el que, como pretendemos analizar a lo largo de estas pocas páginas, ha dado lugar a la situación en la que se encuentra España en el terreno de la desigualdad.

Para ello, este trabajo se plantea desarrollar cuatro secciones. La primera se pone de manifiesto la alarmante situación a la que se ha llegado en España desde una perspectiva comparada con los países de la UE, al presentar los mayores niveles de desigualdad de Europa en el reparto de la renta. En segundo lugar, el suplementario incremento de los niveles de desigualdad y pobreza que han provocado la crisis económica, las enormes pérdidas de empleo, y la política económica basada en la austeridad (recortes sociales) y la depresión salarial que se está llevando a cabo. Tercero, se aportarán datos que permitan comprender que el origen y las causas de tal grado de desigualdad se encuentran en primer término en el mercado de trabajo, y complementariamente en la falta de corrección de esa desigualdad primaria debido al escaso papel redistributivo del sistema fiscal español, junto a las limitaciones de las prestaciones sociales y del Estado de Bienestar. Y por último, se harán algunas consideraciones acerca de cómo la estrategia de salida de la crisis, basada en la devaluación de los salarios, ocasionará un nuevo y estructural incremento de los niveles de desigualdad.

I - España presenta las mayores tasas de desigualdad de la Unión Europea

Datos muy recientes de Eurostat permiten conocer qué punto han alcanzado los niveles de desigualdad en España. Es cierto que nuestro país no se ha caracterizado nunca, lamentablemente, por presentar un grado moderado de desigualdad en términos relativos, y que, evidentemente, hemos estado siempre muy alejados de aquellos países del norte y centro de Europa que han alcanzado los grados más altos de igualdad en la distribución de la renta. Sin embargo, la desigualdad en España ha alcanzado ya una situación realmente extrema. Aunque poco se ha reparado aún en ello, en este momento nuestro país presenta la tasa de desigualdad más elevada de los Veintiocho Estados Miembros, habiendo sobrepasado los niveles, tradicionalmente muy altos, de los Nuevos Estados Miembros de la Europa Oriental (incluidos Rumanía y Bulgaria, que se encuentran entre los países menos evolucionados en este aspecto), y superando asimismo a países que siempre han mantenido una desigualdad superior a la española, como Portugal o Grecia.

Si medimos la desigualdad por la diferencia entre los quintiles de los extremos de la distribución, es decir, mediante la relación (o número de veces que una supera a la otra) entre la renta que dispone el veinte por ciento más rico y el equivalente menos favorecido, se constata que la ratio es en este momento la más elevada de la UE (gráfico nº1). La renta del veinte por ciento más próspero multiplica la del veinte por ciento más pobre por 6,8 veces. Una magnitud que supera, con mucho, no sólo la de los Estados Miembros de la Europa del Este, sino la de los países anglosajones (R. Unido, 5,3 veces), la de nuestros vecinos centroeuropeos (Alemania y Francia en torno a 4,5 veces), y que se sitúa a una distancia enorme de la igualdad relativa de países nórdicos (Suecia y Finlandia) cuyas diferencias de renta apenas superan las 3,5 veces entre los grupos más y menos favorecidos en la distribución de la renta¹.

Gráfico 1

Desigualdad en la distribución de la renta
(relación entre el 20% más rico y el 20% más pobre)

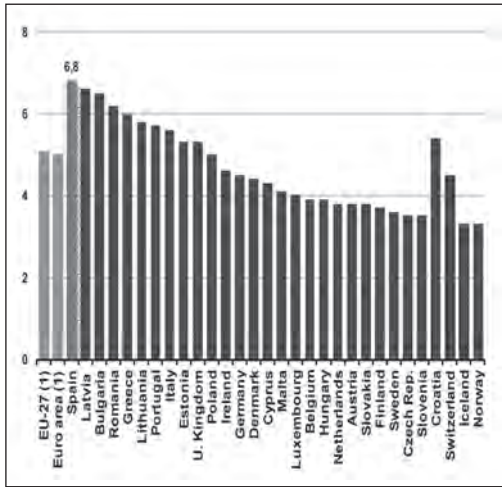
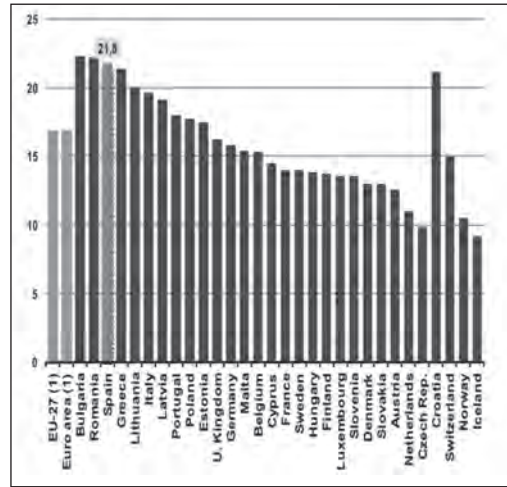


Gráfico 2

Tasa de pobreza, después de transferencias sociales
(% de la población)



Fuente: Eurostat (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di11&lang=en)

Observadas estas diferencias más en detalle, se puede comprobar cómo este grado de desigualdad se ha alcanzado no sólo porque el quintil superior perciba en términos comparados una porción de renta de las más altas de la UE (concretamente, la séptima más elevada), sino sobre todo porque el quintil más bajo per-

cibe la proporción menor de renta del conjunto de los Veintiocho (gráfico nº 3). Dicho más claramente, en términos de distribución de la renta nacional de cada país, los ricos españoles se encuentran desde luego entre los más favorecidos de Europa, pero sobre todo la mayor desigualdad relativa proviene del hecho de que el

Gráfico 3

Porcentaje de la renta nacional que percibe el 20% más pobre

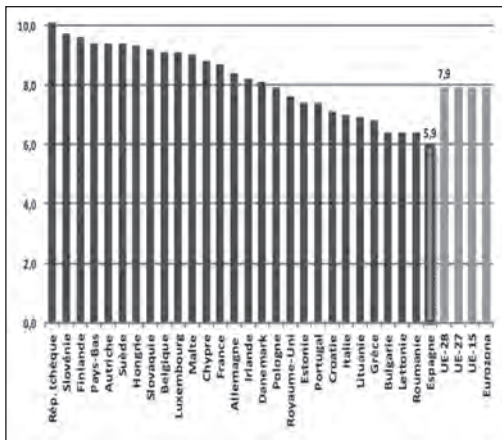
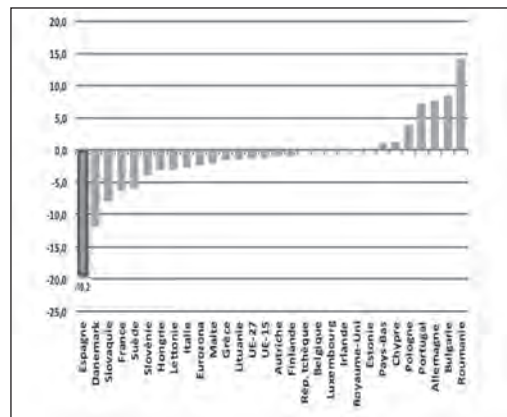


Gráfico 4

Caída o aumento de la participación en la renta nacional del 20% más pobre durante la crisis. 2007-2011. (Variación porcentual)



Fuente: Eurostat (<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>) y elaboración propia.

veinte por ciento de la población más desfavorecida percibe en España la menor cantidad de renta de todos los países de Europa.

La pobreza relativa (tasa de riesgo de pobreza) es por ello de las más elevadas de la UE (gráfico nº 2). En definitiva, algo más de la quinta parte de los hogares españoles padece riesgo de pobreza, incluso contando con las transferencias sociales que en toda Europa reducen sustancialmente ese riesgo. Ese dato sitúa la tasa de riesgo de pobreza española en el tercer lugar de los Veintiocho junto a dos de los países claramente más afectados siempre por el fenómeno de la extensión de la pobreza, Bulgaria y Rumanía.

Dado que hasta este momento estamos analizando la desigualdad y la pobreza a partir de la renta percibida por cada grupo después de que operen las transferencias sociales, se puede ya deducir sin demasiada dificultad, como veremos más detalladamente en la tercera sección de este trabajo, que el papel de estas en la reducción de las desigualdades y correlativamente de la pobreza es en España ciertamente muy limitado.

Por último, es preciso señalar que, junto a la elevada proporción de población que sufre la situación de riesgo de pobreza, en el caso español se une a ello el hecho, destacado por Eurostat, de que la pobreza es una de las más profundas de la UE, dado que los ingresos medios de la población en riesgo son los terceros más bajos respecto al umbral que define la pobreza (60% de la mediana de la renta después de aplicar las transferencias sociales), justo por detrás de Letonia y de Rumanía.

II - La crisis y las políticas adoptadas durante la misma, han agravado la situación

En efecto, la desigualdad que, como se ha señalado, era tradicionalmente elevada en España, ha crecido durante la crisis de forma considerable. El quintil superior, de renta más elevada, ha aumentado su participación al pa-

sar a obtener un 39,9 por ciento de la renta nacional, cuando antes de la crisis esa proporción era del 38,6 por ciento.

Pero mucho más notable ha sido el cambio acaecido en el quintil inferior. El veinte por ciento más pobre de la población española ha perdido cerca de un veinte por ciento de la porción de renta nacional que percibía antes de la crisis, al pasar del 7,3 por ciento a solo un 5,9%. En términos comparados (gráfico nº 4), esta caída es la más profunda de todas las registradas en el contexto de los Veintiocho Estados Miembros de la UE.

La crudeza de la crisis de la economía española está siendo sin duda muy intensa, pero parece claro que no es ni mucho menos la peor de las que se están padeciendo en la UE. Y sin embargo, está afectando de forma mucho más grave que en cualquiera de los demás países a la capa más vulnerable de la población.

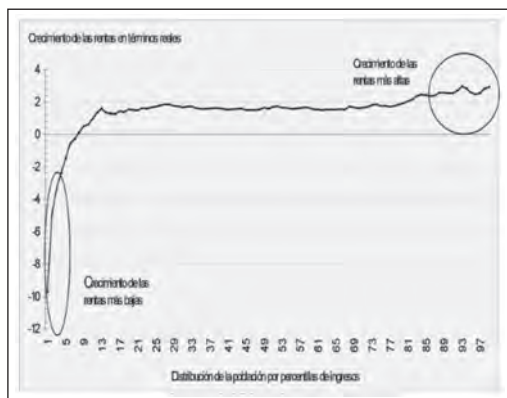
El gráfico nº 5 muestra que la explicación se encuentra en el comportamiento diferencial de las rentas de cada estrato de la población durante la crisis. Esencialmente, es el diez por ciento de ingresos más bajos el que parece haber sufrido las pérdidas mayores de renta real durante la crisis, y lo ha hecho de tal forma que tales pérdidas han sido crecientes a medida que la renta disponible era menor. Simétricamente, lo contrario ha sucedido con los grupos de rentas más altas, donde la renta real ha crecido más durante la crisis que para el resto de la población, y en especial para el quince por ciento de mayores ingresos, y de forma progresivamente mayor a medida que los ingresos son superiores (es decir, a medida que el percentil de ingresos es más alto).

Como consecuencia, las diferencias de renta relativa han aumentado considerablemente durante la crisis y en mayor grado que en los demás países, y las tasas de riesgo de pobreza lo han hecho también.

La conjunción de los efectos de la crisis sobre el mercado de trabajo, la pérdida de empleos, el

Gráfico 5

Tasa de variación real de la renta por percentiles en España. (Entre 2006 y 2010)



Fuente: Presentación de Luis Ayala. Comparecencia ante la Comisión de Economía del Consejo Económico y Social. Elaborado a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares (base 2006) del INE.

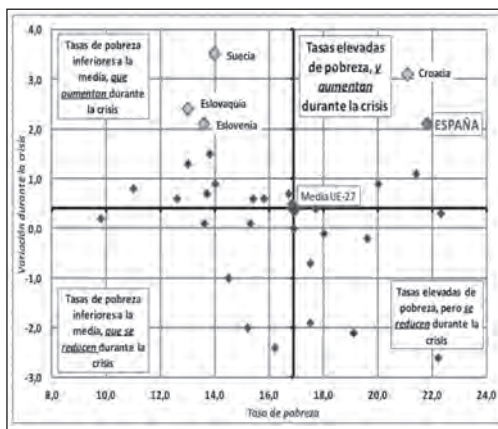
deterioro de los salarios especialmente de las capas de retribuciones más bajas, y las limitaciones y recortes en las prestaciones sociales parecen los factores que explican el agravamiento suplementario de las desigualdades en la distribución de la renta, así como la intensa caída de los ingresos de la capas más débiles.

La limitación temporal de los datos, que en la mayor parte de los casos sólo reflejan los sucesos acontecidos hasta 2010 o 2011, permite conjeturar que las tendencias apuntadas irán empeorando y agravándose a medida que se conozcan los datos correspondientes a los ejercicios 2012 y 2013, en los que se han agudizado las políticas de ajuste salarial, de destrucción de empleo, y de agotamiento de prestaciones sociales, particularmente en la protección por desempleo. Así pues, lamentablemente se han de considerar estos datos solamente como una parte de los efectos de la crisis y de las políticas de ajuste sobre la desigualdad y la pobreza.

La repercusión de la crisis sobre la tasa de riesgo de pobreza se refleja en el gráfico 6, donde se relaciona en los cuatro cuadrantes

Gráfico 6

Tasas de pobreza. Posición inicial de cada país y variación durante la crisis



Fuente: Eurostat y elaboración propia (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_peps01&lang=en).

(determinados por los datos de la media comunitaria) la situación de los distintos países en cuanto al nivel alcanzado por las tasas de pobreza junto con los incrementos de la misma durante la crisis. Cuatro países, de los que presentan tasa de riesgo de pobreza superiores al promedio europeo, muestran también incrementos de la pobreza superiores a la media comunitaria, son –por este orden– Croacia, España, Grecia y Lituania.

III - Las causas de la elevada desigualdad y de la pobreza en España

El extenso y completo Informe sobre *Distribución de la Renta en España: Desigualdad, Cambios Estructurales y Ciclos*², realizado por el Consejo Económico y Social en la primavera de este año, permite estudiar tanto desde la perspectiva funcional (renta del capital y de las empresas-rentas del trabajo), como personal, territorial, y del papel de las políticas de ingreso y gasto público la evolución de la distribución de la renta en España durante el largo periodo analizado (1985-2011).

El mencionado informe, al analizar las distintas perspectivas que inciden sobre la desigualdad, facilita la comprensión de los fenómenos que subyacen a la misma. Al respecto, podría decirse de forma sintética que una parte determinante de ese elevado grado de desigualdad característico de la realidad española proviene, en primer término, del funcionamiento propio del sistema económico y más en particular del funcionamiento del mercado de trabajo.

La participación de los salarios en la distribución funcional de la renta creció durante la primera parte del periodo considerado (1985-1992), para descender seguidamente con la crisis y la destrucción de empleo hasta 1995. Desde entonces y hasta la crisis actual, es decir durante el largo periodo expansivo que se extiende de

1995 a 2007, la participación de los salarios en la renta no ha mejorado, e incluso sufrió una leve caída a pesar de la creación de prácticamente siete millones de nuevos empleos asalariados, lo que supone que en ese periodo se duplicó el volumen inicial de empleo por cuenta ajena.

Esto evidentemente significa que una proporción mucho mayor de población –el doble– se repartía un porcentaje de la renta incluso menor que al inicio de la etapa expansiva.

Como puede verse en el cuadro siguiente, cuyo origen es el informe citado, la remuneración real por asalariado muestra tasas negativas o cercanas a cero durante la mayor parte de los años del periodo indicado de crecimiento económico y del empleo (1995-2007).

Cuadro 1
Principales determinantes de la participación de la remuneración de los asalariados en el PIB 1985-2011
(Tasas de variación)

Base	Año	Remuneración asalariados / PIBpm	Remuneración por asalariado real	Productividad aparente	Coste laboral unitario real	Tasa de asalarización	Deflactor PIB	PIB real	Asalariados (1)	Ocupados (1)
Base 86	1986	-1,7	-1,7	1,8	-3,4	1,8	11,1	3,2	3,3	1,4
	1987	0,1	0,9	1,1	-0,1	0,3	5,8	5,6	4,8	4,5
	1988	0,7	1,7	1,7	-0,1	0,8	5,7	5,2	4,2	3,4
	1989	0,6	-0,2	1,3	-1,4	2,0	7,1	4,7	5,5	3,4
	1990	3,0	2,0	0,1	1,9	1,1	7,3	3,7	4,8	3,6
	1991	2,0	2,3	1,3	1,0	1,0	7,1	2,3	2,0	1,0
	1992	0,4	3,3	2,3	1,0	-0,6	6,9	0,7	-2,1	-1,6
	1993	0,7	2,4	1,8	0,5	0,2	4,3	-1,2	-2,8	-2,9
	1994	-3,7	-1,2	2,8	-3,8	0,1	4,0	2,3	-0,4	-0,5
1995	-2,1	-1,8	0,9	-2,6	0,6	4,8	2,7	2,4	1,8	
Base 1995	1996	-0,3	1,0	1,2	-0,2	-0,1	3,6	2,4	1,2	1,2
	1997	0,0	0,0	0,9	-0,9	0,9	2,3	4,0	4,1	3,1
	1998	0,3	0,3	0,2	0,1	0,2	2,4	4,3	4,3	4,1
	1999	0,2	-0,1	0,5	-0,6	0,8	2,8	4,2	4,5	3,7
	2000	0,2	0,0	0,7	-0,6	0,8	3,4	4,4	4,6	3,7
Base 2008	2001	-0,7	-0,7	0,3	-1,0	0,3	4,2	3,7	3,6	3,4
	2002	-0,9	-0,9	0,4	-1,3	0,4	4,4	2,7	2,8	2,3
	2003	-0,8	-0,7	0,5	-1,2	0,4	4,2	3,1	3,0	2,6
	2004	-1,3	-1,1	0,4	-1,5	0,2	4,0	3,3	3,0	2,9
	2005	-0,6	-0,8	0,1	-0,9	0,4	4,3	3,6	3,8	3,5
	2006	-0,5	-0,3	0,6	-0,8	0,4	4,1	4,1	3,9	3,5
	2007	1,2	1,4	0,5	0,9	0,3	3,3	3,5	3,3	3,0
	2008	3,3	4,4	1,1	3,3	0,0	2,4	0,9	-0,2	-0,2
	2009	1,3	4,1	2,7	1,4	-0,1	0,1	-3,7	-6,3	-6,3
	2010	-2,3	-0,1	2,3	-2,4	0,0	0,4	-0,3	-2,5	-2,5
	2011	-2,2	-0,3	2,2	-2,4	0,2	1,0	0,4	-1,5	-1,7

(1) Empleo equivalente a tiempo completo desde 1995.

Fuente: INE. Contabilidad Nacional de España. "Informe sobre Distribución de la Renta...", CES, 2013.

Junto a ello, la contraparte de la distribución funcional de la renta, el Excedente Bruto Empresarial, mantuvo tasas de crecimiento muy elevadas durante todo el periodo. Por otro lado, el informe permite constatar que, paralelamente, se produjo un incremento considerable de las desigualdades en la distribución de las rentas de los asalariados de acuerdo con los niveles de ingresos, debido a la fuerte presencia de empleos de bajos salarios entre el nuevo empleo creado, a una continuada política de restricciones del salario mínimo y a la persistencia de una alta proporción de empleo temporal.

En efecto, el cuadro anterior ofrece datos que no dejan lugar a la duda: los salarios más bajos (percentil 10) han permanecido prácticamente igual a lo largo de más de veinte años, en tanto que los más altos (percentil 90) crecieron de forma notable. La dispersión entre

unos y otros (los más altos y los más bajos), por lo tanto, ha crecido a lo largo de estos años de forma considerable, pero asimismo lo ha hecho la diferencia entre los más altos y los medios y entre estos y los más bajos.

Lo que, en suma, pone de manifiesto que la distribución primaria (u originaria) de la renta ha tendido a hacerse con el paso de los años (y a pesar de los periodos de crecimiento de la economía y de creación de empleo) cada vez más desigual. Esas desigualdades se incrementan, como hemos visto, por dos razones. De un lado, por la decreciente participación de los salarios en el producto de la economía. De otro, por la expansión de los tramos de salarios más altos y el *descuelgue* de los más bajos. Y todo se deriva inequívocamente de un modelo económico y un modelo laboral que están en el origen de estas desigualdades.

Cuadro 2
Percentiles y ratios de dispersión salarial (*)

	1988	1997	2007	2010	Tasa de variación (%)		
					1988-1996	1997-2006	2007-2010
Percentiles							
Total							
Percentil 10	25,5	24,2	25,5	25,0	-5,0	2,7	-1,7
Mediana	45,8	47,3	49,0	50,3	3,1	1,2	2,7
Percentil 90	92,3	104,9	106,2	113,4	14,0	-1,7	6,8
Varones							
Percentil 10	26,8	27,2	30,1	29,8	1,2	7,3	-1,0
Mediana	47,6	50,3	53,0	55,3	5,2	2,6	4,5
Percentil 90	98,2	115,4	115,6	125,4	17,4	-2,9	8,5
Mujeres							
Percentil 10	22,6	20,1	21,3	21,3	-10,7	3,4	0,2
Mediana	41,0	41,8	43,2	44,2	2,0	1,2	2,5
Percentil 90	76,8	88,9	95,3	100,5	16,4	4,0	5,4
Ratios de dispersión							
Total							
Ratio percentiles 90 y 10	3,6	4,3	4,2	4,5	20,0	-4,4	8,7
Ratio percentiles 90 y 50	2,0	2,2	2,2	2,3	10,5	-2,9	4,0
Ratio percentiles 50 y 10	1,8	2,0	1,9	2,0	8,5	-1,5	4,5
Varones							
Ratio percentiles 90 y 10	3,7	4,2	3,8	4,2	16,0	-9,5	9,6
Ratio percentiles 90 y 50	2,1	2,3	2,2	2,3	11,6	-5,4	3,8
Ratio percentiles 50 y 10	1,8	1,9	1,8	1,9	3,9	-4,4	5,5
Mujeres							
Ratio percentiles 90 y 10	3,4	4,4	4,5	4,7	30,4	0,6	5,2
Ratio percentiles 90 y 50	1,9	2,1	2,2	2,3	14,1	2,8	2,9
Ratio percentiles 50 y 10	1,8	2,1	2,0	2,1	14,3	-2,1	2,3

(a): Los percentiles y ratios de dispersión se calculan a partir de los salarios diarios en términos reales (euros del año 2006).

Fuente: Banco de España, Dispersión salarial en España: resultados a partir de datos de la Seguridad Social, Documento de trabajo 1225. Citado en el "Informe sobre Distribución de la Renta...", CES, 2013.

Gráfico 7

Evolución de la remuneración media por asalariado real* en las economías avanzadas, 1985-2013. (Índice 1985=100) (Entre 2006 y 2010)



* Calculado con el deflactor del PIB

Fuente: Comisión Europea. Base de datos AMECO. "Informe sobre Distribución de la Renta...", CES, 2013.

La elevada presencia de empleos de bajos salarios en el tejido productivo y la presión constante de las instituciones laborales para deprimir los crecimientos salariales son perceptibles en los gráficos 7 y 8. La evolución de los salarios reales en España se ha ido distanciando con los años de la correspondiente a las grandes economías, y desde luego al conjunto de la UE, desde comienzos de los años noventa y de forma algo sorprendente (en apariencia) durante el largo periodo de expansión económica. Lo que obviamente pone en evidencia la existencia de fuertes mecanismos de presión sobre los salarios. Y como se ve en el gráfico 8, la caída de los Costes laborales unitarios reales pone de manifiesto la pérdida de participación de los salarios en la distribución funcional de la renta —más allá de los atibajos— en el conjunto del periodo.

La presencia de una intensa cantidad de empleo de bajos salarios aparece claramente reflejada en las estadísticas de Eurostat que reflejan la población que trabaja pero se encuentra en situación de riesgo de pobreza. Además, la reciente diversificación de los indicadores permite comprobar algo más en deta-

Gráfico 8

Evolución del coste laboral unitario real, 1985-2011 (Índice, 1985=100)



Fuente: INE, Contabilidad Nacional de España. "Informe sobre Distribución de la Renta...", CES, 2013.

lle las características de esa superior abundancia de 'trabajadores pobres' en el mercado de trabajo español.

Así, mientras que en la mayoría de los países los trabajadores pobres se concentran en torno a diferentes condiciones del empleo y características familiares, como los trabajos de corta duración o a tiempo parcial, y las familias con muy baja intensidad laboral o de tipo *monoparental*, España aparece sistemáticamente en los puestos más elevados en cuanto a la proporción de trabajadores ocupados en riesgo de pobreza (además de en los casos anteriores) entre los grupos en los que la presencia de empleos de tan bajos salarios es prácticamente residual o extraña en la inmensa mayoría de los Estados Miembros de la UE. Superando en prácticamente todos los casos al conjunto de los países con estructuras productivas y sociales menos desarrolladas en el seno de la UE.

De tal forma, que cabe inferir que España presenta una característica claramente diferencial en cuanto a la propensión de su estructura productiva y de su mercado de trabajo para generar una elevada proporción de empleos

Cuadro 3
Tasas de pobreza según la relación con la actividad

(sombreado el país con la tasa más elevada; destacados los países con las tasas segunda y tercera más altas)

	Total population	Persons employed	Not employed	Unemployed	Retired	Inactive population, others
EU-27 (2)	15,8	8,9	23,3	46,2	14,1	27,4
Euro area (2)	15,7	8,6	23,1	46,2	12,9	27,3
Belgium	14,3	4,2	24,5	37,9	17,3	27,3
Bulgaria	20,8	8,2	33,4	52,2	28,3	27,8
Czech Republic	8,6	4,0	13,8	46,4	6,7	14,0
Denmark	13,5	6,4	22,6	29,1	14,3	33,7
Germany	15,1	7,7	24,0	67,8	14,0	26,2
Estonia	17,0	7,9	27,2	52,1	14,9	31,4
Ireland	:	:	:	:	:	:
Greece	20,9	11,9	28,1	44,0	19,9	30,0
Spain	20,7	12,3	28,3	40,4	15,9	29,5
France	12,2	7,6	17,3	36,7	8,3	27,5
Italy	18,1	10,7	24,3	47,7	13,0	27,8
Cyprus	15,2	7,3	26,4	35,8	36,8	15,3
Latvia	17,5	9,4	24,8	50,1	10,6	27,3
Lithuania	19,0	10,1	27,7	53,1	14,8	29,1
Luxembourg	11,5	9,9	13,7	42,3	3,9	16,4
Hungary	11,6	6,1	16,4	46,6	4,2	22,0
Malta	14,0	6,0	21,2	42,8	17,6	20,5
Netherlands	9,5	5,4	15,0	33,5	6,4	22,3
Austria	11,9	5,4	19,9	41,0	14,9	22,3
Poland	16,6	11,1	22,5	43,6	13,2	26,8
Portugal	17,0	10,3	24,3	36,0	17,9	28,4
Romania	19,8	18,9	20,8	47,7	11,1	32,9
Slovenia	13,4	6,0	21,4	44,6	18,4	16,5
Slovakia	11,4	6,3	16,9	42,6	6,3	18,5
Finland	14,1	3,9	25,1	43,5	17,5	29,4
Sweden	13,7	6,8	24,0	38,4	18,9	30,7
United Kingdom	15,7	7,8	27,3	47,2	23,1	28,8
Iceland	8,2	6,4	12,4	21,8	4,6	14,1
Norway	10,6	5,6	19,7	33,0	11,9	26,7
Switzerland	14,1	7,7	25,3	30,1	27,8	21,8
Croatia	21,0	6,5	29,5	42,5	22,2	33,0

(1) For persons aged 18 or over
(2) Eurostat estimates
Source: Eurostat (online data code: ilc_li04)

de muy bajos salarios. Hasta el punto de que, este factor, más incluso que las modestas pensiones de jubilación o las limitadas prestaciones por desempleo, constituye en términos comparados una fuente de pobreza mucho más intensa que en la mayoría de los países de la UE (cuadro nº 3).

La proporción de hogares por debajo del umbral de la pobreza es la segunda más elevada del conjunto de los Veintiocho Estados Miembros, si se mide desde el punto de vista de la intensidad del trabajo en los hogares (gráfico nº 9), y dejando al margen los de in-

tensidad muy débil (en los cuales la proporción de trabajadores pobres es muy elevada en todos los países). Y lo mismo sucede cuando se calcula en función de la duración del trabajo (gráfico nº 10), dejando al margen los trabajos de duración inferior al año (para los que asimismo la proporción de trabajadores pobres es siempre elevada).

Exactamente eso sucede también con las tasas de pobreza en el trabajo de los hogares cuando se contemplan los ingresos de los trabajadores en función de la duración de la jornada laboral. En las tasas de pobreza del tra-

Gráfico 9
Tasa de pobreza en el trabajo derivada de la intensidad laboral del hogar
 (coeficiente del conjunto de hogares, exceptuando los de intensidad muy débil)

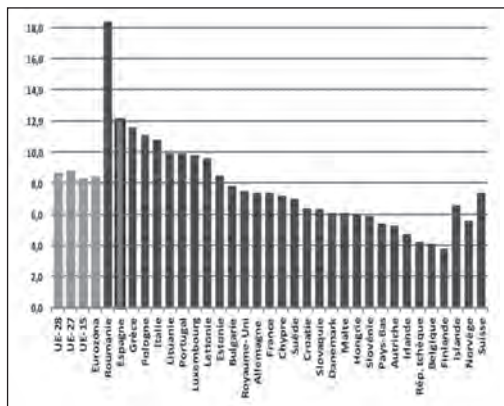
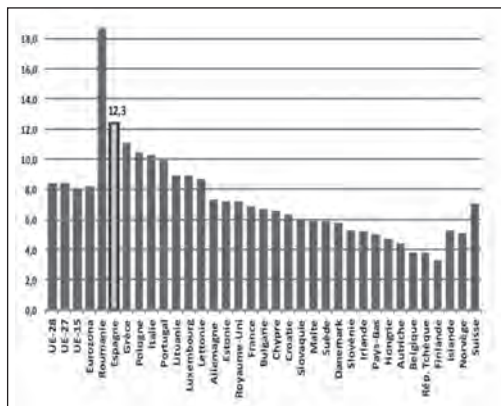


Gráfico 10
Tasa de pobreza en el trabajo, por meses trabajados
 (duración 1 año)



Fuente: Eurostat 2013. Datos más recientes, año 2011.

bajo a tiempo parcial, lógicamente más elevadas en todos los países que las correspondientes a tiempo completo, España se encuentra en el noveno puesto entre los países con tasas más altas. Pero, lo que realmente llama la atención es que las tasas de pobreza españolas son las segundas más elevadas de la UE, tras Rumanía, en el caso de los hogares con trabajadores a tiempo completo.

El cuadro nº 4 resume la situación española en el conjunto de indicadores de riesgo de po-

breza en el trabajo. Sea cual sea el indicador elegido, las tasas de riesgo de pobreza españolas se encuentran entre las más elevadas y, como ya se ha dicho, ocupan lugares más altos en los supuestos, por otra parte más numerosos en cuanto al colectivo social al que se refieren, en los que la tasa de pobreza es relativamente baja en la mayoría de los países.

El mercado laboral, por lo tanto, determina en España una distribución primaria de la renta muy desigual, lo que por otro lado puede confirmarse en el hecho de que las tasas iniciales de pobreza, es decir, antes de la corrección efectuada por las transferencias sociales, sean de las más elevadas de la UE.

Junto al mercado de trabajo como causa principal de la desigualdad primaria, el segundo factor que determina los altos índices de desigualdad y pobreza se refiere a la limitada capacidad redistributiva del sector público.

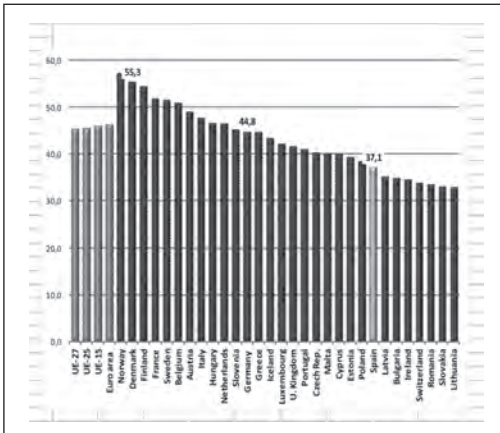
En un múltiple sentido. Primero, debido a las limitaciones del sistema tributario, cuya capacidad de redistribución de renta es limitada como pone en evidencia el hecho de que los in-

Cuadro 4
Tasas de riesgo de pobreza en el trabajo
 (% hogares)

Posición de la tasa de riesgo de pobreza en España, de acuerdo con los países de la UE ordenados de mayor a menor

Intensidad en el trabajo	
*muy elevada	2ª más alta
*elevada	8ª más alta
*media	5ª más alta
Tipo de hogar	
*persona sola con hijos dependientes	8ª más alta
*dos adultos o más con hijos dependientes	2ª más alta
*dos adultos o más sin hijos dependientes	3ª más alta

Gráfico 11
Ingresos públicos en % del PIB. 2012

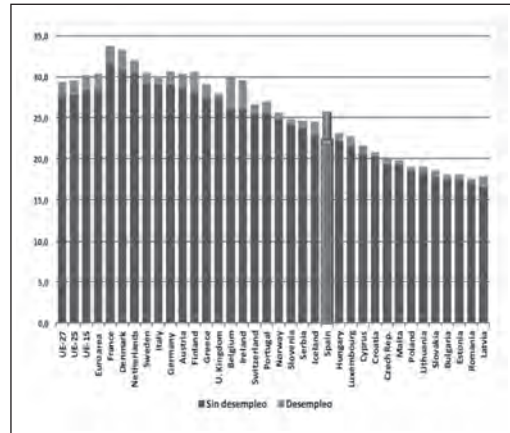


Fuente: Eurostat 2013

grosos públicos españoles se encuentran, en proporción al PIB, entre los más bajos de los Veintiocho Estados Miembros (gráfico nº 11). En segundo lugar, el sistema fiscal opera en España de forma poco progresiva, casi proporcional³, por lo que su capacidad redistributiva está también fuertemente mermada.

En tercer lugar, por el lado del gasto, tanto las transferencias sociales como el conjunto del gasto social son asimismo de los más ba-

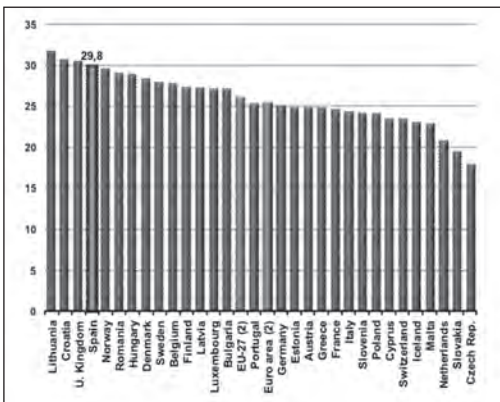
Gráfico 12
Gasto en protección social en % del PIB. 2010



jos de la Unión, lo que nuevamente limita la capacidad correctora del Estado (gráficos nº 12 y 14) respecto a una distribución de la renta originada en la economía con altos niveles de desigualdad y pobreza (gráfico nº 13).

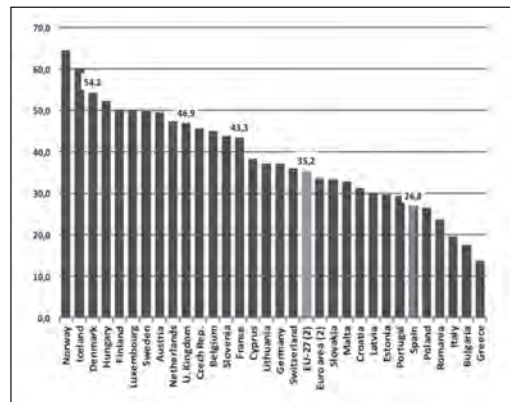
Y por último, las transferencias no monetarias o en especie (esencialmente sanidad y educación), cuya capacidad para corregir las desigualdades de renta es muy elevada⁴, no han progresado en España de forma suficiente

Gráfico 13
Tasa de riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales. 2011



Fuente: Eurostat 2013

Gráfico 14
Porcentaje de reducción de la tasa de riesgo de pobreza debida a las transferencias sociales. 2011



desde la segunda mitad de los años ochenta. Y durante la crisis están sufriendo considerables recortes.

IV - La devaluación salarial, una política que va a incrementar aún más las desigualdades

La evidencia empírica disponible muestra que las desigualdades han alcanzado en España niveles insólitos, agravadas como consecuencia de la crisis, del deterioro del empleo en las capas más débiles, de la insuficiente protección social y de las políticas de austeridad y de recortes sociales. Pero también indica que estas son tradicionalmente elevadas y que su origen más profundo se encuentra, en primera instancia, en el funcionamiento del mercado de trabajo y en sus repercusiones sobre los salarios, que generan una desigualdad diferencialmente más elevada que en los restantes países de la Unión, lo que posteriormente no es más que débilmente corregido por unos mecanismos compensadores y redistribuidores del Estado asimismo endeblados.

Todo el modelo de competitividad aplicado en la economía española durante décadas se basa en la contención de los salarios a través de mecanismos de desregulación laboral y precarización del trabajo. A la tasa de empleo temporal más elevada de los países desarrollados se le une una de las regulaciones en materia de despido más permisivas de los países de la Unión Europea. En conjunto, la flexibilidad externa y la correspondiente inestabilidad del empleo, tanto temporal como indefinido, son por consiguiente muy elevadas. Y como consecuencia derivan en una permanente presión sobre los salarios y las condiciones de trabajo. De ahí los datos que muestran que la progresión comparada de estos es, incluso en las etapas de crecimiento económico, extremadamente limitada.

Las últimas reformas laborales han incrementado las posibilidades de despido y reducido su coste, han elevado de forma considera-

ble las posibilidades de las empresas para reducir los salarios prácticamente de forma unilateral, y han debilitado la negociación colectiva hasta convertirla en un sistema de contratación de salarios en manos de las empresas. Esta política se ha denominado 'devaluación salarial'.

Independientemente de que los efectos de la misma son depresivos y no expansivos como se pretende, una política de esta naturaleza, y basada en medidas de desregulación tan drástica del mercado laboral, va a reforzar los factores que ya venían provocando unos niveles enormes de desigualdad⁵. Con los efectos que estas medidas ya están provocando sobre los salarios (que vienen cayendo desde hace más de diez trimestres consecutivos en términos reales, y que ya desde hace dos lo hacen también en términos nominales), la desigualdad volverá a elevarse alcanzando grados realmente insoportables y difícilmente compatibles con un modelo social mínimamente cohesionado.

Cuatro, al menos, son las vías directas por las que esta política de depresión salarial va a incrementar las desigualdades. En primer lugar, produciendo una distribución funcional de la renta contraria a los salarios y a favor de los beneficios. En segundo lugar, aumentando las desigualdades dentro de la propia distribución salarial, ya que son los estratos de salarios más bajos los que más sufren la presión de las medidas de devaluación salarial. En tercer lugar, a través del estímulo creciente a la creación de empleos de bajos salarios. Y por último, al reforzar la elevada inestabilidad y precariedad retributiva en el mercado laboral.

De forma derivada y correlativamente estos efectos sobre los salarios se terminarán trasladando también a las prestaciones sociales, bajo la forma de pensiones y prestaciones por desempleo más bajas.

Con todo ello se producirá una fuerte polarización en la distribución personal de la renta, que no podrá ser corregida ni siquiera si se re-

forzaran los actualmente muy débiles mecanismos de redistribución por la vía de los ingresos (fiscalidad) y el gasto público. Cuestión, por otro lado, en la que no cabe confiar, ya que los mismos defensores de las políticas de devaluación salarial lo son también de la reducción de los impuestos directos y del recorte del gasto social y de la privatización y disminución de los servicios públicos.

La reducción de los niveles de desigualdad pasa, así, por un completo cambio del modelo económico, pues la aplicación del mismo durante varias décadas no ha producido, a pesar de ese incremento espectacular de la desigualdad, más que los problemas de endeudamiento privado y de falta de eficiencia económica y competitividad que han dado lugar, a su vez, a los problemas actuales de la economía española. Se trata, en consecuencia, de un fracaso económico sin paliativos, y con unas repercusiones sociales realmente negativas.

Un cambio de modelo que habría de reconducir el conjunto de la política económica en torno a cuatro ejes. El primero, priorizar el capital humano, reforzando considerablemente la educación y la formación de los trabajadores. El segundo, reformar el mercado de trabajo en la dirección de lograr un empleo más estable e inclusivo. En tercer lugar, el reforzamiento del tejido industrial, como único camino a través del cual podremos alcanzar una economía sólida y competitiva, capaz de mantener altos niveles de renta y bienestar. Y en cuarto lugar, aprovechar el aumento de productividad y eficiencia de los anteriores para reforzar el Estado de Bienestar.

Finalmente, todo ello, el cambio de modelo económico y laboral que conlleva, debe ponerse en relación (y en función) con las posibilidades que ofrece de reducir las desigualdades. La desigualdad tiene obvias consecuencias sociales, pero está igualmente en el origen de la falta de dinamismo económico. Un país no puede progresar suficientemente solo con un tercio de la población bien instalada. Un dina-

mismo fuerte y robusto requiere una sociedad cohesionada, y que toda la población o la mayor proporción posible de la misma dispongan de oportunidades. Esa es la fuente última de los éxitos económicos.

Notas

¹ Hemos utilizado para la comparación la ratio entre los quintiles extremos en la distribución de la renta, dado que esa medición es relevante para los siguientes aspectos que se analizan en el trabajo, como las causas, la evolución y las perspectivas de la desigualdad. No obstante, si la comparación se realizara tomando otros indicadores de la desigualdad del conjunto de la distribución de la renta, como el índice de Gini, la situación relativa de España no cambia sustancialmente, manteniéndose entre los cuatro países más desiguales los Veintiocho Estados Miembros.

Para el índice de Gini, ver Eurostat: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di12&lang=en.

² <http://www.ces.es/documents/10180/526241/Inf0313.pdf>

³ Véase Consejo Económico y Social (2013): Informe 03/2013 *Distribución de la Renta en España: Desigualdad, Cambios Estructurales y Ciclos* págs. 151 y 152 (<http://www.ces.es/documents/10180/526241/Inf0313.pdf>).

⁴ CES (2013). Ver páginas 130 a 135 del informe citado.

⁵ Recordemos que los últimos datos no recogen aún los efectos de las políticas adoptadas durante los dos últimos años.

Referencias

Consejo Económico y Social (2013), Informe 03/2013 *Distribución de la Renta en España: Desigualdad, Cambios Estructurales y Ciclos* (<http://www.ces.es/documents/10180/526241/Inf0313.pdf>).

Eurostat (2013), Income distribution statistics, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Income_distribution_statistics.

Fundación Alternativas (2013), 1er Informe sobre la Desigualdad en España 2013 (<http://www.falternativas.org/la-fundacion/documentos/libros-e-informes/1er-informe-sobre-la-desigualdad-en-espana-2013>).

Evolución y desarrollo de los Servicios Sociales en España. ¿Un viaje de ida y vuelta?

JOSÉ MANUEL RAMÍREZ NAVARRO

Presidente de la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales España

Resumen

Existen diversos estudios que miden y valoran la pobreza y la desigualdad, o determinados aspectos relacionados con las necesidades sociales de la población. Pero el Índice DEC es el único estudio que trata de medir y evaluar el desarrollo de las estructuras y presupuestos de un Sistema, los Servicios Sociales que, no lo olvidemos, atienden las necesidades de más de 8 millones de personas en España, y que adquieren una extraordinaria importancia en momentos como los actuales. Los resultados de la aplicación del Índice DEC en 2013 confirman: un nivel débil de desarrollo; un estancamiento del Sistema, lo que en una situación como la actual, no deja de ser un retroceso efectivo; una extraordinaria disparidad no sólo en la configuración del Sistema entre unas y otras comunidades autónomas, sino también en su evolución en los momentos actuales. Confirman también la evidencia de que el mayor desarrollo de los servicios sociales es el resultado de formas de organización y gestión eficientes y no sólo de un mayor esfuerzo económico; y que la descentralización y el protagonismo local son determinantes para la eficacia y eficiencia del Sistema.

Palabras clave: pobreza, desigualdad, servicios sociales, informe DEC.

Abstract

There are several studies that measure and assess poverty and inequality, or certain aspects of the social needs of the population. But the DEC index is the only study that attempts to measure and evaluate the development of structures and budgets of a System, Social Services, who, lest we forget, serving the needs of over 8 million people in Spain, and acquires extremely important in the current environment. The results of the application of DEC Index in 2013 confirmed: a weak level of development. A extraordinary disparity, not only in the configuration of the system between each other Autonomous Community, but also in its development at the present time. The evidence that the further development of social Services is a result forms of organization and management not only efficient and more economic effort. Decentralization and local participation are crucial to the effectiveness and efficiency of the system.

Key words: poverty, inequality, social services, DEC Index.

El Sistema Público de Servicios Sociales se ha desarrollado en España a partir de la constitución de los ayuntamientos democráticos y el desarrollo de las comunidades autónomas. La ley de promoción de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia ha generado un derecho subjetivo por primera vez en el Sistema y ha contribuido a consolidar los servicios sociales como IV Pilar del Bienestar Social en España. Los servicios sociales y las corporaciones locales comparten el valor de la Proximidad. En la actualidad, el desmantelamiento del Sistema de Atención a la Dependencia y la amenaza de la Reforma de la Ley de sostenibilidad y racionalización de las Corporaciones Locales hacen prever un futuro incierto y pone en la encrucijada a unos Servicios Sociales de Proximidad.

Si en un entorno existe especial sensibilidad hacia los temas sociales es en el ámbito local, por su proximidad a los espacios en los que se desarrolla la vida cotidiana, donde se manifiestan las necesidades más básicas y las aspiraciones más sentidas de las personas. Una proximidad que permite descubrir y activar las potencialidades de la vida colectiva, motor de todo progreso económico y social, de todo desarrollo humano integral e integrador. El compromiso y la fortaleza de los servicios sociales residen en la proximidad, en su capacidad para intervenir en la vida cotidiana. Por eso es imposible entender el pasado o el presente de los servicios sociales o plantear su futuro, sin el protagonismo de las entidades locales. 4 siglos de beneficencia y de asistencia social sólo se superaron en nuestro país de la mano de la democracia municipal. Y los servicios sociales comunitarios fueron el buque insignia de este trascendental avance democrático y modernizador.

Sin la sensibilidad y el impulso de las entidades locales no hubiera sido posible la existencia de este “cuarto sistema” de protección social. Municipios y servicios sociales, servicios sociales y municipios comparten, en definitiva, el valor de la proximidad. En la actualidad este binomio se encuentra en una encrucijada.

De donde veníamos ¿un viaje de ida y vuelta? No hace tanto tiempo que hasta nos declaraban pobres...

Y después de haber avanzado durante más de 30 años en el desarrollo y evolución de los Servicios Sociales como Sistema Público de Protección Social que con la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia se consolida como IV Pilar del Bienestar Social, ahora con la excusa de la Crisis, se ve amenazado y en proceso de demolición, provocando una involución a la época de la beneficencia.

Los nuevos Servicios Sociales

Los Servicios Sociales constituyen un espacio específico y diferenciado dentro de la Protección Social; ya no valen conceptos reduccionistas (“la marginación como referencia identificativa”), ni globalistas (“la atención a las necesidades sociales en general”, su genérica referencia a la “calidad de vida” o al “bienestar social”). Lo que hoy se conoce como Servicios Sociales, surge como evolución de las prácticas e instituciones de la Beneficencia Local, persistentes hasta el año 1982, y de la Asistencia Social del Estado, transferida a las comunidades autónomas desde los primeros años de esa década, y que desaparece a lo largo de la misma a partir de la normativa que elaboran estas comunidades. Por ello no es de extrañar que al acuñar el nuevo concepto de “Servicios Sociales”, los distintos intentos reflejen la influencia de esas prácticas benéficas y asistenciales, así como los todavía escasamente asimilados conceptos del Bienestar Social.

Los Servicios Sociales en España se configuran con características innovadoras, por cuanto han podido contar con la experiencia de la crisis de los sistemas tradicionales de Bienestar Social en otros Estados más avanzados en esta materia. Los Nuevos Servicios Sociales reflejan la situación y expectativas de una sociedad que ha progresado en sus as-

pectos materiales, pero que encuentra graves dificultades para articular formas positivas de convivencia personal (familia) y social (integración).

En el marco del Estado Social, los Servicios Sociales son un Sistema Público que garantiza, como derecho de ciudadanía, el acceso a unas prestaciones básicas para favorecer la igualdad de oportunidades, la autonomía personal, la convivencia y la integración social. Para ello, procura las siguientes Prestaciones Básicas:

- **Información, orientación y valoración** para acceder a los recursos sociales para la igualdad.
- **Ayuda a domicilio**, para la autonomía y para la convivencia personal y familiar.
- **Alojamiento alternativo** ante carencia o graves limitaciones en la convivencia personal-familiar .
- **Prevención de la marginación e inserción**, para evitar procesos de exclusión personal y social

La solidaridad social, cooperación, autoayuda y voluntariado, no se consideran a efectos de los convenios suscritos “prestación básica” en tanto ninguna de las administraciones puede garantizarlas. Todas las prácticas y formulaciones de las administraciones concertantes, coinciden en plantearse el fomento de las expresiones de solidaridad como un complemento necesario para la efectividad social de las prestaciones antedichas.

La red de Centros de Servicios Sociales, y las UTS que constituyen una de las redes de atención más descentralizadas y más próximas a los ciudadanos, son el buque insignia de estos servicios, y deben seguir siendo la apuesta de las Entidades Locales para apoyar a las personas que más lo necesitan y para generar dinamismos sociales positivos para la convivencia y la integración social.

Las atenciones domésticas, el cuidado de personas mayores, de menores y de discapacitados, el apoyo educativo a las familias, la mediación familiar, la mejora y adaptación del hogar, con incorporación de nuevas tecnologías que favorezcan la autonomía personal y la comunicación., son algunas de las atenciones que deben desarrollar estos servicios.

El Índice DEC

Existen diversos estudios que miden y valoran la pobreza y la desigualdad, o determinados aspectos relacionados con las necesidades sociales de la población. Pero el Índice DEC es el único estudio que trata de medir y evaluar el desarrollo de las estructuras y presupuestos de un Sistema, los Servicios Sociales que, no lo olvidemos, atienden las necesidades de más de 8 millones de personas en España, y que adquieren una extraordinaria importancia en momentos como los actuales. El Índice DEC, herramienta elaborada por la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales (disponible en www.directoressociales.com).

Pese a todas las dificultades, empieza a haber datos suficientes en el sistema como para poder hacer una valoración del grado de madurez existente en las diferentes CC.AA. Un dato es cierto: los esfuerzos son distintos, incluso muy distintos. La inexistencia de una norma de carácter estatal ha provocado esta realidad. Se trata de medirla y de ponerla en evidencia. De ahí que decidiéramos elaborar y aplicar un Índice para valorar esta situación, con tres grandes áreas de referencia que reflejan tres aspectos o dimensiones esenciales en el desarrollo de todo Sistema de Protección Social:

- **D.** de derechos y decisión política (hasta 2 puntos sobre valoración global)
- **E.** de relevancia económica (hasta 3 puntos sobre la valoración global)

- **C.** de cobertura de servicios a la ciudadanía (hasta 5 puntos sobre valoración global)

Cada uno de estos aspectos se desglosa en diversos ítems o indicadores, a los que se asigna una determinada puntuación cuya suma determina el resultado que cada Comunidad obtiene en el correspondiente aspecto y en el total.

La aplicación en 2013 del Índice DEC, que mide el desarrollo de los servicios sociales en España, confirma un débil desarrollo y un retroceso en el gasto en estos años de crisis (2009 a 2012), en los que sus usuarios han pasado de cinco a más de siete millones de personas. Se constata, así mismo, las extraordinarias diferencias entre comunidades autónomas y la evidencia de que la mayor eficacia y eficiencia en la oferta de prestaciones y servicios se logra en comunidades con modelos más descentralizados y con mayor protagonismo local, cuestionando los efectos que se propone lograr la anunciada Reforma de Régimen Local en esta materia.

En materia de cobertura, destaca el importante aumento de perceptores de las Rentas Mínimas de Inserción, último recurso para cubrir las necesidades más básicas de decenas de miles de personas y familias en la actual situación. Los 318.662 perceptores en el año 2010, se incrementan hasta 545.207 en 2011, último año en el que se conocen datos; todo hace suponer que esta cifra habrá continuado un incremento cuando menos similar en 2012 y 2013.

Crecimiento débil

La puntuación media que obtiene el desarrollo de los servicios sociales en el conjunto de las Comunidad Autónomas en 2013 es 4,92 puntos. La puntuación ponderada por número de habitantes es de 4,35 puntos.

Sólo Navarra alcanza un nivel de desarrollo ALTO de sus servicios sociales. País Vasco y

La Rioja, un nivel MEDIO. Castilla y León, Cantabria, Asturias, Cataluña, Castilla-La Mancha y Aragón un nivel MEDIO BAJO. Extremadura y Baleares obtienen calificación de DÉBIL. El desarrollo de los servicios sociales en Andalucía, Galicia, Murcia, Canarias, Madrid y Valencia se califica de IRRELEVANTE. (Ver tabla de puntuación y mapa)

Reducción del gasto

El gasto anual del conjunto de comunidades autónomas en servicios sociales se ha reducido un 3,64% entre los años 2009 a 2012 que, en términos absolutos, son 478 millones de menos cada año, pasando de una media de 280,03 € por habitante y año en 2009, a 275,13 € en 2012. El porcentaje que representa el gasto en servicios sociales sobre el PIB también se ha reducido del 1,25% en 2009 al 1,21% en 2012.

Extraordinarias diferencias entre comunidades autónomas

Las diferencias en el gasto que unas y otras comunidades realizan en servicios sociales oscilan entre 76,42 € por habitante y año en Baleares, a 796,13 € en el País Vasco, una brecha del ¡941,78%! es decir, diez veces más de gasto por habitante en una comunidad (País Vasco) que en otra (Baleares) ¿qué igualdad puede existir en esta materia entre quienes habitan en uno u otro territorio?

Siete comunidades han incrementado su gasto en materia de servicios sociales en estos años de crisis, mientras que las 10 restantes lo reducen. Consecuentemente, las prestaciones y servicios que se ofrecen a los ciudadanos/as siguen ofreciendo grandes diferencias:

- El 2,28% de la población recibe atenciones del Sistema de la Dependencia en La Rioja, casi tres veces más que en Canarias, que sólo llega al 0,55%

- Un 4,2% de personas a quienes se ha reconocido el derecho a recibir atenciones de la Dependencia están a la espera de recibirlos en Castilla y León, y un 51,9% en Canarias!
- Una de cada 13,5 personas residentes en el País Vasco se beneficia de las Rentas Mínimas de Inserción, mientras que en Extremadura una de cada 337.
- La cuantía que percibe un beneficiario de estas Renta Mínimas de Inserción supone en Cataluña un 26,28% de la renta media por hogar, y sólo un 5,82% en Extremadura.
- En Castilla y León hay 7,42 plazas residenciales por cada 100 personas mayores de 65 años. En Murcia, 2,37.
- En La Rioja hay 2,44 plazas residenciales públicas por cada 100 personas mayores de 65 años, en Galicia, 0,57.
- En la Comunidad de Madrid, el Servicio de Ayuda a Domicilio alcanza al 7,31% de las personas mayores de 65 años, en el País Vasco sólo al 1,9%
- La media de horas semanales del Servicio de Ayuda a Domicilio es 35,86 en Andalucía, y sólo 6,39 en Navarra.
- El 79,73% de acogimientos en Murcia son de carácter familiar. En Navarra sólo 26,07%
- En Castilla y León hay una plaza residencial por cada 22,67 personas con discapacidad, y una plaza en centro ocupacional o centro de día por cada 15,90. En Asturias sólo una por cada 150,74 y 58,51 respectivamente.
- En el País Vasco hay una plaza de acogida por cada 1,28 mujeres víctimas de violencia de género con orden de protección. En Valencia una por cada 30,98.
- En el País Vasco hay 70,96 plazas de alojamiento para personas sin hogar, por cada 100.000 habitantes. En Extremadura, 20,16.

La descentralización

La mayor eficacia y eficiencia en la oferta de prestaciones y servicios se logra en comunidades con modelos más descentralizados y con mayor protagonismo local.

Los resultados del Índice DEC en 2013 confirman que la descentralización y el protagonismo local son determinantes, tanto en eficacia como en eficiencia en materia de servicios sociales. Las cuatro comunidades con mejores resultados (Navarra, País Vasco, La Rioja y Castilla y León) tienen un alto nivel de descentralización y un gran protagonismo local. Extremadura, con un porcentaje del 2,20% de su PIB regional destinado a los servicios sociales y un gasto por habitante y año de 338,18 €, o Castilla-La Mancha (1,99% y 352,23 €) presentan resultados mucho más pobres en prestaciones, centros y servicios, que Castilla y León (1,28% y 285,19 €), con menores porcentajes de gasto y menores costes por habitante y año, pero con mayor descentralización y protagonismo local en la gestión de sus servicios sociales.

Unos resultados tan evidentes desmontan el mito de que centralizar la gestión de los servicios sociales o considerarlos “impropios” de la gestión municipal, no sólo no contribuye a la estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos, como se argumenta en la Exposición de Motivos del proyecto de Reforma de Régimen Local, sino que además de ser socialmente negativa, sus efectos son antieconómicos, encareciendo la gestión del Sistema.

Recomendaciones

A) El Estado debe regular, con carácter urgente, las condiciones básicas que ga-

ranticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho al nivel básico de protección social, corrigiendo la actual situación de inequidad en el acceso y disfrute de los servicios sociales. Sabemos que es un intento que ha fracasado en otras ocasiones, pero consideramos que el momento actual nos enfrenta a la necesidad y a la oportunidad de volverlo a intentar con decisión. Necesidad por la gravísima situación por la que atraviesan cientos de miles de personas y familias en el momento actual; oportunidad por la extraordinaria desigualdad que los datos evidencian, por la ausencia de esta regulación y por el actual mapa político del Estado. Consideramos imprescindible para que esta regulación resulte eficaz en una materia que es de competencia exclusiva de las comunidades autónomas, que vaya precedida de un proceso de negociación y consenso con las mismas, pero que dicho consenso no impida, en última instancia, la responsabilidad de regular las condiciones básicas de igualdad de los españoles que corresponde constitucionalmente al Estado, y que los profesionales del sector venimos reclamando y apoyaremos de forma decidida.

B) El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad debe articular de manera urgente un Sistema de Información de Servicios Sociales que ofrezca información de alcance público, fiable y actualizado. Para ello debe exigir a todas las comunidades autónomas el cumplimiento de sus obligaciones en esta materia, y condicionar la transferencia de créditos que puedan llevarse a cabo, al cumplimiento de estas obligaciones.

C) Compromiso de mantenimiento del gasto en materia de servicios sociales. La extrema situación de necesidad que afecta a cientos de miles de familias en España, debería ser motivo suficiente para que todas las comunidades autónomas asumieran el compromiso de mínimos de mantener su gasto en materia de servicios sociales, al menos en los niveles en los que se encontraba al inicio de la crisis (2009) y, en todo caso, a no realizar nin-

gún nuevo recorte presupuestario en esta materia. El cuestionable objetivo de reducción del gasto público en los momentos actuales, no debe realizarse, en ningún caso, a costa de las necesidades más básicas de las personas y las familias que más están siendo afectadas por la crisis.

D) De Rentas Mínimas de Inserción a Garantía de Ingresos Mínimos. La actual situación de auténtica emergencia social, de miles de familias en situaciones económicas desesperadas, con incapacidad para cubrir sus necesidades más básicas, hace imprescindible que las políticas en materia de Rentas de Inserción se vean profundamente modificadas. La actual estructura de estas prestaciones está pensada en un momento histórico determinado caracterizado por la ausencia de políticas activas de empleo, por un nivel de desempleo que no había alcanzado el actual y por un tipo de destinatario en situación de grave exclusión social o riesgo de estarlo. La exigencia del inicio de un proceso de inserción laboral era, en este contexto, razonable, aunque se pagara un alto precio en tiempo de tramitación de las prestaciones.

Hace ya unos años que se pusieron en marcha políticas activas de empleo, destinadas al conjunto de la población, con carácter universal. Los centros especiales de empleo y las empresas de inserción están más relacionados con este ámbito de las políticas públicas y de protección que con el Sistema de Servicios Sociales. Al mismo tiempo, la elevadísima tasa de desempleo, el acelerado proceso de destrucción de empleo que continúa, y la modificación del tipo de usuario que precisa de la intervención del Sistema de Servicios Sociales, pero que no precisa de apoyo para la inclusión social porque son personas completamente integradas en la sociedad, exigen un cambio de paradigma a la hora de pensar en la funcionalidad de estas prestaciones.

E) El Estado debe cumplir la Ley 39/2006 y mantener el Sistema de Atención a la

Dependencia garantizando la tasa de reposición, en tanto haya personas con el derecho reconocido y a las que no se les esté ofreciendo de manera efectiva la prestación o servicio que les corresponda. Se deben paralizar los nuevos recortes en dependencia incluidos en el Programa Nacional de Reformas de España 2013, presentado a Bruselas, que contemplan un ahorro de 1.108 millones de euros en la partida de atención a la dependencia, ya que constituyen una nueva e insoportable crueldad para las personas en situación de dependencia y sus familias.

Entre tanto, se insta al Gobierno a recuperar la financiación del nivel acordado, reponer el nivel mínimo recortado (13%), establecer el plazo de atención en seis meses y no en dos años y medio como aprobó este gobierno, así como poner plazo a la atención antes del 2015 a las personas valoradas como Dependientes Moderados, por haber sido decisiones que modifican unilateralmente contenidos esenciales de la Ley, y que incumplen compromisos con la ciudadanía y con las propias comunidades autónomas más comprometidas con el desarrollo de la Ley.

Consideramos insoportable el desmantelamiento del Sistema de atención a la dependencia, que va a un ritmo de cuatro beneficiarios menos cada hora desde la aprobación en el pasado julio del Real Decreto-ley 20/2012. Con un resultado obvio: destrucción de la red de servicios, cierre de empresas del sector (tanto residencias como servicios de proximidad) destrucción de empleo privado y público, descenso en la recaudación pública (retornos) y, como única salida para las personas un subproducto financiero en forma de seguro privado de la dependencia que generará un sistema dual de atención.

F) La Administración General del Estado debe mantener el Plan Concertado de prestaciones básicas de servicios sociales de corporaciones locales y los compromisos establecidos de gestión, infor-

mación, económicos y de asistencia técnica, recuperando la financiación que en los dos últimos años se ha reducido un 65,4% en la aplicación presupuestaria 26.16.231F. 453, que era de 86.633.150,00 €. En 2011. El Plan Concertado mantiene la red de servicios sociales de ámbito local formada por 50.000 trabajadores/as y atiende a ocho millones de usuarios/as. Su desmantelamiento supondría un golpe demoledor para los servicios sociales de proximidad, que garantiza el nivel más básico de protección a las personas y familias más perjudicadas por la crisis.

G) Corregir las previsiones de la Reforma de Régimen Local en materia de servicios sociales. Como hemos puesto de manifiesto al analizar los resultados de la aplicación del Índice DEC, la descentralización y la proximidad son determinantes para la eficacia y eficiencia de los servicios sociales, y así lo demuestra la experiencia de más de 30 años en nuestro país, y la trayectoria mucho más prolongada de los sistemas más exitosos en prestación de servicios en los países de nuestro entorno. Por eso resultan especialmente preocupantes las previsiones que en materia de servicios sociales se plantean en los borradores de la anunciada Reforma de Régimen Local. De acuerdo con tales previsiones, las competencias propias de las Entidades Locales en esta materia se reducirían a "informar y valorar" y a procurar "atención inmediata a situaciones de exclusión". En definitiva, se las vacía de todo contenido prestacional que hasta ahora han venido desarrollando. Resulta incomprensible que todos estos servicios se puedan considerar *impropios* de las entidades locales, como se plantea en esta Reforma. De confirmarse, supondría un golpe demoledor para los servicios sociales, echando por tierra los todavía escasos logros conseguidos a lo largo de más de 30 años de encomiable esfuerzo de miles de Ayuntamientos, solos o agrupados, con el apoyo y bajo las referencias normativas de sus Comunidades Autónomas. Además, no sólo no se conseguiría ningún objeti-

vo de eficiencia en el gasto público, sino al contrario, encarecer la gestión de los servicios sociales.

Por todo ello, impedir que se lleven a cabo las previsiones de la Reforma de Régimen Local en relación con los servicios sociales, constituye el mayor reto para el sector, ya que está en juego su propia supervivencia como Sistema Público de derechos ciudadanos, tal y como hemos venido intentando construir durante estos 30 años¹.

Nota

¹ La posición y las alternativas (enmiendas) de la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales al borrador de la Reforma de Régimen Local pueden verse en el documento *"El valor de la proximidad"*. Es interesante también el documento firmado por diversas entidades empresariales del sector, por organizaciones de mayores, sindicatos y organizaciones profesionales, entre ellas nuestra Asociación, *"10 razones para defender los servicios sociales municipales"*. Ambos documentos están accesibles en www.directoressociales.com

Pobreza y vulnerabilidad infantil en tiempo de crisis

GABRIEL GONZÁLEZ-BUENO
Comité Español UNICEF

Resumen

La pobreza infantil era ya un problema en muchos países europeos antes de la actual crisis económica. En nuestro país esta situación se ha visto agravada tanto por las consecuencias directas de la crisis, especialmente en el empleo de las familias con niños, como por una respuesta en forma de políticas de austeridad que no ha tenido en cuenta la especial desprotección de los niños y niñas. Estos impactos de la crisis no sólo hacen más vulnerables a los niños individualmente y como grupo social, sino que puede tener consecuencias graves en el futuro individual y colectivo de la próxima generación, y por tanto en el futuro económico y social de todo el país.

Se hace necesaria una doble respuesta, desde lo público y en alianza con todos los actores sociales (incluidos los propios niños), que atienda las necesidades más urgentes y que no pierda de vista una reforma en profundidad de las políticas dirigidas a la infancia. Para empezar: elaborando un plan contra la pobreza infantil en la línea de la reciente Recomendación sobre "Invertir en Infancia" que ha hecho la Comisión Europea a sus países miembros.

Palabras clave: Crisis, pobreza infantil, políticas públicas, familias, infancia, UNICEF.

Abstract

Child poverty was already a problem in many European countries before the current economic crisis. This situation has been aggravated in our country both by the direct consequences of the crisis (especially in the unemployment of families with children) as by the response in the form of austerity policies that did not take into account the special vulnerability of children right now. These impacts of crisis not only make children more vulnerable now, individually and as a social group, but it can have serious consequences on the individual and collective future of the next generation and therefore in the economic and social future of the entire country. That is why is necessary a dual response from the public policies in partnership with all stakeholders (including children themselves), a response that addresses the most urgent needs, but do not lose the need of a fundamental reform of welfare policies focused at childhood. To get started: developing a Child Poverty Plan in line with the recent Recommendation on "Investing in Children" of the European Commission.

Key words: Crisis, child poverty, public policy, childhood, families, UNICEF.

En los meses de mayo y junio del presente año varias noticias en medios de comunicación han provocado la alarma por la situación de algunas familias en España que no pueden atender debidamente la alimentación de sus hijos e hijas. Una realidad que ha motivado la reacción de distintas administraciones a este problema emergente.

Sin duda es difícil en este momento determinar la magnitud de este problema, tanto en cifras como respecto a la intensidad del fenómeno (en la mayoría de los casos no sería correcto hablar de desnutrición, ni siquiera de malnutrición en el sentido estricto de ambos términos). Pero hay en estos hechos mucho de dramática llamada de atención sobre el impacto que está teniendo la crisis en nuestra población más joven. En cierta manera son la punta del iceberg de un problema que ya venía de lejos y que se ha agravado en los últimos años: la pobreza y la exclusión social de la infancia en España.

Pobreza infantil en países ricos

En 2005, un estudio del Centro de Investigación Innocenti de UNICEF¹ sobre pobreza infantil en países ricos comenzó a llamar la atención sobre un fenómeno que desde el mundo académico ya llevaba tiempo analizándose. Según el informe, la pobreza infantil había crecido en esa última década en 17 de los 24 países de la OCDE estudiados, y ponía sobre la mesa dos cuestiones clave sobre el fenómeno, sobre las que volveremos más adelante: que la pobreza infantil era un fenómeno creciente en las naciones desarrolladas y que los niveles de pobreza en los niños y niñas en los distintos países estaban claramente influidos por la prioridad concedida a la protección social de las familias y la infancia en sus políticas públicas.

Desde entonces, el propio UNICEF y otras organizaciones, además de la Unión Europea y la OCDE, han puesto el foco en este problema de forma cada vez más intensa: se calcu-

la que en la UE hay 121 millones de personas en situación de riesgo de pobreza o exclusión y que unos 25 millones son menores de 18 años.

¿Qué es y cómo se mide la pobreza y la exclusión social en los países ricos?

Actualmente hay un amplio consenso sobre que la pobreza en general y específicamente en los países más ricos debe ser medida en términos de pobreza relativa. Pobreza relativa quiere decir que una persona (un niño o una niña) está en riesgo de pobreza en relación con el contexto económico y social en el que vive (se es pobre dependiendo de la medida en que se está por debajo del nivel de vida medio del país o región), lo que, en los países desarrollados, en muchas ocasiones tiene que ver más con el riesgo de exclusión social, la inequidad y la falta de oportunidades que con una grave privación material.

El indicador más habitual es el de riesgo de pobreza, que se refiere a las personas que viven en hogares por debajo de un umbral de ingresos situado en el 60% de la mediana de los ingresos de toda la población del país o región. Por ejemplo, este umbral en España, en 2011, fue de 15.768 euros de ingresos anuales para un hogar con dos adultos y dos niños².

De forma más reciente, y observando las limitaciones del anterior indicador respecto a otros aspectos de la situación del hogar, la UE ha decidido adoptar como indicador de referencia el riesgo de pobreza o exclusión (también llamado AROPE por sus siglas en inglés). El AROPE es una combinación del indicador de riesgo de pobreza de ingreso, con otro que mide la baja intensidad en el empleo de los adultos, y un tercero que informa sobre las dificultades de acceso a determinados bienes o servicios (privación material severa).

Pero es verdad que las medidas estadísticas a veces dicen muy poco sobre cómo la pobre-

za afecta a la realidad cotidiana de un niño. Por eso, y aun asumiendo que las realidades personales y familiares son muy complejas, en el primer informe sobre la infancia en España³ de UNICEF, de 2010, intentamos explicarlo de esta forma:

“Ser un niño pobre en España no significa necesariamente pasar hambre, pero sí tener muchas más posibilidades de estar malnutrido; no significa no acceder a la educación pero sí tener dificultades para afrontar los gastos derivados de ella, tener más posibilidades de abandonar los estudios y que sea mucho más difícil tener acceso a la educación superior. Ser pobre no significa no tener un techo donde guarecerse pero sí habitar una vivienda hacinada en la que no existen espacios adecuados para el estudio o la intimidad, y en que la que el frío o las humedades pueden deteriorar el estado de salud. Ser un niño pobre en España no significa no poder acudir al médico, pero sí tener problemas para pagar algunos tratamientos y acceder a prestaciones no contempladas en la sanidad pública.

Además, la pobreza puede afectar gravemente a las relaciones familiares y sociales. La falta de ingresos y la tensión que esa situación genera puede deteriorar las relaciones de los padres entre sí y con sus hijos, debilita las expectativas personales y profesionales de los propios niños y adolescentes, y las de los adultos hacia ellos. La pobreza sitúa a los menores de edad en situaciones de mayor riesgo de desprotección y, a su vez, hace más complicadas las relaciones sociales del niño o la niña con sus iguales generando, por ejemplo, sentimientos de vergüenza e inferioridad por no poder acceder a determinados objetos o servicios de consumo habituales, no tener dinero para salir con los amigos o no poder invitarles a casa. Puede, incluso, exponerle a la burla de algunos compañeros por la ropa u otras pertenencias, o por la carencia de ellas.

Ser un niño o niña pobre supone, tanto para el propio individuo como para toda la sociedad, desaprovechar esa valiosa e irrepetible ‘venta-

na de oportunidad’ que es la infancia en todos los ámbitos, en el educativo, en la salud, en el compromiso y la participación ciudadana y en las relaciones sociales y personales.”

De hecho, otras investigaciones y estudios inciden en estas importantes dimensiones sociales y personales que permiten analizar las realidades de la pobreza y la exclusión más allá de los aspectos materiales, pero exceden con mucho las posibilidades de análisis de este artículo.

La pobreza y la exclusión social de la infancia en España

Volviendo de nuevo al análisis más cuantitativo de la realidad: ¿Cuál es la situación de España y qué está ocurriendo con la crisis?

En los dos informes de UNICEF Comité Español de 2010 y 2012⁴ sobre la infancia en España se ha ido analizando (de forma sintética) este problema. Una cuestión que abordamos desde el convencimiento de que es uno de los grandes desafíos en nuestro país para la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. En 2010, el Comité de los Derechos del Niño⁵ ya incluyó entre sus Observaciones Finales⁶ a España la necesidad de abordar de manera prioritaria este problema mediante políticas específicas para proporcionar un apoyo adecuado a las familias con niños, e incluía la recomendación de elaborar un plan nacional contra la pobreza infantil.

España se sitúa ya desde hace tiempo entre los países de la Unión Europea que presenta tasas más altas de riesgo de pobreza entre sus niños. Desde que se empezó a elaborar el Panel de Hogares, y luego la Encuesta sobre Condiciones de Vida (ECV), y hasta el comienzo de la crisis, el porcentaje de niños en la pobreza se ha situado en torno al 24%, lo que en 2008 sólo nos situaba por detrás de cuatro países (Rumanía, Bulgaria, Italia y Letonia) con casi 2.000.000 de niños y niñas en esta situación. Es decir, el problema de la pobreza in-

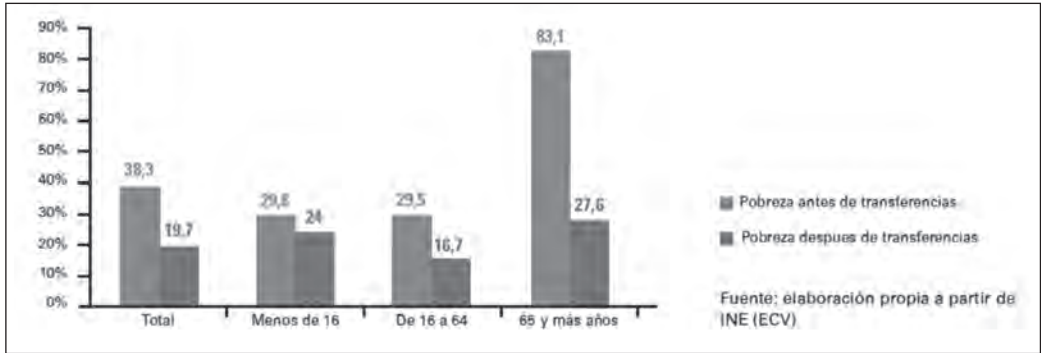


Gráfico 1. Impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza, por edades porcentajes, España, 2008)

fantil no es nuevo, sino que permaneció en cifras elevadas y prácticamente invariables en los años de bonanza económica, siempre sensiblemente por encima de la pobreza de la población en general, en torno al 20% y sólo por debajo de la pobreza de los mayores de 65 años.

Pero si analizamos no sólo los niveles de pobreza de los hogares con niños, sino la capacidad de las trasferencias sociales para reducir la pobreza en los distintos grupos de edad, nos encontramos con un panorama un poco más clarificador. Ya en 2008 la capacidad de estas transferencias para reducir la pobreza era de solo 6 puntos porcentuales para los menores de 16 años, de 13 para los adultos (16 a 65 años) y mucho más alta para los mayores de 65 años (debido fundamentalmente a las pensiones).

Es decir, la capacidad de las políticas públicas en nuestro país de reducir la pobreza es menor en un grupo de población que no dispone (ni puede disponer) de sus propios ingresos, como son los niños, que en un grupo de edad que potencialmente sí puede hacerlo (aunque ahora las circunstancias sean especialmente difíciles). En palabras de la profesora Olga Cantó: "El actual diseño del sistema de prestaciones concede, por tanto, una menor protección relativa a la infancia que al resto de la población?".

De esta manera enlazamos con una las conclusiones del informe de 2005 antes mencionado: la pobreza infantil está ligada a la prioridad concedida en las políticas sociales a este colectivo, y en España la relación entre un bajo gasto público y altos niveles de pobreza infantil ha sido y es evidente. España se sitúa, con un 1,5 de porcentaje de gasto del Producto nacional Bruto en Familia e Infancia, entre los países de la UE con menos esfuerzo en esa función, por debajo del 2,3% de media de la UE a 27. Pero no es sólo esto, sino que, además, los recursos dedicados a la infancia no tienen el foco en los niños más pobres⁸.

La crisis económica ha hecho realidad la otra de esas cuestiones: la pobreza infantil ha crecido. Entre 2008 y 2011 ha pasado desde el 24,1 al 27,2%, desde los casi dos millones hasta los cerca de 2.300.000. Y lo ha hecho rápidamente y de varias maneras: hay más niños pobres, esos niños son más pobres (los umbrales de pobreza han ido bajando en estos tres años) y tanto la intensidad (cómo de lejos están bajo ese umbral) como la duración en el tiempo (cronicidad) de esa situación de pobreza, se ha incrementado.

El impacto de la crisis

En UNICEF Comité Español, en 2012, hicimos un esfuerzo por analizar cuál estaba sien-

do el impacto en los niños y niñas de la crisis. Hasta entonces se había escrito mucho sobre la crisis, pero poco sobre su impacto en un colectivo, como el de la infancia, que suele permanecer invisible e este tipo de reflexiones.

Sin duda el mayor impacto de la crisis en los niños se ha producido por la situación de desempleo de sus padres. Los niveles de pobreza infantil y el desempleo están firmemente relacionados, especialmente en países en los que el gasto social es relativamente pequeño. Según las estadísticas y los análisis propios de organizaciones como Cáritas⁹, el desempleo galopante en estos últimos años ha afectado especialmente a los hogares con niños y con progenitores jóvenes que trabajaban en el sector de la construcción o los servicios. Los datos lo confirman: entre 2007 y 2010 el número de hogares con todos los adultos sin trabajo en los que vivían niños creció el doble de rápido (120%) que en el conjunto de los hogares (62%).

Además de estas consecuencias que podríamos denominar directas de la evolución económica, hay que tener en cuenta el impacto adicional que suponen las políticas de austeridad, muchas de las cuales afectan de forma directa o indirecta a los niños, en ocasiones incluso de forma superior respecto a otros grupos de edad. En el informe de 2012 hicimos una primera aproximación a esta situación analizando algunas decisiones presupuestarias del Gobierno de España y la Comunidades Autónomas desde el punto de vista de las ayudas y los servicios para la infancia, concluyendo que muchas de estas decisiones habían tenido muy poco en cuenta las necesidades de los niños, y los efectos reales y potenciales en ellos, especialmente en los niños más vulnerables.

Ambos factores contribuyen a que desde 2010, por primera vez desde que se hacen las estadísticas de la ECV, los niños aparezcan superando los niveles de pobreza de los mayores de 65 años. Es decir, la crisis, entre otras cosas, ha puesto de manifiesto la debili-

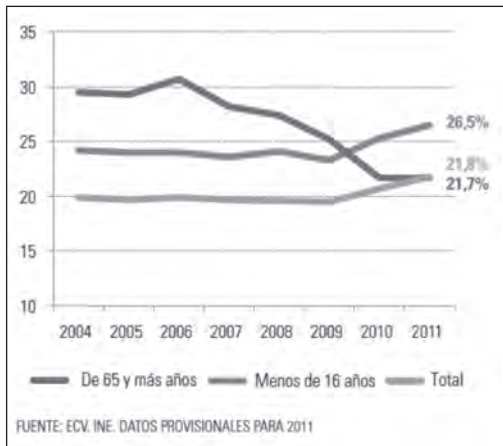


Gráfico 2. Evolución 2004-2011 de la tasa de riesgo de pobreza por edad.

dad estructural y coyuntural de la protección social a los niños y niñas en este país.

La respuesta de los hogares

A partir de este análisis realizado a comienzos de 2012 y hasta la fecha, la situación no ha hecho más que agravarse. Los niveles de empleo se han seguido reduciendo, también lo han hecho los ingresos: muchos salarios se han reducido o han perdido capacidad adquisitiva. Y en este momento un número creciente de familias no tiene ni siquiera acceso a prestaciones sociales. El incremento de los impuestos y tasas, o del precio de productos básicos, como los alimentos o la energía, el copago de los medicamentos y otros servicios, por ejemplo, ahogan los presupuesto familiares.

Los hogares, y en especial los hogares con niños, afrontan con muchos menos recursos (a veces directamente sin ellos) gastos crecientes. Y así, en esta última etapa de la crisis, estamos empezando a percibir con mucha crudeza situaciones que hace sólo unos pocos años eran situaciones marginales. La imposibilidad de afrontar gastos como la alimentación, la vivienda, la calefacción, el material escolar son ya moneda corriente.

Los propios niños, niñas y adolescentes también refieren su inquietud por la situación, desde los cambios que perciben en el acceso a determinados bienes y servicios (en especial de ocio y tiempo libre), pasando por su inseguridad respecto al futuro de la familia y su propia vivienda, hasta sus pocas esperanzas respecto a la propia trayectoria vital (estudios, empleo). A esto se une que perciben claramente los cambios en las relaciones con sus padres o entre los propios adultos: los crecientes niveles de estrés, las discusiones, el desaliento. Lo resume muy bien la respuesta de un chico de Humanes (Madrid) a la pregunta de qué suponía para él la crisis: “Que nuestros padres se quedan sin trabajo, nos recortan la paga, no hacemos cosas con ellos... o tienen miedo a quedarse sin su casa... nuestra casa”.

¿Qué hacer?

La Convención sobre los Derechos del Niño establece el deber de los Estados de apoyar a las familias y de velar por el cumplimiento de los derechos de los niños, entre ellos los que tienen que ver con la protección social, el bienestar y el desarrollo de sus capacidades.

En este sentido, sin duda la pobreza infantil, un fenómeno “oculto” en nuestro país hasta hace bien poco, merece algo más de atención. Pero el afrontar ahora las necesidades urgentes de una población infantil cada vez más de pauperada (con colectivos dentro de ella que corren riesgos inminentes), debe ir de la mano con una estrategia a medio y largo plazo que refuerce el papel de los niños en las políticas sociales y el del Estado en la lucha contra la pobreza infantil.

Peter Adamson, autor del informe 2005 de UNICEF antes mencionado escribía: “La tasa de pobreza infantil de un país es el indicador más importante que una sociedad tiene sobre sí misma y revela cómo ésta protege a sus ciudadanos más vulnerables”. Si eso es así España tiene muchos deberes por hacer, y no sólo en relación con los derechos y el bienestar de

sus niños y niñas ahora, sino y también con el bienestar y la capacidad de desarrollo económico de toda población en el futuro. A nadie se le escapa la importancia vital que tiene para un país no dejar atrás a una parte tan significativa de su población infantil, y el coste que supondría hacerlo.

Un plan contra la pobreza infantil

Desde UNICEF Comité Español llevamos desde 2010 reclamando el diseño y puesta en marcha de un Plan Nacional contra la Pobreza Infantil, a la vez una apuesta política y una herramienta que, a ser posible en un amplio proceso de consultas y de consenso, permita abordar de una manera integral y coordinada (y con los recursos suficientes) este problema.

Esta propuesta ha tenido repercusión tanto entre las entidades sociales como en el ámbito político, y una buena muestra de ello fue la Proposición no de Ley aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en junio de 2012 de forma unánime por todos los grupos parlamentarios, que instaba al Gobierno a tomar medidas concretas para abordar la pobreza de los ciudadanos más jóvenes.

Aunque finalmente no se trate de un plan específico, hay ya compromisos expresos del Gobierno para incluir la pobreza infantil como elemento clave en las políticas sociales. En el momento de redactar este texto está en proceso de elaboración el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, en el que la pobreza infantil debe ser (así se ha anunciado) una prioridad.

Con este objetivo, desde un conjunto de organizaciones y plataformas hemos propuesto 32 medidas para este Plan estrechamente ligadas al enfoque de la reciente Recomendación sobre “Invertir en Infancia” que ha hecho la Comisión Europea a los países miembros.

La importancia de esta última es capital. Aunque se trate sólo de una Recomendación,

traza un camino claro y coherente a los países europeos para el abordaje de este complejo problema. Un abordaje basado en tres pilares estratégicos para el desarrollo de políticas:

- El acceso de las familias y los niños a recursos adecuados: apoyando el acceso al trabajo a los padres y madres, y garantizando un nivel de vida adecuado a los niños mediante ayudas económicas, desgravación de impuestos y ayudas a la vivienda.
- El acceso a servicios de calidad: promoviendo la atención desde la primera infancia, garantizando la igualdad de oportunidades en el sistema educativo, el acceso en condiciones a los sistemas de salud, a una vivienda y un entorno adecuado, y mejorando los sistemas de protección de la infancia.
- El derecho de los niños a participar: mediante el apoyo a la participación de niños en la vida cultural, deportiva y el derecho al juego, y estableciendo mecanismos de participación en las decisiones que afectan a sus vidas.

En línea con la Recomendación, las propuestas de la entidades sociales españolas al Plan van desde la revisión de la carga impositiva de las familias a la compensación de gastos familiares mediante el incremento de becas y ayudas, y la eliminación de obstáculos para el acceso a derechos básicos (como el derecho a una nutrición adecuada, a la educación y a la salud). Junto a éstas, otras propuestas se centran en la mejora de la conciliación o en la participación de los propios niños y sus familias en el diseño de las políticas.

Pero buscamos influir no sólo en las medidas, sino en cómo se enfocan éstas, en unos tiempos en que la necesaria urgencia de determinadas actuaciones (como las relacionadas con la alimentación infantil) puede desvirtuar un objetivo a medio y largo plazo, que es el de garantizar los derechos de los niños independientemente de los recursos de sus familias, y promover el bienestar infantil, coordinar políticas entre las distintas administraciones y pre-

venir situaciones tan insólitas como las que estamos viviendo.

Un trabajo realizado desde el convencimiento de que luchar por el bienestar de la infancia ahora, pero también con visión de futuro, son apuestas que no podemos dejar de hacer, y uno de los mejores antídotos frente a ésta y futuras crisis.

Y también es una cuestión de justicia elemental. Como mencionábamos al inicio del informe de 2012: “Los niños y niñas son los últimos responsables de la crisis, y sin embargo están sufriendo sus consecuencias de forma tan o más grave que otros colectivos y grupos sociales.”

Notas

¹ UNICEF (2005), *Pobreza Infantil en Países Ricos 2005*. Report Card nº 6. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF

² Todos los datos estadísticos de este texto están extraídos de la base de datos de Eurostat para el año 2011, salvo que se indique lo contrario.

³ UNICEF ESPAÑA (2010). *La infancia en España 2010-2011. 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño: retos pendientes*. Madrid: UNICEF Comité Español

⁴ UNICEF ESPAÑA (2012). *La infancia en España 2012-2013. El impacto de la crisis en los niños*. Madrid: UNICEF Comité Español

⁵ Se trata de órgano de seguimiento y vigilancia de la Convención, que revisa periódicamente la situación de los países respecto al tratado.

⁶ COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2010). *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño a España*. CRC/C/ESP/Co/3-4. Ginebra: Naciones Unidas.

⁷ AYALA, L. y CANTÓ, O. (2009). *Políticas económicas y pobreza infantil*. En Análisis y propuestas sobre pobreza infantil en España. Madrid: UNICEF-Comité Español.

⁸ AYALA, L. y CANTÓ, O. (2009). Op.cit.

⁹ LAPARRA, M. (2010). *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Colección de Estudios, Fundación FOESSA. Madrid: Cáritas Española.

La nueva pobreza en Europa

CONNY REUTER

Secretario General de la red europea SOLIDAR

Resumen

Lejos de ser sólo una cuestión económica, la pobreza es cada vez más un problema democrático. Las personas atrapadas en trabajos vulnerables y precarios, los jóvenes sin empleo, sin educación y sin formación, los nuevos pobres, se sienten cada vez más lejos de la política y de la Unión Europea. Las políticas de austeridad diseñadas e implementadas para superar la crisis de la deuda soberana han aumentado la distancia entre Europa y sus ciudadanos. A medida que el sentimiento de vulnerabilidad crece, mucha gente tiene la tendencia a sentirse atraída por movimientos xenófobos. En este contexto, se celebrarán las próximas elecciones europeas en mayo de 2014. Con el fin de restablecer la confianza, el compromiso y la voluntad de participar en la vida democrática, es necesario que las fuerzas progresistas elaboren y comuniquen una visión ambiciosa y un programa para una Europa en que las personas prevalezcan sobre los intereses financieros. En esta dirección, SOLIDAR formula sus recomendaciones sobre los elementos que esta visión debería integrar.

Palabras clave: trabajadores pobres, NEET, políticas de austeridad, vulnerabilidad, elecciones europeas.

Abstract

Far from being just an economic issue, poverty is becoming more and more a democratic problem. People trapped in vulnerable and precarious jobs, young people out of employment, education and training, the new poor people, feel themselves more and more far from politics and from the Europe Union. The austerity policies designed and implemented to overcome the sovereign debt crisis have increased the distance between Europe and its citizens. As the feeling of vulnerability grows, many people have the tendency to become fascinated by xenophobic movements/parties. In this context, the next European election will soon take place (May 2014). In order to reestablish trust, engagement and will to participate to the democratic life it is necessary for the progressive forces to elaborate and communicate an ambitious vision and program for a Europe where people come first (and not the financial markets). In this direction, at the end of this article SOLIDAR formulates its recommendations about what this vision should include.

Key words: working poor, NEETs, austerity policies, vulnerability, European elections.

En su último Informe Mundial sobre el Trabajo, la OIT indicó que el malestar social —evidente en huelgas, paros, protestas callejeras y manifestaciones— se incrementó en la mayoría de los países desde la crisis económica y financiera que comenzó en 2008. Sin embargo, el riesgo de disturbios es más alto entre los países de la UE-27 que en otras partes del mundo. Como lo reconoce la OIT, este malestar social es debido a las respuestas políticas a la crisis de la deuda soberana en curso y su impacto en la vida y la percepción de bienestar de las personas. El informe reconoce que un menor número de personas ven oportunidades para obtener un buen trabajo y mejorar su nivel de vida.

En este escenario económico sombrío y socialmente frágil, en mayo de 2014 se celebrarán las próximas elecciones europeas. Independientemente de otras consideraciones, corremos el riesgo de desafección de gran parte de la población que sufre los efectos drásticos de las políticas de austeridad y de la crisis. Ya en las últimas elecciones, diferentes estudios han demostrado que la gente en paro o que sufre otras situaciones de pobreza y exclusión, pierden la confianza en la política y los políticos.

La sociedad civil y los sindicatos tienen que hacer un trabajo de presión, información y de sensibilización hacia los decisores políticos insistiendo sobre la cuestión de cuál va ser el futuro de la Unión Europea y de la democracia.

Hasta ahora, las soluciones propuestas parecían bastante limitadas y sin ambición. Los Consejos Europeos se han sucedido proponiendo siempre la misma receta: «crecimiento antes, y políticas sociales después». Este dogma no ha traído soluciones a los problemas existentes y ha producido nuevas formas de un problema muy antiguo: la pobreza. Los hechos son evidentes: la pobreza ha aumentado en los últimos años en unos 120 millones dentro de la Unión Europea.

Los progresistas pensábamos que el progreso social sería algo inherente al modelo social

europeo y al estado de bienestar. Los conservadores y los progresistas siempre se han confrontado sobre las cuestiones de más o menos estado, más o menos gastos sociales, más o menos control de los actores del mercado y de la especulación.

En este contexto, estamos convencidos de que para que la gente pueda salir de la pobreza y la exclusión necesitamos más Europa pero, sobre todo, un cambio radical de políticas y una nueva Europa: una comunidad política y de valores más que una mera suma de intereses económicos y especulativos.

Las políticas de austeridad

Como indica el Observatorio Europeo del Empleo en su informe de 2011, entre 2008 y 2009, en la primera fase de la crisis, los países europeos respondieron a los crecientes niveles de desempleo, con un aumento del gasto en políticas de mercado laboral tanto activa, para apoyar a los desempleados a encontrar nuevos puestos de trabajo; como pasiva, como subsidio de paro, para compensar la pérdida de renta sufrida. Sin embargo, debido a (¿con la excusa de?) la crisis de la deuda soberana, este enfoque fue en pocos años reemplazado por la idea de que el crecimiento económico necesita austeridad y que, para reducir el déficit público hay que reducir, entre otros, el coste del trabajo, el gasto social y las prestaciones sociales.

Esto ha producido un peligroso mecanismo: mientras el paro subía, el gasto social se iba reduciendo.

De hecho en los últimos seis años, y desde el comienzo de la crisis en 2008, hemos asistido a un incremento dramático del paro que ha ido subiendo desde el 7.1% en 2008 hasta el 9.7 % en 2010 hasta lograr el 11% actual, con 27 millones de personas en el paro (mayo 2013).

Al mismo tiempo, los planes de ajuste presupuestarios ‘propuestos’ por la TROIKA

(Banco central europeo, Comisión europea y Fondo monetario internacional) así como los Memorandos de Entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés) con Irlanda, Grecia y Portugal, han implicado recortes importantes en el gasto social de varios países de la UE. La reducción del gasto en subsidio de paro (por ejemplo en Portugal) y el establecimiento de un techo máximo de gasto en cuidado de salud (6 por ciento del PNB), son solamente algunos ejemplos.

Estas medidas de austeridad conducen al rechazo de Europa y de los valores europeos, al incremento de la xenofobia y constituyen una amenaza a la paz en Europa.

Las nuevas pobresas

Los trabajadores pobres

Lo que es nuevo es que, mientras observamos un crecimiento del empleo en países como Alemania, éste se acompaña de una realidad nueva: los trabajadores pobres. Trabajar y ser pobre por falta de un ingreso decente o por falta de derechos sociales es un fenómeno muy conocido en el Sur del globo y, en particular, entre aquellos millones de trabajadores en la economía informal. Sin embargo este fenómeno está creciendo en Europa también.

Un empleo ya no representa un seguro contra la pobreza. Y la liberalización de los mercados del trabajo tan reivindicada por la derecha, no conduce a más empleo de calidad, sino a más precariedad.

Los países que están sufriendo más las políticas de austeridad como España, Portugal y Grecia no sufren por el coste del trabajo, sino por la competencia de otros países europeos que ofrecen productos y servicios a precios más baratos y animan a las empresas a invertir en sus países a través de políticas fiscales muy atractivas. Este fenómeno se está agravando por la competencia a nivel global.

Reducción de los derechos laborales y sociales y más vulnerabilidad

A nivel nacional y europeo, la crisis ha sido utilizada para justificar medidas destinadas a estimular la flexibilidad en las empresas, incluyendo reformas del derecho laboral nacional. Estas medidas, lejos de resolver la crisis económica y financiera, la han profundizado, amenazando en la actualidad no sólo a la Europa social sino al propio proyecto de integración política y económica. La falta de oportunidades, el trabajo sin derechos, la reducción del gasto social ha difundido un sentimiento de vulnerabilidad generalizado. Esta vulnerabilidad está agravándose porque sin ingresos regulares es imposible el acceso al alojamiento y a los servicios sociales y sanitarios de calidad.

La pobreza no es solamente una cuestión económica sino social y democrática. La pobreza es más bien vulnerabilidad, falta de acceso a cultura, educación de calidad, energía, habitación decente, espacio de participación. La pobreza, o mejor dicho, la vulnerabilidad, nos concierne a todos.

Nivel de educación y pobreza

Otra novedad es el hecho de que la educación no representa tampoco un seguro o una protección contra el paro y la exclusión. Países como España, Portugal y Grecia tienen niveles de paro muy alto entre los jóvenes (más del 50%), pero la diferencia entre esta generación y la de sus abuelos es que la actual tiene un muy alto nivel de educación y de formación.

La falta de opciones de empleo, el no lograr incluirse en el mercado de trabajo, y la falta de motivación que puede resultar de esta situación ha hecho que se hable más, en los últimos años, de los jóvenes que no trabajan, que no están en programas de educación ni de formación. Los así llamado NEET (Ni-Ni) han entrado en el debate político en los últimos años debido al impacto desproporcionado de la re-

cesión en los jóvenes (menores de 30 años). Según EUROFOUND, la tasa de desempleo para los menores de treinta años es casi el doble de la tasa media. Hay un aumento del número de los que no tienen nada que perder, y el riesgo de perder toda una generación. Esto es también nuevo en nuestro tiempo.

Las cuestiones fundamentales que hay que plantearse son:

- ¿Cómo desarrollar un tejido industrial competitivo?
- ¿Cómo financiar el estado de bienestar y la protección social?
- ¿Cómo definir un crecimiento sostenible, inteligente y inclusivo?
- ¿Cómo invertir en tiempo de crisis en la educación y la formación, en infraestructuras sociales?

Europa necesita un cambio de ruta

La derecha tiene una agenda basada sobre la negación absoluta de lo que ha conducido a la crisis. No han sido los ingresos, tampoco los costes del trabajo ni de los bienes públicos los que han creado problemas a los presupuestos nacionales. Los desequilibrios en los presupuestos nacionales de los estados miembros de la Unión Europea se han producido a partir del momento en que se ha utilizado el dinero público para cubrir las deudas derivadas de la especulación. De vez en cuando es necesario repetir este hecho.

Como progresistas pensábamos que el capitalismo había perdido su credibilidad y que la crisis sería la prueba de nuestro diagnóstico de las políticas falsas.

Sin volver a ideas de conspiración, la cuestión que se plantea es ¿quién dicta la agenda de la UE y cuáles son los objetivos de esta agenda?

Tenemos que constatar que no hemos avanzado en las acciones para contrarrestar el (súper) poder de los mercados financieros. Hablamos del impuesto sobre las transacciones financieras, pero actualmente no es más que un tímido proyecto sin efectos reales ni sobre el crecimiento de los ingresos públicos, ni sobre el ejercicio de un control efectivo de las operaciones especulativas.

Además, en cuanto a la educación, podemos observar sin sorpresa que la derecha pone en marcha una agenda del pasado abriendo los sistemas educativos a la religión y promoviendo la privatización de la educación. La idea es vaciar la enseñanza pública de recursos, para llegar así a un servicio público pobre para los pobres y un sector privado para la elite futura.

En cuanto al empleo, la competencia entre los trabajadores está aumentando y esto es ya un peligro para la cohesión social. Por una parte la demanda es de mano de obra calificada, pero el sistema actual no corresponde a esta necesidad; por otra parte la presión sobre los salarios aumenta y una gran proporción de gente se queda sin posibilidad de acceso a un trabajo digno.

A esta situación tenemos que añadir la dimensión vista desde la Unión Europea:

Desde hace dos años, la Unión Europea ha introducido el Semestre Europeo y el examen anual del crecimiento. Dentro de este proceso, la UE produce todos los años un estudio sobre el empleo y las tendencias sociales en Europa. Este documento contiene todas las pruebas significativas de la realidad social dentro de la Unión Europea. Según la última versión del informe, en 2012 se ha asistido a:

- Un crecimiento del paro y del paro de larga duración.
- Un aumento de los riesgos de exclusión.
- La emergencia de los nuevos pobres: estudiantes y jóvenes con un alto nivel de calificación.

- Un aumento de la presión sobre la clase media y riesgo de exclusión.
- Una falta de cohesión social en Europa.

El informe observa que una nueva división está surgiendo entre los países que parecen estar atrapados en una espiral de caída de la producción, el aumento rápido del desempleo y la erosión de los ingresos disponibles y los que hasta ahora han mostrado una buena o, al menos, cierta resistencia. Estos últimos tienden a tener mercados de trabajo que funcionan mejor y sistemas de protección social más robustos. Combatir la pobreza no es un coste, sino una inversión en nuestro futuro común.

Conclusiones

La pobreza no es un problema exclusivamente económico sino que tiene que ver con la calidad de nuestras democracias.

La percepción de una Europa que dicta sus condiciones económicas sin tener en cuenta los impactos sociales de las mismas, de unos estados preocupados de satisfacer a los mercados financieros y de aplicar a la letra las indicaciones de la TROIKA, ha contribuido a alejar los ciudadanos europeos de la política nacional y europea.

Además, las nuevas pobrezas, el sentimiento de una mayor vulnerabilidad y de distancia entre ciudadanos, los representantes políticos y las instituciones están ampliando el consenso hacia movimientos populistas y/o xenófobos.

Para contrastar estas tendencias es necesario que los grupos progresistas elaboren una visión ambiciosa, unos programas políticos factibles y que tengan como elemento central a los ciudadanos y no a los mercados financieros. Es tiempo de volver a hablar de políticas públicas y de personas.

El mismo Presidente de la Comisión Europea, Duraó Barroso, hablando en relación con las

negociaciones del presupuesto europeo para 2014- 2017, y con particular referencia al establecimiento de un Fondo europeo para la ayuda a los más desfavorecidos, observó: *“Francamente, ¿cómo se le explica a los ciudadanos de Europa que cuando hay cumbres en Bruselas para encontrar cientos de miles de millones de euros para salvar a los bancos se llega a un acuerdo, pero cuando se trata de unos cuantos millones de dólares para ayudar a los pobres las voces negativas superan a las positivas?”.*

En esta dirección, desde SOLIDAR creemos que esta visión debería incorporar los elementos siguientes:

1. La Europa Social y los derechos sociales fundamentales, garantizados por la Carta de Derechos Fundamentales de la UE jurídicamente vinculante deben estar en el centro del proceso de integración europea, y las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía completamente involucradas en la construcción de Europa.

2. Marcos legales y políticos deben ser desarrollados tanto a nivel europeo como a nivel nacional para garantizar servicios sociales, de salud y educativos accesibles, económicos y de calidad que estén a la altura de las expectativas y de las necesidades de la población.

3. Un verdadero compromiso político a todos los niveles de gobierno y metas ambiciosas son esenciales para conseguir erradicar la pobreza y luchar contra la exclusión social, así como promover e implementar a nivel europeo una política de inclusión y pertenencia en nuestra sociedad para personas con discapacidades y otros colectivos vulnerables.

4. Alcanzar una distribución de la renta y la riqueza más justa, así como preservar el patrimonio público, es posible y debería ser un objetivo político.

5. La lucha por un Trabajo Digno, como parte de un desafío global, también es relevante para Europa. Medidas para fomentar el Trabajo Digno y hacer respetar el principio de “igual-

dad de retribución para un mismo trabajo" son necesarios.

Además, no se pueden disociar las dimensiones internas y externas de la lucha contra la pobreza y la exclusión. SOLIDAR pide que no se disocie la dimensión europea de la lucha contra la pobreza y la exclusión social de los desafíos globales relativos a la migración, el cambio climático, el Trabajo Digno y la implementación de los estándares laborales más importantes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), etc.

6. Erradicar las formas extremas de pobreza y romper el ciclo de transmisión inter-generacional. SOLIDAR recuerda que una política de erradicación de las formas extremas de exclusión social y de pobreza requiere dedicación, un enfoque claro, recursos y una perspectiva a medio-largo plazo.

7. En fin, es posible y debe ser un objetivo lograr una distribución más justa de la renta y poner en marcha políticas destinadas a preservar la riqueza pública.

Casi 60 años después de la Declaración de Filadelfia de la OIT hay que recordar que el trabajo no es una mercancía; y que la pobreza, en cualquier lugar del mundo, constituye en todas partes un peligro para la prosperidad.

Notas

¹ Vease, World of Work Report 2013: European Union Snapshot.

² EUROSTAT, Unemployment rate, 2001-2011 (%). In this paper the acronym EU refers to the European Union Member States before the accession of Croatia.

La Unión Europea y la reconstrucción del Estado de Somalia

GABRIEL VEGARA

Alumno del Máster de Política Internacional de la UCM

Resumen

Este trabajo se centra sobre el papel desempeñado por la UE durante el último periodo de la transición política somalí (2011-2012). El fin de este periodo está marcado por la aprobación de la Constitución Provisional Somalí, el 9 de agosto de 2012 y por la configuración del nuevo gobierno federal somalí en septiembre de 2012, presidido por Hassan Sheikh Mohamud. Este artículo estudia cómo la UE ha participado en esta transición política, en un país considerado “sin Estado” y con un gobierno débil. Para explicar esta participación, se analiza el papel desempeñado por el SEAE como “instrumento de valor añadido” de la UE en su política exterior común hacia Somalia. Al final, se realiza una descripción sobre aquellos asuntos donde la UE ha manifestado su compromiso de involucrarse en el futuro de Somalia. Estos temas van desde participar en el desarrollo de las nuevas instituciones políticas de Somalia hasta mantener las políticas de seguridad en la región (Operación EU Navfor Atlanta). Todas estas políticas se integran dentro de una política marco mayor: la reconstrucción del Estado en Somalia.

Palabras clave: Unión Europea (UE), Servicios Europeo de Acción Exterior (SEAE), Reconstrucción del Estado Somalí, Transición Política Somalí.

Abstract

This work focuses on EU's role played during the last period of Somali's political transition (2011-2012). The end of this period is marked by the approval of the Provisional Constitution on September 9th of 2012, and by the making up of the new federal government headed by Hassan Sheik Mohamud. This paper assesses how the EU has participated in this political transition, in a country “without State” as well as with a weak government also. To explain this participation has been analyzed the EEAS's role as an “added value tool” of EU's common foreign policy toward Somalia. At the end is described those issues where EU has claimed its engagement to involve for the Somali's future. These issues go from promoting the development of the new political institutions until keeping the security policies in this part of the world (EU Navfor Atlanta Operation). All of these policies are embedded into a bigger framework policy: the reconstruction of Somalia's State.

Key words: European Union (EU), European External Action Service (EEAS), Reconstruction of Somali's State, Somali Political Transition.

La Unión Europea ha desarrollado su política hacia Somalia desde un enfoque integral. Este enfoque se ha centrado en llevar a cabo un papel más activo durante el proceso político somalí. Este papel activo se traduce en la práctica en que la UE apuesta por la estabilización del país africano fomentando la seguridad en Somalia y financiando tanto la asistencia de ayuda al desarrollo como de ayuda humanitaria. El objetivo último de esta política es volver a capacitar a Somalia con unas estructuras de Estado para hacer de él un país funcional.

Antes de meternos a analizar la cuestión, me gustaría exponer aquí algunas ideas que nos permitan abordar el asunto desde un contexto actual y realista. Expondré las percepciones e ideas que Richard Gowan recoge en un artículo publicado en el *Policy Brief* de junio de 2012 de la fundación European Council on Foreign Relations, titulado "The case for Co-Operation in Crisis Management". Este artículo nos ayudará a aproximarnos de una manera nítida y actual al papel que la UE desempeña en las regiones del mundo en conflicto, y aquí, en concreto, el caso somalí.

Gowan propone dos enfoques a adoptar por la UE ante la situación de crisis financiera y sus consecuentes recortes en los presupuestos estatales de los países miembros. A pesar de que la UE durante la última década ha trabajado en crear su propia estructura de seguridad, ahora, según Gowan, debería trabajar de manera conjunta con otras organizaciones internacionales como la ONU y la Unión Africana, para hacer frente a las posibles amenazas que puedan surgir en el futuro. Todo ello para soportar un coste menor, tanto económico como político. Por otro lado, dice el autor, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) debería replantearse cómo aprovechar la amplia red de delegaciones que la UE tiene repartidas por el mundo, que le permitiría actuar de manera más efectiva, obteniendo la ayuda de otras organizaciones que están sobre el terreno y coordinándose

con organizaciones internacionales como la ONU. La UE puede jugar un papel primordial aportando experiencias aprendidas de actuaciones pasadas (como la intervención en Bosnia y Kosovo, tras la guerra de los Balcanes).

Según Gowan, el SEAE y los mecanismos particulares de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) podrían converger con el objetivo de asistir a otras organizaciones de una manera más efectiva. Plantea tres posibles escenarios para la próxima década, en los que se verá la contribución de la UE en situaciones de conflictos: 1) las futuras operaciones de paz dejarán de ser misiones centralizadas que involucren un despliegue a gran escala, para pasar a ser operaciones descentralizadas donde diferentes organizaciones pondrán sus activos *ad hoc*, como en el caso actual de Somalia; 2) las operaciones se centrarán en la búsqueda de objetivos no muy ambiciosos en seguridad y estabilidad. Lo primordial será la construcción de espacios políticos donde los actores locales puedan negociar salidas a la crisis a corto plazo; 3) *leading from behind*, la UE se centrará más en ayudar a otros actores que afronten sobre el terreno las crisis en vez de desplegar misiones de paz bajo bandera europea.

Una vez planteado este escenario, podemos pasar al análisis de la política exterior de la UE hacia Somalia.

Del Soft al Strong-Power Europeo

Entre 1991 y 2006 se han celebrado, al menos, catorce conferencias internacionales de paz para Somalia (Gutiérrez de Terán, 2007). Entre los años 2000 y 2004 se hicieron esfuerzos para volver a estabilizar el Estado de Somalia. Se empezó por la constitución de un Parlamento de transición con el propósito de aglutinar el mayor número de miembros que representaran a la gran diversidad étnica y social de Somalia. Tras ser elegido el Parlamento, en agosto de 2004 en Kenia (proceso de

paz promovido por la IGAD¹ durante el liderazgo de Kenia desde octubre de 2002) y bajo la recién aprobada Carta Magna para la Transición, CNT en octubre del mismo año, Abdullahi Yusuf Ahmed², antiguo presidente de Puntlandia, fue elegido primer presidente del nuevo Gobierno Federal de Transición (en adelante GFT) somalí.

Entre 2004 y 2006, este gobierno trabajó sin población a quién poder gobernar debido a su falta de medios y a su complicada localización fuera de la capital del país, primero en Kenia y luego en Badoia (ciudad somalí no muy lejos de Mogadiscio). Este gobierno fue inestable e inoperativo debido a que los propios señores de la guerra pertenecientes al GFT, dificultaban su labor y no le permitían instalarse en la capital, controlada por ellos. Además hay que añadir que otra de las razones de debilidad de este primer gobierno era la división entre los pro-etíopes y los anti-etíopes³.

Como hemos resumido anteriormente, el GFT de Somalia ha sido desde su creación una empresa llevada a cabo desde el exterior de Somalia. Esto nos dice mucho sobre la debilidad de las instituciones políticas federales somalíes, puestas desde y por la Comunidad Internacional, y de su dependencia del apoyo internacional. Dichas instituciones nacen con el *hándicap* de contar con una escasa legitimidad ante la sociedad somalí.

Con esta breve introducción al contexto político somalí, pasaremos a analizar el papel desempeñado por la UE. Podemos ya defender que la UE parte de una posición privilegiada al alzarse como uno de los principales actores involucrados en Somalia apoyando al GFT.

Son diversas razones (aparte del contexto político mencionado anteriormente) las que explican el paso de las políticas del *soft* al *strong-power* por parte de la UE. La razón principal es que la AR, Catherine Ashton, cuenta con todo un aparato diplomático, el SEAE, que le permite obtener información de primera a través de las diferentes delegaciones

de la UE en el mundo. Y además de presidir el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE, cuenta con el poder de proponer las políticas que la UE puede llevar a cabo en relación a Somalia, de una manera conjunta y coordinada entre los Estados miembros. Esta "unanimitad" dentro de la UE (elemental para que los mecanismos de la UE funcionen) se demostró con el logro de Ashton de sumar a todos los Estados miembros y países afines a Europa, para adoptar en conjunto una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) sobre la ampliación de medidas restrictivas para Somalia⁴. Es decir, el SEAE cuenta con el apoyo de todos los Estados miembros de la Unión para llevar una política única y coordinada hacia Somalia.

Otro dato a tener en cuenta es que la AR en Asuntos Exteriores pertenece a la Comisión Europea como vice-presidenta. Esto ayuda a que se produzca una mejor coordinación entre la labor del SEAE y la política exterior de la Comisión, la cual es la responsable de gestionar los fondos de cooperación exterior (Fondo Europeo de Desarrollo). En especial, la Comisión maneja los fondos del African Peace Facility, el cual se ha convertido en el principal instrumento de financiación del cuerpo de paz africano en Somalia, la AMISOM⁵.

Y otro hecho es la influencia que tiene la AR de Asuntos Exteriores sobre la formulación de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD, política intergubernamental pero bajo cometido del SEAE según el artículo 2, párrafo primero de la decisión del Consejo de 10 de julio de 2010). La UE bajo la PCSD lleva a cabo las siguientes operaciones: la EUTM SOMALIA, que es una misión por la cual se entrena al futuro ejército de Somalia (Security National Force, SNF) en el país vecino de Uganda; y las operaciones EU NAVFOR y EUCAP NESTOR, ambas operaciones destinadas a frenar la piratería en las aguas que lindan con la región del Cuerno de África, donde la UE y otros socios tienen desplegados buques militares para patrullarlas.

La coordinación como Strong-Power

Los hechos relatados anteriormente dan pie al siguiente esquema. Hay una coordinación a tres bandas que abarca desde la fase de decisión política (aprobación del Consejo), pasa por la fase ejecutiva (correspondiente a la labor de la Comisión Europea) y termina por la labor de la implementación y evaluación (llevada a cabo por el SEAE). Este triángulo se compone de la siguiente manera: la representación de la UE en el mundo a través del SEAE; el papel de la Comisión Europea como institución encargada de la financiación al desarrollo de Europa; y la presidencia de la AR de los Consejos de Ministros de Asuntos Exteriores (decisión de la PCSD), los cuales adoptan las decisiones políticas de seguridad y defensa. Este triángulo facilita una política cada vez más coordinada en materia de política exterior de la UE hacia Somalia.

El resultado parece obvio. La UE ya no sólo puede desempeñar un *soft-power*, sino también un *strong-power* con el que puede aplicar criterios de condicionalidad y así influir en el devenir de la transición política en Somalia. Ejerce esta influencia a través de: una vinculación política directa con los líderes somalís, cuya seguridad de las nuevas instituciones federales depende “vitalmente” de la labor de la AMISOM (siendo la UE el mayor donante financiero) y a través del futuro ejército somalí que está siendo entrenado por la misión europea EUTM SOMALIA. Y más aun, este *strong-power* se complementa con que la UE es el principal donante de ayuda al desarrollo de Somalia en el periodo 2008-2013, superando el montante total de esta ayuda el billón de euros: esta asistencia contempla desde la ayuda humanitaria hasta proyectos destinados a desarrollar la construcción de instituciones políticas⁶.

Richard Gowan y Daniel Korski⁷ ya planteaban en 2009 el papel que la AR y el SEAE podrían jugar en la centralización de la política exterior con la unión de fuerzas entre la PESC (del Consejo) y la política exterior de la Comi-

sión Europea. En este trabajo sobre la política de la UE de reconstruir *Failing States*, señalaban la importancia que podría tener la figura del Enviado Especial de la Unión Europea (EUSE) en la coordinación de la política civil y militar (Michele d'Urso es el EUSE para Somalia desde 2012). Otros elementos señalados son, por ejemplo, el papel del SEAE en dar apoyo sobre el terreno a toda actuación de la UE y conformar equipos mixtos (del Consejo, de la Comisión y del *think tank* EU-ISS) para acompañar la función estructural del SEAE. Es decir, no sólo basta con “estar” sino que esto debe ir acompañado de un *staff* cualificado que pueda mejorar la actuación de las instituciones comunitarias sobre el terreno (Gowan and Korski, 2009:67-68). En este trabajo querían recalcar la importancia de coordinar las instituciones comunitarias para revitalizar la política exterior europea. Y como ya hemos señalado, la coordinación de la política exterior de la UE gracias al SEAE y la AR ha provocado que la UE se alce como un actor fuerte e influyente sobre el proceso político somalí.

El SEAE como representación de la UE durante el proceso político somalí (2011-2012)

El consejo de Asuntos Exteriores de la UE celebrado en Bruselas el 14 de noviembre de 2011 aprobó el *Strategy Framework for the Horn of Africa*. Esta nueva política albergaría una estrategia mucho más amplia, centrándose en actuar sobre cinco diferentes áreas:

- Construcción y desarrollo de estructuras políticas que permita a la Unión implementar su plan de actuación en la región (creación del Representante Especial de la UE –EUSR for Horn of Africa– para la región, a propuesta de Catherine Ashton), centrándose en la situación de Somalia.

- Contribuir a la prevención y resolución de conflictos, tanto aquellos que afectan al bienestar de los somalíes como los que supongan una amenaza para el resto del mundo (pirate-

ría), colaborando para ello con las organizaciones regionales como la IGAD y la Unión Africana.

- Énfasis en la necesidad de estructurar mecanismos que faciliten la llegada de ayuda humanitaria a la región.

- Promoción de un desarrollo económico dirigido a conseguir una seguridad alimentaria a través de la actuación en campos como la agricultura y el acceso al agua (problemas de sequías que provocan hambrunas como la del 2011).

- Seguir luchando contra la amenaza que supone la piratería en las costas de Somalia a través de la misión EU-NAVFOR Atlanta.

Este marco de actuación aprobado a finales de 2011 se enmarca dentro de un contexto donde el Cuerno de África, y más en concreto Somalia, en el que eran una de las principales preocupaciones internacionales, llamando la atención de los medios occidentales. Este contexto se caracterizó por tres sucesos relevantes: una crisis humanitaria, los incidentes de piratería en costas de Somalia y el punto de inflexión del proceso político somalí.

Somalia estaba viviendo desde comienzos de 2011 **una crisis humanitaria**, en la que la sequía y los conflictos armados azotaban con gran virulencia las regiones del centro y sur de Somalia, provocando que la ONU declarara oficialmente estas regiones en emergencia por hambruna⁸.

Otro suceso fue la amenaza de la **piratería** a los intereses comerciales europeos que pasaban por el Golfo de Adén, ruta esencial tanto para los cargueros que salen del Golfo Pérsico y se dirigen hacia Europa (transporte de crudo) como para los barcos pesqueros europeos que faenan en la zona. Según los datos de la EU-NAVFOR, el año en el que más ataques se produjeron en las costas de Somalia fue el año 2011 con un total de 176 ataques, y justo desde el año 2011 los ataques han disminuido lle-

gando a principios de 2013 a apenas 3 intentos de ataques por piratas⁹.

Y otro acontecimiento importante sucedido en 2011 está relacionado con la transición política somalí. En septiembre se firma una **hoja de ruta para poner fin al periodo de transición** somalí. A partir de esta fecha, que significa un punto de inflexión en el proceso de paz somalí, la UE, a través de una comunicación de prensa de Catherine Ashton, confirma su compromiso con el país africano, involucrándose de manera directa en el proceso político somalí como supervisor de dicho proceso; *“The European Union commits itself to further this end as a member of the Technical Committee foreseen by the roadmap to facilitate cooperation among the Somali parties and with its international partners (...) I confirm the active role and engagement of the European Union in Somali”*¹⁰.

El despliegue del SEAE en Somalia

El desarrollo del SEAE desde 2010 posibilita a la diplomacia comunitaria llegar a más partes del mundo. Aunque Somalia no cuenta con una delegación de la UE en su capital Mogadiscio por razones de inseguridad e inestabilidad política, la UE si que cuenta con una unidad especial dedicada a Somalia exclusivamente, dentro de la delegación de Nairobi¹¹.

El SEAE cuenta desde el 20 de octubre de 2012, justo después de conformarse el nuevo gobierno federal que simbolizó el fin de la transición, con un enviado especial para Somalia EUSE¹², el antiguo embajador de la UE en Yemen, Michele Cervone d’Urso¹³, convirtiéndose en el primer embajador de la UE ante las Instituciones Federales de Somalia. Además del EUSE en Somalia, el SEAE cuenta con tres oficinas sobre el terreno, en Mogadiscio, Hargesia y Garowe. Dentro del organigrama de estructuración del SEAE, en su apartado de organización regional, la región del Cuerno de África junto con África del este y el océano Índico, forman un departamento concreto dirigido por Wiedey-Nippold¹⁴.

Lo que nos dice la distribución de las oficinas de campo de la UE en Somalia es que el planteamiento de la UE es conforme a la realidad política somalí, al colocar tres oficinas en los tres diferentes territorios que cuentan con grados de autonomía política independientes entre sí:

Mogadiscio es la capital de Somalia y la zona donde se han producido las mayores disputas desde la caída del régimen de Barre en 1991. Es aquí donde el control del centro y sur de Somalia es más disputado, en especial por el movimiento islamista Al Shababb. La AMISOM actúa en esta zona para reubicar a las nuevas instituciones federales somalís y proteger al GFT. Actualmente el gobierno somalí sólo cuenta con el control de pequeñas partes del territorio somalí.

Hargesia es la capital de Somalilandia, antigua colonia británica. Esta zona del noroeste

de lo que se conoce por el Estado de Somalia, disfruta de una independencia política desde 1991 y a día de hoy es una de las zonas más estables y seguras. En Somalilandia ha habido cierto desarrollo de instituciones estatales del gobierno y la UE ha cooperado a su desarrollo.

Garowe es la capital de Puntlandia, al noreste de Somalia, que se declaró región autónoma dentro del Estado somalí en 1998. Mientras que Somalilandia se ha mantenido fuera del proceso político de transición de Somalia, los dirigentes de Puntlandia han participado en él activamente hasta el punto de que el GFT desde 2004 a 2009 se estableció bajo la presidencia de Abdullahi Yussuf, presidente de Puntlandia. Esta región tiene problemas de limitación fronteriza con Somalilandia y en sus costas residen los pescadores transformados en piratas que tanto “impacto mediático” han tenido sobre occidente¹⁶.

Dicha organización nos lleva a pensar que el SEAE ha decidido tomar parte activa en el proceso político somalí al estar *side by side* de la sociedad somalí y de los principales líderes políticos.

Reconocimiento de Naciones Unidas de la labor crucial acometida por la UE en el proceso somalí

En lo concerniente a la UE, en la declaración de la Secretaría General de la ONU, salida de la mini cumbre sobre Somalia, se hacen claras referencias al papel clave desempeñado por la UE (junto con la Unión Africana, la Organización Intergubernamental de Desarrollo –IGAD–, Liga de Estados Árabes, la Organización de la Cooperación Islámica) en la consolidación de la paz en Somalia y en llevar a este país al final del proceso de transición. Además se menciona también el *significant role* de la UE en la financiación y en el apoyo a la AMISOM, como cuerpo de paz clave en instaurar la estabilidad necesaria para el desarrollo de las nuevas instituciones somalís.

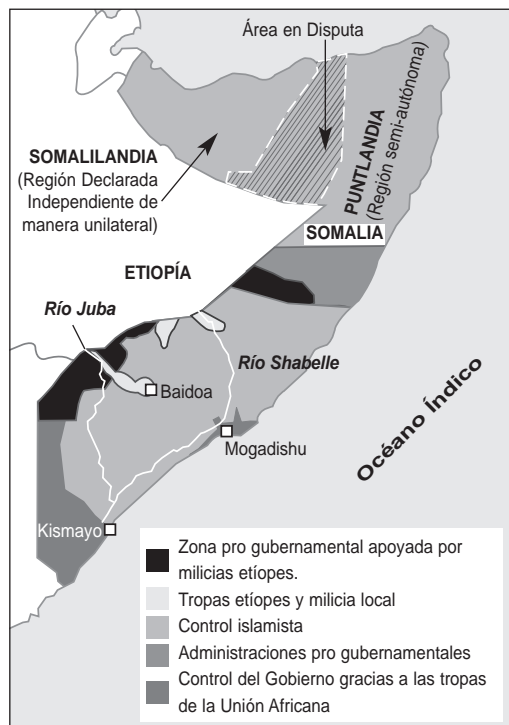


Figura 1. Situación política de Somalia a septiembre de 2012. Fuente: www.bbc.co.uk.¹⁵

El último párrafo de la declaración muestra cuáles son los dos asuntos donde la UE ha estado más involucrada en Somalia. Por un lado se expone la actividad diplomática del SEAE, como representante de la UE en su rol activo de promocionar y vigilar el proceso de paz somalí, que culminaría con la firma de la nueva constitución provisional en septiembre de 2012. Y por otro lado, se habla de la política de seguridad llevada a cabo por la UE apoyando y fortaleciendo la fuerza militar desplegada por la Unión Africana en Somalia (AMISOM), tanto desde el punto de vista financiero (bajo el marco de actuación de la Comisión Europea del programa *African Peace Facility*, instrumento de financiación de la AMISOM), como el despliegue propio de fuerzas de la UE bajo el paraguas de la PCSD; la EUTM Somalia cuyos efectivos europeos entrenan al futuro ejército somalí (NSF) y el despliegue marítimo en las costas de Somalia para luchar contra la piratería, operación EUNAVFOR ATALANTA.

¿Qué se espera de la UE?

Atendiendo a las conclusiones sobre Somalia del Consejo de Asuntos Exteriores de la UE el 31 de enero de 2013, Somalia fue uno de los principales puntos a seguir en esta reunión ministerial. A continuación podemos esbozar algunas de las políticas futuras que la UE va a desempeñar en Somalia.

Tras los éxitos cosechados en la transición política somalí, la UE reconoce al nuevo orden político salido del acuerdo constitucional de septiembre de 2012. En esa misma fecha, la UE recibía la visita del presidente de Somalia, Hassan Sheikh Mohamud. Con ello la UE ratifica su **compromiso político** con Somalia en ayudar a las nuevas instituciones a avanzar hacia adelante (por ejemplo la UE anima a Somalia a firmar el "Acuerdo de Cotonou"¹⁷). Como ejemplifica el comunicado de prensa del SEAE, "*Statement by the spokesperson of the EU High Representative Catherine Ashton on the appointment of a new government in Somalia*" de 13 noviembre de 2012, la UE seguirá

actuando como uno de los observadores principales del desarrollo de la situación política de las nuevas instituciones somalís.

El SEAE tendrá que jugar un papel decisivo en dos dimensiones diferenciadas, un papel a escala global y otro de dimensión local:

Dentro de un marco global, el SEAE tendrá como cometido la promoción de **conferencias internacionales** destinadas a atraer a actores internacionales en la tarea de la reconstrucción del Estado de Somalia, necesitado especialmente de ayuda financiera. Para ello se buscará un mejor marco de actuación donde se coordinen las políticas de ayuda hacia Somalia. La UE organizará una conferencia en otoño de 2013 en Bruselas para ayudar al nuevo gobierno somalí. Esta conferencia se celebrará bajo el marco del *New Deal for Fragile States*, acuerdo por el cual se fijó una estrategia para reconstruir aquellos estados que sufran de debilidad institucional¹⁸. El papel del Reino Unido será clave para impulsar estas conferencias debido a su vínculo con Somalia, que forma parte de su legado colonial¹⁹.

Y en el contexto local somalí, el SEAE y sus delegaciones sobre el terreno tendrá la misión de **vigilar el proceso político somalí** con los propósitos de: 1) presionar al gobierno somalí para que acarree políticas de promoción de la democracia, del estado de derecho y la protección de los derechos humano; 2) hacer que la futura constitución definitiva sea aprobada por referéndum, para que se refleje la voluntad de todos los somalíes; 3) la UE seguirá actuando como mediadora entre las diferentes partes del espectro político somalí para que se alcancen acuerdos de consenso político, en especial entre las diferentes regiones separadas políticamente; 4) preparar las elecciones junto con el gobierno somalí y apoyar el desarrollo local que lleve a una reconciliación entre las diferentes partes del país. Es en este tipo de labor, desarrollada por el SEAE, donde se plasma una de las premisas de la política de la UE, exportación de los valores comunitarios como son los principios democráticos²⁰.

También podemos establecer el papel del SEAE con otra misión diferenciada, la de **enlace directo** entre los actores locales de Somalia (Gobierno Federal, Instituciones Federales, actores regionales en la zona, sociedad civil, ONG, gobiernos regionales de Puntlandia o Somalilandia) y las instituciones comunitarias (Comisión Europea, Consejo Europeo) y Estados miembros²¹. Esta supervisión se encargará de aspectos financieros en casos como: 1) al ser la AMISOM uno de los principales beneficiarios de la ayuda directa de la Comisión Europea, el SEAE con su delegación ante la sede de la UA (en Adís Abeba) y su delegación en Nairobi (Kenia), tiene como cometido el supervisar que esta ayuda llegue y se emplee para los propósitos acordados en el *Contribution Agreement* entre la Comisión de la Unión Africana y la Comisión Europea, firmado el 27 de agosto de 2009 en Addis Abeba²²; y 2) la de proponer a la Comisión dónde actuar y cómo llevar a cabo la actuación en Somalia después de que los agentes del SEAE intercambien impresiones con los representantes de la sociedad civil somalí²³.

En lo relativo a la **seguridad**, Somalia sigue suponiendo uno de los mayores desafíos en este campo debido a que aún quedan secciones contrarias a las nuevas instituciones federales. El grupo Al Shabab sigue atentando y generando inestabilidad, como ocurrió tras el atentado en Mogadiscio nada más establecerse el actual gobierno somalí en septiembre de 2012²⁴. Ante estos retos, la UE hará uso de sus instrumentos para mejorar la seguridad en el país africano. Por un lado, se ha prolongado la EUTM SOMALIA hasta el 31 de marzo de 2015. La UE va a seguir cooperando estrechamente con la ONU en el entrenamiento y sostenimiento de los cuerpos policiales de Somalia. Por otro lado, se reforzarán mecanismos bajo el proyecto EUCAP NESTOR, que ayuden a los países del este de África a reforzar sus capacidades vinculadas a la seguridad marítima.

Mención especial es el apoyo hacia la AMISOM. La UE desde el principio ha tenido una

especial sensibilidad hacia este cuerpo de paz. Además de convertirse en el principal donante, la UE también ha contribuido al sostenimiento de la AMISOM albergando la conferencia internacional celebrada en Bruselas, el 23 de abril de 2009, cuya finalidad fue impulsar la financiación de este cuerpo, considerado como una de las piezas claves para apoyar la estrategia de la ONU en Somalia²⁵. La UE va a seguir con la política mantenida hasta ahora, financiando a este cuerpo de paz. La UE ve a este cuerpo como un elemento "vital" para asegurar que las nuevas instituciones políticas somalíes puedan llevar a cabo sus compromisos políticos. El 19 de marzo de 2013 se emitió un comunicado de prensa conjunto del SEAE y la con declaraciones de Catherine Ahston como AR para Asuntos Exteriores y del comisario europeo para asuntos de Desarrollo, Andris Piebalgs, anunciándose un nuevo montante de 33 millones de euros destinados a financiar a la AMISOM²⁶. Desde 2007, la UE ha donado a este cuerpo, a través del instrumento financiero *African Peace Facility*, más de 444 millones euros²⁷.

Mientras que la operación EUNAVFOR ATALANTA, se encarga de luchar contra la piratería en aguas somalíes (quizá la principal amenaza directa hacia los intereses de la Unión en Somalia), extenderá su misión hasta diciembre de 2014 tras la decisión tomada en el Consejo de Asuntos Exteriores de 27 de febrero de 2012. Y en el Consejo, también de Asuntos Exteriores, celebrado el 31 de enero de 2013, la UE reconoce que la misión EUNAVFOR ATALANTA deberá ir acompañada de una actuación sobre el terreno para determinar las causas que han impulsado a ciertos somalíes hacia la piratería, y por consiguiente, desarrollar una política que empuje a éstos a abandonar dicha actividad.

En lo relativo a la **construcción de paz y re-conciliación nacional** en Somalia, se prevé que la UE actuará de manera conjunta con Naciones Unidas (UNPOS, United Nations Political Office in Somalia) con el objetivo de coordinarse para hacer esta tarea más efectiva sobre el terreno.

En cuanto a la **cooperación al desarrollo** y la **ayuda humanitaria**, la UE seguirá siendo uno de los principales actores internacionales comprometidos a ello. En ayuda a la cooperación es donde más esfuerzos se están haciendo para reconstruir el Estado de Somalia, mejorando las instituciones locales y otorgando ayudas a las instituciones federales dependiendo de cómo vaya avanzando la reconciliación política nacional²⁸. En cuanto a la cooperación al desarrollo, la UE, más en concreto la Comisión Europea, ha destinado más de 412 millones de euros en el periodo 2008-2013, *Joint Strategy Paper for Somalia*, en proyectos de desarrollo centrados en: fomento de la gobernanza/statebuilding (construcción de instituciones, consolidación del estado de derecho, etc), desarrollo de sectores como la educación y servicios públicos (educación primaria, mejora del acceso a agua potable); y ayuda al desarrollo económico (mejorar la seguridad alimentaria a través de ayudas a la agricultura)²⁹. Y según el anuncio dado por la *Somalia Unit*, de la delegación de la UE en Kenia, el enviado especial a Somalia ya está trabajando conjuntamente con el SEAE y la Comisión para preparar las asignaciones a Somalia dentro del 11º Fondo Europeo de Desarrollo que cubrirá el periodo 2014-2020³⁰. Para el año 2013 la comisión va a destinar unos 40 millones de ayuda humanitaria hacia Somalia, siendo el quinto país que más se beneficiará de estas ayudas³¹.

Y por último, la UE espera llevar a cabo un enfoque regional sobre **terrorismo**, a través del Marco Estratégico de la UE para el Cuerno de África, con la cooperación de la UA y la IGAD. La UE quiere desplegar un plan de acción llamado *EU Counter-Terrorism Action Plan for the Horn of Africa and Yemen*, donde llama a los estados miembros de la UE a sumarse a este plan de acción. Lo que se prevé, a raíz de esta declaración, es que los esfuerzos de la UE se incrementarán para acabar con el grupo Al Shabab, tachado de grupo terrorista por occidente por su "supuesta" conexión con Al Qaeda (Elmi, 2010: 81).

Conclusiones

El proceso de reconstrucción del Estado somalí se ha visto condicionado a la correcta evolución del proceso político y por ahora se ha focalizado en aquellas zonas donde ha habido cierta estabilidad política, como en Somalilandia y Puntlandia³².

El enfoque que la UE adoptará en lo relativo al *state-building* en el futuro, será bajo la perspectiva del *New Deal for Fragile States*, recogida en la declaración de Busán (2011). La hipótesis de que la UE está ayudando a reconstruir el Estado en Somalia desde un papel activo, parece corroborarse. Pero este papel "constructor" ha ido (e irá) desarrollándose de manera gradual. El principal cometido era establecer unas condiciones de seguridad que dieran paso a un espacio político donde los actores locales pudieran llegar a unos acuerdos que impulsaran el desarrollo de las nuevas instituciones políticas somalíes.

En el primer paso, la **seguridad**, la UE ha contribuido notablemente a financiar las tropas de la AMISOM y a entrenar al ejército somalí, como se ha visto a lo largo de este trabajo. El objetivo es dotar de la seguridad necesaria para que el gobierno federal pueda acometer sus objetivos.

El segundo paso ha sido la creación de un **espacio político**. Este espacio político lo simbolizan las instituciones federales de transición, las cuáles han contado con el apoyo internacional esencial para su despegue. La UE, a través de las delegaciones del SEAE en la zona, ha formado parte de la supervisión del proceso político de transición somalí (miembro del comité técnico de supervisión de la hoja de ruta para el fin de la transición de 2011).

Y el tercer paso va a consistir en dar apoyo técnico y financiero al **desarrollo de las nuevas instituciones federales**: *The EU has taken the lead to coordinate donor support to the new federal institution in carrying out their*

post-transition agenda (Michele Cervone d'Urso, EUSE en Somalia)³³.

La culminación de este proceso acabará con la aplicación del marco del *New Deal for Fragile States*, que consistirá en invertir en Somalia para que pueda desarrollar sus capacidades como Estado en los siguientes puntos: generar legitimidad política - fomentar unas bases políticas incluyentes y la resolución de conflictos; crear seguridad - establecer y reforzar la seguridad de las personas; establecer mecanismos de justicia - combatir las injusticias e incrementar el acceso de las personas a la Justicia; y avanzar en los fundamentos económicos - generar empleo y mejorar los medios de vida; y generar ingresos y servicios - gestionar los ingresos y crear las capacidades necesarias para una prestación de servicios transparente y equitativa³⁴.

La UE como mediador del proceso político

La UE ha podido jugar un papel claro en influir en la política somalí gracias a la baza de la seguridad (soporte de la AMISOM y la EUTM SOMALIA). Aunque no hay que olvidar que el gobierno somalí, y sus instituciones federales, han sido sustentadas casi en exclusiva desde la Comunidad Internacional, primero por la IGAD y luego por la ONU y la UA, lo que ha hecho del proceso político somalí una cuestión exógena al país. Así concluimos que la UE ha contribuido, en su papel dentro de la Comunidad Internacional, a la definición de ciertos aspectos políticos de la nueva Somalia.

Una de las cosas aún por resolver es si la UE apostará por una Somalia unida o apoyará una posible secesión de Somalilandia. Esta antigua colonia británica recibe grandes ayudas a la cooperación de Europa debido a su estabilidad política y a su cooperación en la lucha contra la piratería³⁵. Pero se ha mantenido fuera de los últimos procesos de transición del gobierno federal. Si nos guiamos por lo que escribe Jeffrey Herbst en su ensayo *Let Them*

Fail dentro del libro *When States Fail* de R. Rotberg, "la Comunidad Internacional es extremadamente reticente a reconocer nuevas unidades políticas emergidas de las ruinas de otra unidad política más antigua". Y justo después de escribir esto, añade lo siguiente, citando a John Drysdale, *Whatever Happened to Somalia?*; "el FMI y el BM no ofrecieron su asistencia a Somalilandia porque no tenía un status reconocido, a pesar del hecho de que el gobierno de Hargesia ha demostrado que aporta ciertos servicios a sus ciudadanos"³⁶.

A colación de lo expresado por Herbst, podemos prever que la UE apostará por una Somalia unida. La UE ha demostrado un papel activo en mediar entre las partes del conflicto somalí. Además reitera que la nueva constitución (provisional) de 2012 tiene que ser aprobada por todas las partes. Pero los vínculos de Somalilandia con Reino Unido pueden atenuar esta apuesta, y podría darse un nuevo caso de secesión como la de Sudán del Sur en 2011.

Pero a pesar de la posible condescendencia que pueda mostrar RU con su antigua colonia y también debido a la política tradicional de Etiopía y Kenia de apoyar la fragmentación de Somalia por intereses propios (miedo a que un país musulmán como Somalia cuestione la hegemonía en la región y active políticamente las minorías musulmanas en ambos países), esta opción última sigue pareciendo la menos plausible. Además, si lanzamos una rápida ojeada a la región, tantos a los países vecinos como a la Comunidad Internacional no les interesa dejar "solo" al sur de Somalia. Esta es la parte del país donde se concentran los mayores problemas de pobreza y de movimientos extremistas que pueden desestabilizar la región (área de actuación de Al Shababb y donde fuerzas etíopes están sobre el terreno para "vigilar" esta zona de Somalia, ver figura 1).

Como avanzábamos al principio, la tesis de Gowan encaja perfectamente con el papel que la UE está desempeñando en Somalia: 1) comparte los riesgos con otras instituciones, como la UA y Naciones Unidas. La organiza-

ción africana pone los medios humanos sobre el terreno y la UE financia a la AMISOM. Y junto con la ONU (Oficina Política para Somalia de la ONU, UNPOS) une esfuerzos para dirigir el proceso político; 2) su objetivo ha sido sustentar espacios políticos para proceder al diálogo nacional a través de las instituciones federales de transición; 3) y aplica el “leading from Behind”, siendo uno de los principales actores internacionales durante el proceso somalí a través de: su participación de manera tanto directa como indirecta sobre el terreno, convirtiéndose en uno de los principales donantes de Somalia y vigilando el proceso político de transición; y presionando a los actores políticos somalíes del gobierno federal –totalmente dependientes del apoyo internacional - por medio de las presiones diplomáticas ejercidas por el SEAE con sus delegaciones en Kenia y por medio del Envío Espacial a Somalia, Michele Cervone d’Urso.

Notas

¹ Formado por Uganda, Etiopía, Kenia, Eritrea, Djibouti, Sudán y Somalia, el IGAD, Inter-Governmental Authority for Development, es una organización que se encarga de organizar y llevar a cabo medidas contra los problemas que surjan en esta región.

² Antiguo dirigente del gobierno autónomo de la región de Puntlandia hasta 2001. Current Conditions and Prospects for Lasting Peace, Leadership of the Transitional Federal Government, pág 14.

³ Los pan-somalistas siempre han visto a Etiopía como un rival, debido a la disputa histórica fronteriza de la región del Ogadén, además de que Etiopía apoyó al Movimiento Nacional Somalí que, tras la caída de Barre en 1991, proclamaría la independencia de los territorios del norte, Somalilandia.

⁴ Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the alignment of certain third countries with the Council Decision 2011/635/CFSP amending Decision 2010/231/CFSP concerning restrictive measures against Somalia. Nota de prensa: Brussels 14 October.

⁵ “Since the deployment of AMISOM, the EU has been one of the main funders of the operation, both through the African Peace Facility (APF), which is the EU’s main instrument to support Peace and Security in Africa, and through bilateral contributions of its

Member States.” Comunicado de prensa de la Comisión Europea, “Towards a better future for Somalia: EU gives new support to the African Union Mission”, 25 de septiembre, 2012, Bruselas.

⁶ “The EU is the biggest donor to Somalia having committed over 1 billion Euros for the period 2008 to 2013 through a comprehensive approach including security support, development assistance and humanitarian aid. Out of it, 500 million have been invested for development aid through the European Development Fund (EDF), in order to support effective governance, rule of law, education and stimulating economic development”. Comunicado de prensa del SEAE (A 380/12) “Catherine Ashton travelled to Somalia”, 27 de agosto de 2012, Bruselas.

⁷ Korski D, & Gowan G. (2009) “Can the EU Rebuild Failing States? A review of Europe’s Civilian Capacities”, European Council on Foreign Relations, Londres.

⁸ “The Horn of Africa is facing one of the worst droughts in decades and the situation in war-torn Somalia has become extremely dire. The United Nations declared famine in two areas of southern Somalia: Bakool and Lower Shabelle. Famine is declared when more than two adults or four children die per 10,000 people, when over 30 percent of the children suffer acute malnutrition rates, and when people have access to less than 2,100 kilocalories per day. It is expected that famine conditions will also become prevalent in Gedo, Middle and Lower Juba, Bay, Middle Shabelle and Hiraaan” Informe de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); “ADDENDUM to UNHCR’s Response to the Somali displacement crisis into Ethiopia, Djibouti and Kenya: Somalia, 2011” Julio de 2011. Recuperado el 18 de mayo de 2013: <http://www.unhcr.org/4e3150d49.html>

Gowan, R. (2012). *The Case for Co-Operation in Crisis Management*. Londres: Policy Brief- European Council on Foreign Relations.

Guitérrez de Terán, I. (2007.). *Somalia: clanes, islam y terrorismo internacional*. Madrid, España: Catarata.

Helly, D. (2013). Del Sahel a Somalia: la reacción ante la crisis. En D. Keohane, & G. Grevi, *Desafío para la política exterior europea en 2013. Renovar el papel de la UE en el mundo* (págs. 73-80). Madrid: FRIDE.

Herbst, J. (2004). Let Them Fail. En R. I. Rotberg, *When States Fail. Causes and Consequences* (pág. 310). Princeton: Princeton University Press.

Somalia Unit- Delegación de la UE en Kenia. (2012). *A renewed partnership*. Recuperado el 10 de mayo de 2013, de [www.eeas.eu](http://eeas.eu): <http://eeas.eu>

pa.eu/delegations/somalia/documents/press_corner/newsletters/dev_note_dec_2012_en.pdf

⁹ Facts and Figures. Datos de la eunavfor.eu. Ataques por año: 2008 (24), 2009 (163), 2010 (174), 2011 (176), 2012 (35), 2013 (3) Página consultada el 18 de mayo de 2013: http://eunavfor.eu/key-facts-and-figures/?d%5B%5D=eu_nav_units&d%5B%5D=susp_ev&d%5B%5D=totl_att&d%5B%5D=pirated&d%5B%5D=pirate_vessl&d%5B%5D=hostages&d%5B%5D=prosecuted&fltr=1&date_from=&date_to=

¹⁰ Comunicado de prensa "Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the adoption of Roadmap for Ending the Transition in Somalia", de 9 de septiembre de 2011, Bruselas.

¹¹ Misión de la UE hacia Somalia, dentro de la Delegación de la UE en Nairobi, Kenia. Recuperado el 15 de mayo de 2013 desde: http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/about_us/welcome/index_en.htm

¹² Gowan y Korski (2009) "Delegation is key: the EUSRs (European Union Special Representative) will be in charge of all facets of any EU intervention, and will refer back to resident EU ambassador rather than the PSC (Political and Security Committee)". Subrayan la importancia de tener gente sobre el terreno para coordinar la acción de la UE a través de los mecanismos del SEAE, es decir, a través de la red de delegaciones europeas.

¹³ "First EU Ambassador to Somalia presents his credentials" Recuperado el 15 de mayo de 2013 desde: http://www.eeas.europa.eu/delegations/somalia/press_corner/all_news/news/2012/20121020_en.htm

¹⁴ Aunque bien es cierto que estas tres regiones coinciden con las áreas de actuación de los piratas. No podemos desligar que el rol de la UE en esta región debe mucho a la política de seguridad de los intereses comerciales de la UE ante el riesgo que supone los piratas.

¹⁵ Área de actuación de Al Shabab. "Who runs Somalia? Map." "Somalia Islamists abandon Kismayo amid AU attack", de BBC.co.uk. 29 de septiembre de 2012. Recuperado el 18 de mayo de 2013: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-19769058>

¹⁶ "The homeland of most of the pirates is the autonomous region now known as Puntland—from Cape Guardafui on the tip of the Horn down from the Gulf of Aden along the Indian Ocean coast past the town of Eyl. Here, in the midst of a faltering and unstable economy, piracy has become an industry. "Pirates in Puntland", publicación *Origins, Current Events in Historical Perspective*, Dept, History of Ohio State University. Por Andrew Carlson, vol.2, issue 9- junio 2009. Recuperado el 18 de mayo de 2013 desde:

<http://origins.osu.edu/article/pirates-puntland-somalia/page/0/3>

¹⁷ "The Cotonou Agreement is the most comprehensive partnership agreement between developing countries and the EU. Since 2000, it has been the framework for the EU's relations with 79 countries from Africa, the Caribbean and the Pacific (ACP). ACP-EU cooperation has been adapted to new challenges, such as climate change, food security, regional integration, State fragility and aid effectiveness" Texto recuperado el 17 de mayo de 2013 desde: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/>

¹⁸ Para una información más detallada sobre el New Deal for Fragile States, ver nota 6.

¹⁹ Londres ha acogido dos conferencias internacionales muy recientemente sobre Somalia, una el 23 de febrero 2012 y la última el 7 mayo de 2013.

²⁰ Artículo 23 (política exterior) del Tratado refundido de la Unión Europea (2010) "La acción de la Unión en la escena internacional, en virtud del presente capítulo, se basará en los principios, perseguirá los objetivos y se realizará de conformidad con las disposiciones generales contempladas en el capítulo 1".

²¹ "If serious conflict erupts and a fully fledged ESDP mission is launched, the teams should be augmented by a deployable group of planners from the Council Secretariat, Commission and EU governments" (Gowan and Korski, 2009: 66)

²² "The EU Delegation to the African Union and the EU Delegation in Nairobi, Kenya, will be responsible for conducting the day-to-day monitoring required by the EU". Documento técnico de la Comisión Europea, sección eurpaid. Recuperado el 18 de mayo de 2013 desde: http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2012/af_aap-spe_2012_intra-acp_p5.pdf

²³ "In view of announcing this important development package, the Unit organized a "tour mission" to Somalia, led by Michele Cervone d'Urso. The Heads of Operation Sections, the field officers and the press officer participated in the mission. The mission visited Mogadishu, Hargeisa and Garowe following the same format: meetings with the authorities, the civil society as well as a joint press conference with the respective authorities" Nota de prensa de la Somalia Unit, perteneciente a la delegación de la UE en Kenia; "A renewed partnership. EU in Somalia, June 2012-December2012", editado por Michel Cervone d'Urso (EUSE a Somalia).

²⁴ "I utterly condemn today's attack on the Jazeera Hotel in Mogadishu. It is an appalling assault against both the new President of Somalia, Hassan Sheikh Mohamoud, and the recent political progress in Somalia. Monday's successful and peaceful Presiden-

tial election was a clear signal of hope and change” Declaración de Catherine Ashton en un comunicado de prensa del SEA “Statement by EU High Representative Catherine Ashton the bomb attack in Mogadishu” el 12 de septiembre de 2012, Bruselas.

²⁵ “The EU hosted an international Conference in support of the Somali Security Institutions and the African Union Mission in Somalia (AMISOM) in Brussels on 23 April 2009. Its purpose was to solicit contributions to the key elements of the strategy of the UN Security Council in Somalia, as set out in resolution 1863 (2009).” Nota de prensa del SEAE, “EU Engagement in Somalia”, 12 de abril de 2011, Bruselas.

²⁶ Comunicado de prensa conjunto del SEAE y de la CE; “New EU support to continue improving security in Somalia”, 19 de marzo de 2013, Bruselas.

²⁷ Datos recogidos del comunicado de prensa del SEAE y de la CE, marzo de 2013.

²⁸ *On 5 August 2011, the European Commission allocated additional EUR 175 000 000 (ad-hoc review) through the 10th EDF to support economic development, food security, education and governance in those regions where viable security conditions and minimum levels of governance have already been established, like in Somaliland, Puntland, as well as in new areas of stability emerging in Central Somalia.* Informe técnico de la Comisión Europea. Recuperado el 18 de mayo de 2013 desde: http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2012/af_aap-spe_2012_som.pdf

²⁹ Datos recogidos del comunicado de prensa del SEAE y de la CE, marzo de 2013.

³⁰ “Moreover, the EU Somalia team has been working on the programming of the 11th European Development Fund (EDF) that will cover the period of 2014-2020. In the future, the EU hopes to base its development programmes in Somalia on a new Compact Aid Framework that is still in a negotiation phase.” Nota de prensa de la “Somalia Unit” perteneciente a la delegación de la UE en Kenia; “A renewed partnership”. EU in Somalia, June 2012-December 2012”, editado por Michel Cervone d’Urso (EU-SE a Somalia).

³¹ “Based on an in-depth assessment of the needs of the most vulnerable populations in the world, the five largest humanitarian operations will be in the Sahel region of West Africa, including further response to the conflict in Mali (€82 million), Sudan and South Sudan (€80 million), the Democratic Republic of Congo (€54 million), Pakistan (€42 million) and Somalia (€40 million). All of these are large-scale, protracted crises resulting from conflict, food shortages or both”. Comunicado de prensa de la Comisión Eu-

ropea, “Where the European Commission’s humanitarian aid will go in 2013”, 10 de enero de 2013, Bruselas.

³² “On 5 August 2011, the European Commission allocated additional EUR 175 000000 (ad-hoc review) through the 10th EDF to support economic development, food security, education and governance in those regions where viable security conditions and minimum levels of governance have already been established, like in Somaliland, Puntland, as well as in new areas of stability emerging in Central Somalia.” Informe técnico de la Comisión Europea. Recuperado el 18 de mayo de 2013 desde:

http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2012/af_aap-spe_2012_som.pdf

³³ “EL NEW DEAL para el compromiso en Estados frágiles” International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, Building Peaceful States. Recuperado el 18 de mayo de 2013 desde: <http://www.newdeal4peace.org/wp-content/themes/newdeal/docs/new-deal-para-el-compromiso-en-estados-fragiles-es.pdf>

³⁴ Nota de prensa de la “Somalia Unit” perteneciente a la delegación de la UE en Kenia; “A renewed partnership”. EU in Somalia, June 2012-December 2012”, editado por Michel Cervone d’Urso (EUSE para Somalia).

³⁵ “Somaliland: EU Commissioner Andris Piebalgs announces more support for stability and regional Cooperation” Comunicado de prensa de la Comisión Europea (6 de julio, Bruselas) donde se recogen las declaraciones del comisario para el desarrollo en su visita a Somalilandia. En ellas, Andris Piebalgs se congratula del ejemplo que Somalilandia puede suponer en términos de estabilidad política y desarrollo económico para el resto de la región del Cuerno de África.

³⁶ Página 310, capítulo 14: “Let them fail”, de Jeffrey Herbst. En el libro *When States Fail. Causes and Consequences* Robert I Rotberg, Editorial, Princeton university Press, Princeton, 2004.

Bibliografía

Carlson, A. (2009). *Pirates in Puntland. Origins, Current Events in Historical Perspective*, Vol. 2, Issue 9.

Daniel Korski & Richard Gowan. (2009). *Can the EU Rebuild Failing States? A review of Europe’s Civilian Capacities*. Londres: European Council on Foreign Relations.

Dagne, T. (2009). *Somalia: Current Conditions and Prospects for lasting Peace, Leadership of the Transitional Federal Government*. Washington: Congressional Research Service.

Elmi, A. A. (2010). *Understanding The Somalia Conflagration. Identity, Political Islam and Peacebuilding*. Londres: Pluto Press.

Gowan, R. (2012). *The Case for Co-Operation in Crisis Management*. Londres: Policy Brief- European Council on Foreign Relations.

Guitérrez de Terán, I. (2007.). *Somalia: clanes, islam y terrorismo internacional*, Madrid, España: Catarata.

Helly, D. (2013). Del Sahel a Somalia: la reacción ante la crisis. En D. Keohane, & G. Grevi, *Desafío*

para la política exterior europea en 2013. *Renovar el papel de la UE en el mundo* (págs. 73-80). Madrid: FRIDE.

Herbst, J. (2004). Let Them Fail. En R. I. Rotberg, *When States Fail. Causes and Consequences* (pág. 310). Princeton: Princeton University Press.

Somalia Unit- Delegación de la UE en Kenia. (2012). *A renewed partnership*. Recuperado el 10 de mayo de 2013, de [www.eeas.eu: http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/documents/press_corner/newsletters/dev_note_dec_2012_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/documents/press_corner/newsletters/dev_note_dec_2012_en.pdf)

Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil afgana

JUAN IGNACIO CASTIEN MAESTRO

Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología,
Universidad Complutense de Madrid

Resumen

El pasado mes de febrero tuvo lugar en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología la Conferencia para la Creación de la Comisión de Expertos Afganos. Se trata de un organismo independiente dirigido a generar análisis y propuestas que contribuyan a la democratización y pacificación del país. El acto contó con la presencia de numerosos académicos, periodistas, escritores y científicos procedentes tanto del propio Afganistán como de la diáspora afgana repartida por todo el mundo. Sus aportaciones se vieron reforzadas por las de una serie de académicos y periodistas de España e Italia. La Comisión puede constituirse en un importante factor para la estabilización del país, pero para ello necesitará tejer alianzas con otros sectores sociales, en aras a ir construyendo una sociedad civil capaz de contrarrestar el poder de las distintas facciones armadas. Con el objetivo de reforzar el trabajo de esta Comisión se ha decidido crear una segunda organización, formada por expertos no afganos que colaborará con ella en los planos intelectual y logístico.

Palabras clave: Afganistán, sociedad civil, pacificación, democracia.

Abstract

Last February there was a Congress on the Setting up of the Afghan Experts Commission hold in the Faculty of Politics and Sociology. Such Commission is an independent body aimed to analyze and offer options to help the process of democratization and peace building in their country. There was a large number of academicists, journalists, writers and scientists alike coming both from Afghanistan itself and the afghan diaspora from all around the world present in the Congress. Their contributions were reinforced by certain Italian and Spanish academicists and journalists. The Comision may become an important element for the stabilization of the country, but in order to attain such a goal, there are some alliances to be made with other social sectors, so as to build a civil society which can counteract the power of the different armed groups there. And the work of that Comission will be backed by a second organization, to be composed by non afghan experts who will contribute both in the intellectual and logistic fields.

Key words: Afghanistan, civil society, democracy, peace.

Durante los días 18 y 19 del pasado mes de febrero se celebró en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid la Conferencia Internacional para la Creación de la Comisión de Expertos y Académicos de Afganistán. La Conferencia se desarrolló en inglés y castellano durante el primer día y en *darí*, la variante del persa hablada en Afganistán, durante el segundo. No en vano la primera jornada de trabajo tenía como objetivo debatir los problemas del país ante un público amplio, mientras que la segunda jornada era de carácter más bien interno, estando dedicada a organizar la Comisión.

El evento llegó a contar con más de trescientos participantes. Acogió una amplia representación de la sociedad civil afgana, tanto de la residente en el propio país, como de la afincada en la diáspora. De este modo, se contó con la asistencia de representantes de las comunidades afganas de España, Reino Unido, Alemania, Holanda, Canadá y Estados Unidos, entre otros países. Debe tenerse en cuenta que hoy en día existen importantes núcleos de población afgana en el exterior. Se trata de núcleos de una cierta entidad demográfica y de una gran diversidad interna en cuanto a su momento de salida de Afganistán, sus adscripciones étnicas, sus orientaciones ideológicas y políticas y sus actividades profesionales. Representan un sector enormemente relevante de la población afgana, tanto por razones cuantitativas como cualitativas, cuya participación resulta imprescindible de cara a cualquier proyecto de pacificación y reforma nacional.

Entre los participantes en la conferencia figuraban académicos de reconocido prestigio, profesionales en los más variados ámbitos: escritores, periodistas y líderes sociales. Sin ánimo de cansar en exceso al lector, merece la pena citar a algunos asistentes destacados, tales como Homa Kabiri, Presidenta del Departamento de Formación Complementaria del Ministerio de Salud Pública; Farid Yunes, profesor de filosofía en Estados Unidos y conocido abogado del secularismo en el mundo musulmán; Sohar Yusuf, periodista y presentadora

del canal televisivo International TV Ariana, en Estados Unidos; Aref Abbasi, presentador de TV Payam Afgan, también de Estados Unidos; Karim Tanwir, Presidente de Asociaciones Cineastas Afganos en Europa, afincado en Holanda; Abdul Ahad Torkaman, Director de la revista Payam Wejdan, residente en Canadá y Shah Mohammad Farheed, Presidente de Asociación Cultural Afgana en Holanda. A todos ellos se sumaron varios académicos y periodistas de España, comprometidos también con la realidad afgana, como fue el caso de Francisco Aldecoa, Catedrático en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y antiguo Decano de dicha facultad y otros profesores de la misma como Jorge Verstrynge, Pilar Requena y Juan Ignacio Castien, a los que hay que sumar igualmente Najib Abu Warda de la Facultad de Ciencias de la Información de esta misma universidad, Emilio Asti, de la Universidad de Milán y Mónica Bernabé, conocida corresponsal radicada en Afganistán.

El cariz de las intervenciones realizadas fue enormemente variado. Abarcó cuestiones tales como la situación económica del país, la posible explotación de sus recursos naturales recientemente descubiertos, la situación de la mujer y los derechos humanos en general, la sanidad, la educación, las relaciones interétnicas, los problemas de seguridad y las complejas relaciones mantenidas con los Estados vecinos, así como el papel de la religión musulmana en la vida social y política afgana. Se había acordado de manera expresa la neutralidad de la Conferencia con respecto a las distintas agrupaciones políticas nacionales, así como, por supuesto, en relación con las distintas potencias internacionales. Ésta es una de las razones por las cuales se eligió a España como sede de la conferencia, dada la ausencia de contenciosos históricos entre los dos países y dada también la importante contribución española al desarrollo y la estabilidad de Afganistán a lo largo de la última década.

Sin duda, uno de los logros de este foro consiste, ya de por sí, en haber conseguido reunir

en un mismo espacio a personas de las más variadas tendencias políticas y adscripciones étnicas, algo no siempre posible en el propio Afganistán. De este modo, participaron en el acto desde antiguos muyahidines, simpatizantes del islamismo, hasta responsables en el derrocado régimen prosoviético. A ellos hay que añadir exmilitantes de organizaciones maoístas ya desaparecidas, liberales, monárquicos y socialdemócratas, tanto independientes como encuadrados en diferentes formaciones políticas. En razón de esta aspiración a la neutralidad, los debates eludieron las querellas partidarias, pasadas y presentes, y se centran en el análisis de los profundos problemas que padece actualmente la sociedad afgana. Todo ello contribuyó a que las reuniones transcurrieran en un clima notablemente constructivo y amigable. Esta orientación tan pragmática parece haber facilitado la consecución de algunos consensos básicos, referentes a la necesidad de garantizar una democracia lo más inclusiva posible, un adecuado equilibrio entre las distintas etnias y regiones y una independencia expresa con respecto a posibles injerencias externas.

La Comisión de Expertos y Académicos ahora fundada es el fruto de varios años de contactos y reuniones entre diversos integrantes de la sociedad civil afgana. En su génesis ha jugado un papel fundamental su Presidente, el Sr. Azizurrahman Hakami, Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y colaborador en diversas ocasiones del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). El Doctor Hakami reside en España desde 1981, pero ha conservado en todo momento unos contactos muy estrechos con su país natal y con la diáspora afgana. Sus conocimientos de politología, unidos a su familiaridad con su tierra, han sido de una gran utilidad para la puesta en marcha de este proyecto.

El objetivo principal de la Comisión es constituirse como un interlocutor a tomar en consideración por las instituciones y organizaciones internacionales, las distintas agrupaciones po-

líticas de Afganistán y los diferentes actores integrantes de su sociedad civil. Se proyecta que adquiera un rol crecientemente activo en la formulación de propuestas referentes a los más diversos ámbitos, tales como la reconciliación nacional, el desarrollo económico, la seguridad o el establecimiento de una administración pública eficiente. En esta línea, parte de las intervenciones realizadas en la Conferencia constituyen un excelente primer punto de partida, pero, lógicamente, es necesario profundizar mucho más. Un requisito imprescindible para alcanzar este propósito estriba en elaborar un diagnóstico lo más exhaustivo y completo posible de la realidad afgana. Sólo así se sorteará el riesgo de incurrir en un voluntarismo bienintencionado, pero carente de bases sólidas. La tarea planteada no es sencilla, debido a la escasez de instituciones y organizaciones capaces de recolectar datos, así como a los impedimentos de todo tipo que pesan sobre la actividad investigadora, como la falta de recursos, las malas vías de comunicación, la violencia endémica, la desconfianza de parte de la población y las presiones políticas. Sin embargo, tampoco hay que olvidar que muchos de los colaboradores de la Comisión de Expertos y Académicos son personas muy capaces con un elevado nivel de formación, ni que el país ha recibido desde hace ya muchos años una elevada atención por parte de diversos organismos internacionales, así como de los medios de comunicación. Existen, pues, motivos para un optimismo razonable acerca de la viabilidad de este objetivo.

Se trata de un proyecto sin duda ambicioso y que va a enfrentarse con numerosos obstáculos, especialmente los previsibles intentos por parte de las diversas facciones políticas, o de las potencias extranjeras, de cooptar o neutralizar a sus miembros. Sin embargo, parece que el único modo de asegurar una auténtica construcción democrática en el país estriba en la implicación progresiva de una población hasta ahora sojuzgada y acallada por los grupos armados y los señores de la guerra. El camino se adivina arduo y difícil. No obstante, el proyecto que ahora empieza a caminar cuenta

con algunas bazas importantes para triunfar. Después de más de treinta años de conflictos, una gran parte de la élite educada de Afganistán se encuentra residiendo fuera de su territorio. Un sector de la misma ha prosperado económica y profesionalmente, y busca la manera de poder contribuir al desarrollo de su país, tarea ésta nada fácil dado el poder ejercido en su interior por las distintas facciones armadas. Precisamente, la organización de esta Comisión de Expertos y Académicos tiene como uno de sus objetivos centrales el proporcionar un cauce para la participación de esta nutrida diáspora, recuperando ese valioso capital humano del cual está tan necesitada su tierra de origen. Pese a su dilatado alejamiento del país, una gran parte de estos expatriados mantienen fuertes vínculos con sus compatriotas en Afganistán, lo que incrementa su capacidad de intervenir de un modo eficaz en los asuntos del país. El prestigio que les depara su mayor formación cultural y calificación profesional tampoco debe ser subestimado.

Lo mismo ocurre con los numerosos contactos internacionales que esta diáspora ha ido tejiendo. Su larga presencia en el extranjero, sobre todo en los países desarrollados, les ha familiarizado además con el funcionamiento de una sociedad democrática y con el trato con sus instituciones públicas y organizaciones privadas. Se trata de una valiosa experiencia que puede resultar ahora de gran utilidad para sus conciudadanos. En cierto modo, todo este capital humano así acrecentado no deja de ser un beneficio indirecto de las terribles tragedias que se han abatido sobre esta nación y que, pese a todo el sufrimiento causado, también sacaron a muchos de sus ciudadanos de su anterior aislamiento.

No obstante, pensamos que estas valiosas potencialidades sólo podrán plasmarse en logros substantivos, a condición de desarrollar una eficaz cooperación con aquellos otros sectores de la sociedad afgana que comparten sus mismos objetivos generales, a favor de la democracia y la unidad del país. Con este fin, hay que adoptar una serie de medidas. Debe

tenerse en cuenta en todo momento que el largo exilio de muchos también puede haberles alejado de la realidad afgana, de tal forma que no sólo muestren un escaso conocimiento de muchas de las situaciones actuales, sino también una cierta falta de familiaridad con algunos de sus usos y costumbres. Estas carencias pueden llevar a otros muchos afganos a verlos como forasteros, ajenos a sus propios problemas. A ello se añade el posible riesgo de que haya quien les reproche el haber pasado los duros años anteriores en un, relativamente, cómodo exilio, en contraste con los sufrimientos de quienes no se marcharon. A este primer peligro debe añadirse otro más, derivado de la brecha entre una gran parte de esta élite acomodada y la gran masa del pueblo afgano sumida como está en la pobreza. Estas diferencias pueden hacer más difícil el establecimiento de las necesarias complicidades. Por último, tampoco puede olvidarse que el hecho de que muchas de estas personas hayan vivido largo tiempo en países occidentales y hayan desarrollado un estilo de vida parcialmente occidentalizado puede crearles problemas en un país donde una parte importante de la población se adhiere a versiones conservadoras del Islam.

La solución a estos problemas no es, desde luego, tarea fácil. Implica la renuncia a actitudes elitistas o clasistas en el trato con los demás: pero requiere también una firme disposición a aprender y a escuchar a los sectores más populares. Creemos que solamente de este modo podrá lograrse conectar realmente con sectores más amplios de la población. Parecería necesario en este sentido esforzarse por contactar con aquellas personas que están realizando una labor importante sobre el terreno, en el campo de la llamada sociedad civil y de los movimientos sociales, como podría ser el caso de sindicalistas, defensores de los derechos humanos y de los derechos de la mujer, responsables en proyectos de cooperación, líderes de movimientos vecinales y campesinos etc. Se hace preciso, pues, tender puentes entre distintos estratos sociales.

Nos encontramos, como puede apreciarse, frente a una iniciativa ambiciosa y prometedora, que solamente está empezando a caminar. Sería deseable que sus aspiraciones encontraran el debido apoyo en nuestro país. Con este fin, y siguiendo una propuesta del profesor Francisco Aldecoa, un grupo de académicos y expertos no afganos han decidido formar una comisión de apoyo. Aunque este proyecto se encuentra todavía en sus inicios, ya ha tenido lugar una primera reunión en día 16 de abril, con la participación, junto al profesor Aldecoa, de los profesores Najib Abu Warda, Juan Ignacio Castien y Javier Gil. Otros académicos y periodistas han mostrado su deseo de involucrarse activamente.

En la reunión también estuvo presente el Dr. Hakami, que va a formar parte, de este

modo, de las dos comisiones, jugando el papel de enlace entre ambas. El objetivo fundamental de esta segunda comisión consiste en prestar apoyo a la comisión afgana. Para ello se propone trabajar en varios ámbitos simultáneamente. El primero es el del asesoramiento intelectual, sobre todo mediante la realización de informes sobre cuestiones específicas. A fin de actuar de un modo más eficaz, se discute sobre la posibilidad de organizarse como un grupo de investigación formalmente constituido. El segundo ámbito de trabajo estriba en la búsqueda de contactos para obtener apoyos de todo tipo para este proyecto. Son, así, muchas e interesantes las posibilidades que se plantean de cara al futuro. Esperamos poder informar en breve de las nuevas acciones emprendidas por estas dos comisiones.

BCN comparteix el menjar BCN comparte la comida

GUILLEM TRIUS SOLER

Facultat de Comunicació Blanquerna, Universitat Ramon LLull

El viernes 12 de julio se realizó la entrega de los primeros Premios Universitarios por la Paz y la transformación social organizados por Movimiento por la Paz –MPDL– Cataluña. En el acto, realizado en el colegio de Periodistas de Cataluña, se reconocieron 3 reportajes y 2 fotoreportajes.

El ganador de la categoría de fotoreportaje fue Guillem Trius Soler alumno de la Facultat de Comunicació Blanquerna –Universitat Ramon LLull– con su trabajo “BCN comparteix el menjar” acerca la mirada a la labor de las personas voluntarias de un programa de aprovechamiento de recursos alimentarios en colaboración con hoteles y empresas alimentarias de Barcelona.



Foto 1 - Un voluntario del proyecto “BCN comparte la comida” durante una de las recogidas de alimentos en el Hotel Hilton de Barcelona. Este proyecto de la ONG Nutrición Sin Fronteras evita el despilfarro de los grandes hoteles de la ciudad reaprovechando el excedente alimentario de éstos y redistribuyéndolo a un comedor social asociado.



Foto 2 - Uno de los voluntarios del "BCN comparte la comida" recoge alimentos congelados en el Hotel Princesa Sofía de Barcelona para llevarlo a la Asociación Rauxa.

Foto 3 - Uno de los cocineros del Hotel Princesa Sofía ayuda a los voluntarios a transportar los alimentos hasta la furgoneta de la ONG. Los alimentos se transportan congelados y bajo la supervisión de un nutricionista que garantiza la calidad nutritiva de la comida.



Foto 4 - Dani, uno de los voluntarios del proyecto, transporta los alimentos congelados y recogidos en el Hotel Barceló Sants hasta la furgoneta.



Foto 5 - Uno de los cocineros del Hotel Barceló Raval sirve la "sopa solidaria" de Navidad a los beneficiarios de Àmbit Prevenció (Àmbit Prevenció) y Àmbit Dona (Àmbit Mujer). El hotel y la asociación se encuentran a escasos metros de distancia.

Foto 6 - Una trabajadora de la empresa alimentaria Santiveri separa parte del pan para darlo al proyecto "BCN comparte la comida" que posteriormente lo distribuye a todos los comedores sociales asociados.



Foto 7 - Los cocineros del Hotel Barceló Raval recogen los alimentos justo antes de que la nutricionista los pese y examine su calidad. El trabajo entre cocineros y nutricionistas es esencial para un buen funcionamiento del proyecto.

DEPARTAMENTO DE COMUNICACIÓN

Movimiento por la Paz –MPDL–

NACIONAL

“Márcale un gol al desempleo”, partido solidario en Toledo

Dos equipos formados por ex jugadores del Club Deportivo Toledo y conocidos deportistas, artistas y periodistas disputaron el sábado 29 de junio en la capital manchega un partido de fútbol con un único objetivo: marcarle un gol al desempleo. Vanessa Veiga, vencedora del Maratón de Madrid 2013, fue la madrina

del encuentro organizado por el Movimiento por la Paz en colaboración con el Club Deportivo Toledo y con el apoyo de la Fundación Atlético de Madrid. La recaudación se destinará íntegramente a los proyectos de inserción laboral que el Movimiento por la Paz lleva a cabo en Toledo.



Arroz a la Africana para combatir el hambre en el Sahel



Distintos restaurantes y escuelas de cocina en **Madrid** se unieron para **luchar contra el hambre en Sahel**.

En la campaña Arroz a la Africana, apadrinada por Karlos Arguiñano y con duración hasta el 19 de agosto, cada restaurante **creó su propia receta de Arroz a la Africana** y las escuelas de cocina **organizaron talleres y cursos** en los que enseñaron cómo cocinar variantes de este plato.

Tanto restaurantes como escuelas donaron parte de la recaudación para defender el derecho a la alimentación de determinadas comunidades rurales de Malí y Níger.

Más información en:

<http://arrozalafricana.org/hoy-comemos-arroz-a-la-africana/>.

Hablamos de Paz en el V Encuentro Derechos hacia una Cultura de Paz

Con el V Encuentro Derechos hacia una Cultura de Paz, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y celebrado los días 6 y 7 de junio en La Casa Encendida de Madrid, quisimos acercar a la ciudadanía temas globales relacionados con la defensa de los Derechos Humanos y la construcción de un mundo más pacífico.

En esta edición nos centramos en cuatro realidades distintas: la situación de los derechos y sexuales y reproductivos en Níger y España; la Educación como Derecho y la Cultura de Paz como motor de cambio en Guatemala y España; la protección de Derechos en los Territorios Ocupados de Palestina, especialmente de las personas con discapacidad; y el derecho a la libertad y la seguridad en torno al impacto del conflicto armado colombiano en la población campesina.



Primer aniversario de nuestra Escuela de Paz

El pasado 24 de abril, las familias de la Banda del 15 y la empresa de medios Entusiasmo y Mucho Valor, celebraron el primer aniversario de la Escuela de Paz en Madrid.

Este proyecto socioeducativo pretende ser una herramienta que ofrezca oportunidades educativas y que impulse una educación superior, no sólo posibilitando su expediente curricular, sino la capacitación de todas sus potencialidades sociales y morales para favorecer la transición a la vida adulta.

Entre las actividades que ofrece este espacio se encuentran el apoyo escolar, talleres de técnicas de estudio, orientación laboral y educativa, formación en Cultura de Paz, desarrollo de disciplinas artísticas, deportivas y medio ambientales y salidas y excursiones culturales.

A lo largo del año se han incrementado las inquietudes educativas de las familias y menores así como el cuidado de sus conductas y sus hábitos de estudios. Más información en escueladepaz.mpd.org.



INTERNACIONAL

La AECID visita los proyectos del Movimiento por la Paz en Jordania



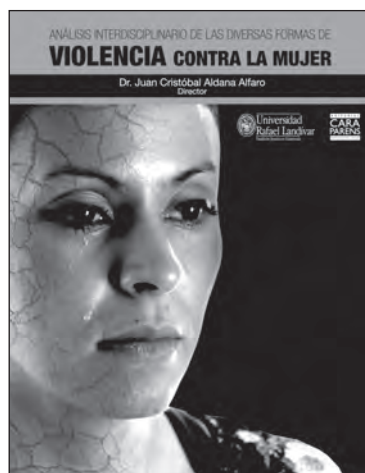
El sábado 20 de abril, una delegación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) visitó uno de los programas que nuestra organización tiene en marcha en Jordania. Durante la visita, los representantes de AECID conocieron de primera mano las instalaciones del Centro de Re-

habilitación para personas con discapacidad y las actividades desarrolladas en el marco del Convenio suscrito entre este organismo y el Movimiento por la Paz para promover los derechos de este colectivo en el campo de población refugiada palestina de Zarqa, a unos 25 kilómetros de Amán, la capital jordana.

Presentación del libro “Análisis interdisciplinario de las diversas formas de violencia contra la mujer” en Guatemala

Según cifras del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), en el mes de enero y primera semana de febrero del 2013, se registraron 62 muertes violentas de mujeres. Con el objetivo de visibilizar la problemática de violencia contra la mujer, el Convenio Construcción de la Paz en Guatemala coordinado por el Movimiento por la Paz (MPDL) y ejecutado por COISOLA presentan el libro Análisis interdisciplinario de las diversas formas de violencia contra la mujer.

La obra cuenta con la participación de la Doctora Claudia Paz y Paz, fiscal general y jefa del Ministerio Público, y el aporte de diferentes expertos académicos nacionales e internacionales. El objetivo es impulsar una reflexión sobre el problema de la violencia contra la mujer desde diversas miradas académicas.



Lanzamiento de un proyecto de fortalecimiento democrático en Alhucemas

El salón de actos de la Región de Alhucemas-Taza-Taounat, en Alhucemas (Marruecos) fue el lugar donde el pasado 3 de junio se presentó el proyecto “Apoyo a la gobernabilidad local a través del refuerzo de las capacidades de los actores locales de desarrollo”, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

En el marco del proceso de la Regionalización Avanzada, la asociación marroquí ABASE y el Movimiento por la Paz, inician este proyecto, cuya finalidad es reforzar la gobernabilidad local y la movilización de los actores locales a través de acciones dirigidas a la consolidación de la ciudadanía y las relaciones institucionales entre los diferentes actores que intervienen en el desarrollo de la provincia de Alhucemas.



Revista de Revistas

ALEX IVÁN ARÉVALO SALINAS

Investigador del proyecto "Evaluación e indicadores de sensibilidad moral en la comunicación actual de los movimientos sociales" del Ministerio de Economía y Competitividad de España-Universitat Jaume I de Castellón

PAZ

CASTAÑO, O.: "Conflictos armados y construcción de paz. De la teoría a las políticas internacionales de paz en la postguerra fría", *Ra-Ximhai*, vol. 9, núm. 3, 2013, pp. 69-104.

CHENOWETH, K.; GALLAGHER, K.: "Understanding nonviolent resistance: An introduction", *Journal of Peace Research*, vol. 50, núm. 3, 2013, pp. 271-276.

CORTÉS, F.: "¿Justicia o paz? El problema de la Amnistía", *Ra-Ximhai*, vol. 9, núm. 3, 2013, pp. 131-160.

COY, P.: "Whitner Nonviolent Studies?", *Peace Review*, vol. 25, núm. 2, 2013, pp. 257-265.

DAVENPORT, C.; TRIVEDI, P.: "Activism and awareness. Resistance, cognitive activation and 'seeing' untouchability among 98,316 Dalits", *Journal of Peace Research*, vol. 50, núm. 3, 2013, pp. 369-383.

ERICKSON, S.: "Mutiny and nonviolence in the Arab Spring: Exploring military defections and loyalty in Egypt, Bahrain, and Syria", *Journal of Peace Research*, vol. 50, núm. 3, 2013, pp. 337-349.

GALLAGHER, K.: "Understanding strategic choice: The determinants of civil war and nonviolent campaign in self-determination disputes", *Journal of Peace Research*, vol. 50, núm. 3, 2013, pp. 291-304.

HELLMULLER, S.: "The power of perceptions: Localizing international peacebuilding approaches", *International Peacekeeping*, vol. 20, núm. 2, 2013, pp. 219-232.

SANDOVAL, E. A.: "Los caminos de la paz en Colombia", *Ra-Ximhai*, vol. 9, núm. 3, 2013, pp. 105-130.

MOROCUTTI, P.: "Educación e historia para la reconciliación en Palestina/Israel. El caso de Zochrot", *Revista de Paz y Conflictos*, vol. 6, 2013, pp. 152-171.

PAES, F.: "Los conceptos de paz y violencia cultural: aportes y límites de la obra de Johan Galtung", *Athenea Digital*, vol.13, núm. 2, pp. 169-177.

PARENS, H.: "War is not inevitable", *Peace Review*, vol. 25, núm. 2, 2013, pp. 187-194.

ROGNE, L.: "Courage is not something you have alone: Social supports and persistent peace activism among World War II conscien-

tious objectors in the Minnesota twin cities”, *Peace and Change*, vol. 38, núm. 3, 2013, pp. 310-329.

SCHOCK, K.: “The practice and study of civil resistance”, *Journal of Peace Research*, vol. 50, núm. 3, 2013, pp. 277-290.

VERKOREN, W.; VAN LEEUWEN, M.: “Civil society in peacebuilding: Global discourse local reality”, *International Peacekeeping*, vol. 20, núm. 2, 2013, pp. 159-172.

WALTNER, R.: “Disarming the toy store and reloading the shopping cart: Resistance to violent consumer culture”, *Peace and Change*, vol. 38, núm. 3, 2013, pp. 330-354.

WEBEL, CH.; FISHER, CH.: “The group psychology of war and peace”, *Peace Review*, vol. 25, núm. 2, 2013, pp. 177-186.

EDUCACIÓN Y PAZ

GERHARDS, J.; HANS, S.: “Transnational human capital, education, and social inequality. Analyses of international student exchange”, *Zeitschrift fur Soziologie*, vol. 42, núm. 2, 2013, pp. 99-117.

STITZLEIN, S.M.: “Education for citizenship in for-profit charter schools?”, *Journal of Curriculum Studies*, vol. 45, núm. 2, 2013, pp. 251-276.

SUTHERLAND, A.: “The role of theatre and embodied knowledge in addressing race in South African higher education”, *Studies in Higher Education*, vol. 38, núm. 5, 2013, pp. 728-740.

CONFLICTOS

ASAL, V.; LEGAULT, R.; SZEKELY, O.; WIKENFELD, J.: “Gender ideologies and forms of contentious mobilization in the Middle East”, *Journal of Peace Research*, vol. 50, núm. 3, 2013, pp. 305-318.

ANDERSON, J.; STAJANO, F.: “Must social networking conflict with privacy?”, *IEEE Security and Privacy*, vol. 11, núm. 3, 2013, pp. 51-60.

BANNISTER, J.; KINTREA, K.; PICKERING, J.: “Young people and violent territorial conflict: Exclusion, culture and the search for identity”, *Journal of Youth Studies*, vol. 16, núm. 4, 2013, pp. 474-490.

BOND, P.; MOTTIAR, S.: “Movements, protests and a massacre in South Africa”, *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 31, núm. 2, 2013, pp. 283-302.

BROWN, J.W.: “Beyond conflict monitoring: Cognitive control and the neural basis of thinking before you act”, *Current Directions in Psychological Science*, vol. 22, núm. 3, 2013, pp. 179-185.

CHAPMAN, T.; REINHARDT, E.: “Global Credit Markets, Political Violence, and Politically Sustainable Risk Premia”, *International Interactions*, vol. 39, núm. 3, 2013, pp. 316-342.

COLINO, A.: “Conflict resolution processes, uncertainty and investment dynamics: Evidence for the Basque country”, *Defence and Peace Economics*, vol. 24, núm. 3, 2013, pp. 229-245.

DODSON, L.: “Stereotyping low-wage mothers who have work and family conflicts”, *Journal of Social Issues*, vol. 69, núm. 2, 2013, pp. 257-278.

FELDBACHER, R.: “Area of conflict: Archaeology and its implications in the holy land”, *Archaeologies*, vol. 9, núm. 1, 2013, pp. 192-212.

FERREIRO, J.; SERRANO, F.: “Labor flexibility, inequality, and financial crisis”, *Journal of Economic Issues*, vol. 47, núm. 2, pp. 567-574.

SANGUMA, W.: “The power of identity in local conflict”, *Peace Review*, vol. 25, núm. 2, 2013, pp. 203-211.

TRANI, J.; CANNINGS, T.I.: "Child poverty in an emergency and conflict context: A multidimensional profile and an identification of the poorest children in Western Darfur", *World Development*, vol. 48, 2013, pp. 48-70.

POST-CONFLICTO

AGHEDO, I.: "Winning the War, Losing the Peace: Amnesty and the Challenges of Post-Conflict Peace-Building in the Niger Delta, Nigeria", *Journal of Asian and African Studies*, vol. 48, núm. 3, 2013, pp. 267-280.

BARAKAT, S.; CONNOLLY, D.; HARDMAN, F.; SUNDARAM, V.: "The role of basic education in post-conflict recovery", *Comparative Education*, vol. 49, núm. 2, 2013, pp. 124-142.

HIGUERAS, A.: "Aid and Reconstruction of Heritage in the Context of Post-Conflict Societies", *Archaeologies*, vol. 9, núm. 1, 2013, pp. 91-105.

HOWORTH, J.: "Humanitarian intervention and post-conflict reconstruction in the post-Cold War era: A provisional balance-sheet", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 26, núm. 2, 2013, pp. 288-309.

EDUCACIÓN Y CONFLICTOS

BASCÓN, M.; SAAVEDRA, J.; ARIAS, S.: "Conflictos y violencia de género en la adolescencia. Análisis de estrategias discursivas y recursos para la coeducación", *Profesorado*, vol. 17, num. 1, 2013, pp. 289-307.

KENWAY, J.: "Challenging inequality in Australian schools: Gonski and beyond", *Discourse. Studies in the cultural politics of education*, vol. 34, núm. 2, 2013, pp. 286-308.

LOPES CARDOZO, M.T.A.: "Turbulence in Bolivia's Normales: Teacher education as a socio-political battlefield", *Prospects*, vol. 43, num. 1, 2013, pp. 17-34.

MAMOON, D.; MURSHED, S.M.: "Education bias of trade liberalization and wage inequality in developing countries", *Journal of International Trade and Economic Development*, vol. 22, núm. 4, 2013, pp. 572-604.

TRIVENTI, M.: "Stratification in higher education and its relationship with social inequality: A comparative study of 11 European countries", *European Sociological Review*, vol. 29, núm. 3, 2013, pp. 489-502.

INTERNET Y CONFLICTOS

FUXA, F.: "The jihadi discourse of the terrorist propaganda on the Internet", *Mezinarodni Vztahy*, vol. 48, núm. 2, 2013, pp. 5-26.

JUNCO, R.: "Inequalities in Facebook use", *Computers in Human Behavior*, vol. 29, núm. 6, 2013, pp. 2328-2336.

LUZÓN, M.J.: "This is an erroneous argument": Conflict in academic blog discussions", *Discourse, Context and Media*, vol. 2, núm. 2, 2013, pp. 111-119.

SEGURIDAD

SHEEN, S.: "Northeast Asia's aging population and regional security: "demographic peace?", *Asian Survey*, vol. 53, núm. 2, 2013, pp. 292-318.

WAGNER, C.M.: "Reconsidering peace in the Horn of Africa: The impact of increased cooperation and the African Peace and Security Architecture", *African Security Review*, vol. 22, núm. 2, 2013, pp. 39-53.

DERECHOS HUMANOS

BLAKELEY, R.: "Human rights, state wrongs, and social change: The theory and practice of emancipation", *Review of International Studies*, vol. 39, núm. 3, 2013, pp. 599-619.

GANDSMAN, A.: "Narrative, human rights and the ethnographic reproduction of conventional knowledge", *Anthropologica*, vol. 55, núm. 1, 2013, pp. 127-140.

GUGLIANO, A.A.; GALLO, C.A.: "On the ruins of the democratic transition: Human rights as an agenda item in abeyance for the Brazilian Democracy", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 32, núm. 3, 2013, pp. 325-338.

HANNA, P.; VANCLAY, F.: "Human rights, Indigenous peoples and the concept of Free, Prior and Informed Consent", *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 31, núm. 2, 2013, pp. 146-157.

JOHNSON, K.L.: "The new slave narrative: Advocacy and human rights in stories of contemporary slavery", *Journal of Human Rights*, vol. 12, núm. 2, 2013, pp. 242-258.

SUBOTI?, J.: "Stories states tell: Identity, narrative, and human rights in the Balkans", *Slavic Review*, vol. 72, núm. 2, 2013, pp. 306-326

GÉNERO

ARIANY, B.: "The conflict between women's rights and cultural practices in Iraq", *International Journal of Human Rights*, vol. 17, núm. 4, 2013, pp. 530-566.

RAMIREZ, J.C.: "Traer cortita a la mujer: Una creencia sobre las relaciones de género en jóvenes de Guadalajara", *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, vol. 34, núm. 133, pp. 15-40.

POBREZA

ALTMANN, M.; EISENREICH, S.; LEHNER, D.; MOSER, S.; NEIDL, T.; RÜSCHER, V.; VOGELER, T.: "Global inequality and poverty in perspectives of geography", *Multicultural Education and Technology Journal*, vol. 7, núm. 2, 2013, pp. 127-150.

AYLLÓN, S.: "Understanding poverty persistence in Spain", *SERIEs*, vol. 4, núm. 2, 2013, pp. 201-233.

MORALES, A.F.; LIZANA, A.G.; REYES, G.M.: "Pobreza y recesión en la zona euro", *Revista de Economía Mundial*, núm. 33, 2013, pp. 153-178.

SNELL, E.K., CASTELLS, N., DUNCAN, G., GENNETIAN, L., MAGNUSON, K. & MORRIS, P.: "Promoting the positive development of boys in high-poverty neighborhoods: Evidence from four anti-poverty experiments", *Journal of Research on Adolescence*, vol. 23, núm. 2, 2013, pp. 357-374.

SUMNER, A.: "Poverty, politics and aid: Is a reframing of global poverty approaching?", *Third World Quarterly*, vol. 34, núm. 3, 2013, pp. 357-377.

DESIGUALDAD

BJØRNSKOV, C.; DREHER, A.; FISCHER, J.A.V.; SCHNELLENBACH, J.; GEHRING, K.: "Inequality and happiness: When perceived social mobility and economic reality do not match", *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 91, 2013, pp. 75-92.

CARMIGNANI, F.: "Development outcomes, resource abundance, and the transmission through inequality", *Resource and Energy Economics*, vol. 35, núm. 3, 2013, pp. 412-428.

FULLERTON, A.S.; ANDERSON, K.F.: "The role of job insecurity in explanations of racial health inequalities", *Sociological Forum*, vol. 28, núm. 2, 2013, pp. 308-325.

NORTON, M.I.; ARIELY, D.: "American's desire for less wealth inequality does not depend on how you ask them", *Judgment and Decision Making*, vol. 8, núm. 3, pp. 393-394.

POTTER, D.; ROKSA, J.: "Accumulating advantages over time: Family experiences and

social class inequality in academic achievement", *Social science research*, vol. 42, núm. 4, 2013, pp. 1018-1032.

SZELES, M.R.: "Re-examining the relationship between economic growth and inequality in the New Member States", *Quality and Quantity*, vol. 47, núm. 5, 2013, pp. 2799-2813.

DESARROLLO SOCIAL

MEIERDING, E.: "Climate change and conflict: Avoiding small talk about the weather", *International Studies Review*, vol. 15, núm. 2, 2013, pp. 185-203.

TRAINER, T.: "Can the world run on renewable energy? A revised negative case", *Humanomics*, vol. 29, núm. 2, 2013, pp. 88-104.

MOVIMIENTOS SOCIALES

ALLEGRA, M.; BONO, I.; ROKEM, J.; CA-SAGLIA, A.; MARZORATI, R.; YACOBI, H.: "Rethinking cities in contentious times: The mobilisation of urban dissent in the 'Arab spring'", *Urban Studies*, vol. 50, núm. 9, 2013, pp. 1675-1688.

BENSKI, T.; LANGMAN, L.: "The effects of affects: The place of emotions in the mobilizations of 2011", *Current Sociology*, vol. 61, núm. 4, 2013, pp. 525-540.

BENSKI, T.; LANGMAN, L.; PERUGORRÍA, I.; TEJERINA, B.: "From the streets and squares to social movement studies: What have we learned?", *Current Sociology*, vol. 61, núm. 4, 2013, pp. 541-561.

DE BAKKER, F.G.A.; DEN HOND, F.; KING, B.; WEBER, K.: "Social movements, civil society and corporations: Taking stock and looking ahead", *Organization Studies*, vol. 34, núm. 5-6, 2013, pp. 573-593.

DOOMEN, J.: "Political stability after the Arab spring", *Sociological Forum*, vol. 28, núm. 2, 2013, pp. 399-408.

DURAC, V.: "Protest movements and political change: An analysis of the Arab uprisings of 2011", *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 31, núm. 2, 2013, pp. 175-193.

GRINBERG, L.L.: "The J14 resistance movement: The Israeli mix of Tahrir Square and Puerta del Sol", *Current Sociology*, vol. 61, núm. 4, 2013, pp. 491-509.

LANGMAN, L.: "Occupy: A new social movement", *Current Sociology*, vol. 61, núm. 4, 2013, pp. 510-524.

PEARLMAN, W.: "Emotions and the micro-foundations of the Arab uprisings", *Perspectives on Politics*, vol. 11, núm. 2, 2013, pp. 387-409.

RENNICK, S.A.: "Personal grievance sharing, frame alignment, and hybrid organisational structures: The role of social media in North Africa's 2011 uprisings", *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 31, núm. 2, 2013, pp. 156-174.

TEJERINA, B.; PERUGORRÍA, I.; BENSKI, T.; LANGMAN, L.: "From indignation to occupation: A new wave of global mobilization", *Current Sociology*, vol. 61, núm. 4, 2013, pp. 377-392.

MOVIMIENTOS SOCIALES Y COMUNICACIÓN

DEGEORGES, T.P.: "The social construction of the Tunisian revolutionary martyr in the media and popular perception", *Journal of North African Studies*, vol. 18, núm. 3, 2013, pp. 482-493.

GLEASON, B.: "Occupy Wall Street: Exploring informal learning about a social movement on Twitter", *American Behavioral Scientist*, vol. 57, núm. 7, 2013, pp. 966-982.

LOUDON, M.; MAZUMDAR, B.T.: "Media representations of technology in Egypt's 2011 pro-democracy protests", *Ecquid Novi*, vol. 34, núm. 1, 2013, pp. 50-67.

MRUCKMAN, L.: "Are new geographies of the Middle East being written? Representations of the Arab uprisings in the U.S. print media", *Arab World Geographer*, vol. 16, núm. 1, 2013, pp. 10-29.

THIGO, P.: "People, technology and spaces: Towards a new generation of social move-

ments", *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 31, núm. 2, 2013, pp. 255-264.

TUFEKCI, Z.: "Not this one: Social movements, the attention economy, and microcelebrity networked activism", *American Behavioral Scientist*, vol. 57, núm. 7, 2013, pp. 848-870.

WOLFSON, T.: "Democracy or autonomy? Indymedia and the contradictions of global social movement networks", *Global Networks*, vol. 13, núm. 3, 2013, pp. 410-424.

5º Congreso Mundial Contra la Pena de Muerte

MADRID - 15 DE JUNIO DE 2013

Declaración final

Nosotros,

participantes en el 5º Congreso Mundial contra la Pena de Muerte, celebrado en Madrid (España), del 12 al 15 de junio de 2013, organizado por la asociación Ensamble contra la peine de mort (ECPM)-Juntos Contra la Pena de Muerte, con el patrocinio de España, Noruega, Suiza, Francia y en colaboración con la Coalición Mundial contra la Pena de Muerte.

Adoptamos la presente Declaración al término de tres días de intensos debates e intercambios de experiencias, testimonios, numerosos compromisos de los países abolicionistas, de varias instituciones y organizaciones internacionales e intergubernamentales, así como el interés manifestado por parte de los Estados retencionistas presentes en el Congreso por el movimiento abolicionista mundial.

Alegrándonos:

- de que el movimiento abolicionista se desarrolle en un mundo donde el 70% de los países han renunciado en sus legislaciones o de facto, a la aplicación de la pena capital;

- de que desde el Congreso Mundial de Estrasburgo en 2001, de Montreal en 2004, de París en 2007 y de Ginebra de 2010, junto con la Coalición Mundial contra la Pena de Muerte, gracias al apoyo de 145 miembros y de la Comisión Internacional contra la Pena de Muerte, países, coaliciones regionales o nacionales formadas por organizaciones y actores de la sociedad civil, redes de parlamentarios, redes de académicos, aúnen sus esfuerzos para promover la abolición de la pena de muerte;

- de que los Estados abolicionistas integren cada vez más la cuestión de la abolición universal en sus relaciones internacionales, y sean cada vez más los países que prioricen la promoción de los derechos humanos en su política internacional;

- de que se refuercen los vínculos entre, por un lado, la sociedad civil y, por otro, los Estados y las organizaciones intergubernamentales, regionales e internacionales;

- de que los países retencionistas, siguiendo el ejemplo de Irak, muestren una preocupación sobre el tema de la aplicación de la pena de muerte o, para algunos países abolicionistas de facto, abran el debate sobre la abolición en la legislación.

Pero lamentando:

- que 93 países mantengan la pena de muerte en su arsenal legal y 58 países la sigan aplicando; que cada año, miles de personas sean condenadas a muerte en el mundo, especialmente en China e Irán, países donde las ejecuciones se llevan a cabo casi todos los días, Arabia Saudita, Irak y EE.UU.;

- que algunos países hayan reanudado las ejecuciones después de haber sido interrumpidas, como en la India, Japón, Indonesia o Gambia, después de 27 años de moratoria, y que otros planeen reintroducir la pena capital;

- que la pena de muerte siga afectando a menores y discapacitados mentales; que sea discriminatoria en función del origen étnico, social o religioso, del

color de la piel, de la orientación sexual o de la identidad de género;

- que los condenados a muerte a menudo sufran, debido a su estatus, condiciones de detención deterioradas que atentan contra la dignidad humana;

Destacando la necesidad de dar nuevos pasos hacia la abolición total y universal de la pena de muerte hacemos un llamamiento:

A las organizaciones intergubernamentales y a las organizaciones internacionales:

- para que continúen e intensifiquen su cooperación con los Estados y la sociedad civil para promover la abolición universal de la pena de muerte.

A los Estados retencionistas para que se comprometan a:

- reducir en sus legislaciones el número de crímenes punibles con pena de muerte, y especialmente aquellos relacionados con la represión del narcotráfico y con la lucha contra el terrorismo;

- cumplir con la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, renunciando a la ejecución de menores de edad;

- publicar informaciones fiables periódicamente sobre la aplicación de la pena de muerte;

- tomar el camino de la abolición de la pena capital instaurando una moratoria sobre las condenas a muerte y las ejecuciones conforme a la resolución para una moratoria sobre la aplicación de la pena de muerte aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas desde 2007 y a ratificar, siguiendo el ejemplo de Benín y Mongolia, el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas.

A los Estados abolicionistas a:

- comprometerse, más allá del discurso, mediante

la realización de acciones concretas y más fuertes en favor de la abolición universal de la pena de muerte, sobre todo en sus relaciones diplomáticas con los Estados retencionistas;

- firmar y ratificar todos los acuerdos regionales, especialmente en Asia y África, o, en caso de que no existan, favorecer su creación;

- firmar y ratificar el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas;

- promover, cuando se beneficien de asistencia financiera internacional para la lucha contra el narcotráfico, la no aplicación de la pena de muerte.

A los Parlamentarios a:

- Unirse a redes nacionales, regionales e internacionales y llevar el debate de la abolición al corazón de los Parlamentos retencionistas.

A los Jueces de los países retencionistas a:

- utilizar su poder discrecional de individualización de la pena para no condenar a muerte o recomendar a los jurados que toman las decisiones a que no condenen a muerte.

A los actores abolicionistas de la sociedad civil y del mundo académico a:

- actuar en conjunto, especialmente uniéndose a la Coalición Mundial contra la Pena de Muerte para reforzar las sinergias abolicionistas;

- llevar a cabo actividades de educación sobre la abolición con el gran público, los responsables políticos, los estudiantes de colegios e institutos, especialmente todos los años en el Día Mundial contra la Pena de Muerte, el 10 de octubre y en Ciudades por la Vida el 30 de noviembre.

Firmado en Madrid el 15 de junio de 2013