

2016

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS

Expulsión Social y Recuperación Económica

Editorial

- ¿Una sociedad inaccesible? 1

Analizamos

- Un país a dos velocidades. Un análisis territorial de la desigualdad, la pobreza y el desempleo 3

Profundizamos

- ¿Es posible revertir la desigualdad en España? A propósito de las propuestas de A. B. Atkinson 25
- La crisis del Estado social: ¿disolución del vínculo social? 36

Debatimos

- De las prácticas sociales instituyentes a la institucionalización... ¿contrahegemónica? 45
- ¿Es buena idea descentralizar las políticas de inclusión? 53
- Libre comercio y geopolítica mundial. ¿Qué se esconde tras las siglas TTIP? 61
- Refugiados, una encrucijada sin resolver 68
- El Acuerdo de París y la pobreza 81

Coordinación

Comité Técnico de la Fundación FOESSA

© **FUNDACIÓN FOESSA**
www.foessa.es

© **Cáritas Española**
Embajadores, 162
28045 Madrid
publicaciones@caritas.es
www.caritas.es

Preimpresión e impresión

Arias Montano Comunicación
www.ariasmontano.com

ISBN: 978-84-8440-615-0

Depósito legal: M. 19338-2016



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

E

Editorial

¿Una sociedad inaccesible?

Rafael del Río Sendino

Presidente Fundación FOESSA

Los recientes datos oficiales sobre la situación de la pobreza y exclusión en España describen una situación ya esperada después de dos años de bajada del desempleo. Una ligera reducción de la pobreza y la exclusión social y de algunos de sus componentes. Y también, igualmente esperable, una escasa intensidad de ese descenso. Los diversos informes de la Fundación FOESSA no han dejado de constatar que la reducción de la pobreza en periodos de crecimiento no compensa el aumento de la misma en los periodos recesivos. Y es una cuestión de modelo social, no de la crisis, de cómo nos planteamos la construcción de nuestra sociedad. Ese modelo, entre otros aspectos, continúa ignorando las consecuencias que ha generado tan largo periodo recesivo. Las personas, las familias, han tomado decisiones para poder asimilar las consecuencias que la crisis les ha obligado a tomar. Cambios que se han caracterizado fundamentalmente por la precarización de sus modos de vida. A los que se ha sumado un insuficiente e ineficiente apoyo por parte de los mecanismos públicos de protección. Parece lógico pensar que dichas consecuencias han empeorado las condiciones para que las personas y familias puedan abrir un nuevo periodo de mejora, más allá de su positividad o esperanza. Su posición ya no es la misma y tampoco sus oportunidades. Una parte de la sociedad así lo está viviendo. Mientras, para otra, se

está haciendo invisible. Un efecto que ya conocemos también por otras crisis. En el año 2007, la exclusión social de la población española era del 16,3%. Más de 7,3 millones de personas se encontraban en esa situación. ¿Alguien lo percibía? ¿Era un tema presente en los medios de comunicación? Parecía que el crecimiento económico no solo no tenía fin, sino que tenía una relación directa con el desarrollo social. La fractura social hoy continúa ensanchándose no ya por lo cuantitativo, sino por la negación de algo que queremos dejar atrás.

También las consecuencias de la crisis han generado un proceso de divergencia entre las comunidades autónomas de nuestro país. Una de las características seculares de la pobreza en España ha sido que el lugar de nacimiento iba a tener un efecto en el nivel de oportunidades. En ese sentido, el eje norte-sur ha sido clave. El proceso de convergencia ha sido amplio en las últimas décadas, si bien con diferentes periodos en que la intensidad ha sido mayor o incluso se ha retrocedido, pero en conjunto se había producido un avance. Un progreso más en el sentido de que todas las CC. AA. habrían mejorado internamente, más que entre ellas, no habiéndose producido grandes modificaciones en el eje descrito. La gran recesión ha traído uno de esos momentos

de divergencia interregional que no hacen sino agravar una situación ya conocida.

Y, mientras tanto, la dinámica política se encuentra en un momento en que las personas y sus problemas no han sido el centro de las decisiones. El deterioro de un sector significativo de la sociedad exigía una mayor altura de miras a la que nuestros partidos no han sabido responder. El nuevo gobierno que salga de las elecciones deberá acometer con premura las reformas necesarias, cuyo retraso no hace sino agravar las consecuencias de la crisis y los efectos sobre las personas en peor situación. Y no solamente en la urgencia, también en cuál debe ser nuestro proyecto de sociedad en el medio y largo plazo, sobre cuáles son nuestras apuestas. Sobre si somos capaces no solo de no dejar a nadie atrás, en un momento de transición de modelo social, sino de poner sobre la mesa un proyecto común e ilusionante. En un momento en el que vuelven a cernirse las nubes de los recortes y los ajustes presupuestarios en el marco de nuestros compromisos europeos.

En ese proyecto común tiene una gran importancia el papel que le queramos dar al trabajo y a los salarios como mecanismo de inclusión, a las políticas públicas de activación, al conjunto de medidas que consigan cambiar la tendencia histórica de nuestro débil mercado de trabajo. Pero, cada vez más, las transformaciones de la cuarta revolución industrial podrían dejar al

margen a numerosas personas. La reconfiguración del vínculo social por medio del modelo del «empresario de la propia fuerza de trabajo» y del papel del Estado como activador debería reformarse en el sentido de recuperar en la «política de lo social» a los ignorados, los no útiles, los expulsados. Y, mientras tanto, es necesario habilitar unos mecanismos de garantía de renta que permitan a las personas y familias mantener unos mínimos niveles de supervivencia. Porque para muchas personas el empleo no es la solución.

El futuro inmediato al que nos enfrentamos no ha perdido la incertidumbre que ha llegado con la gran recesión, sobre todo para las clases medias; las clases populares ya la padecían hace bastante tiempo. Desde la Fundación FOESSA creemos que, a pesar, que la sociedad ya tiene gran parte del diagnóstico de lo que ha sucedido, no se está desarrollando el impulso reformista necesario. Debemos seguir poniendo en el escenario del análisis la situación de la parte de nuestra sociedad que más ha sufrido, está sufriendo y a corto plazo sufrirá.

Este es nuestro compromiso y el objetivo que subyace en la misión de la Fundación FOESSA. Esperamos que nuestra clase política esté a la altura de las personas que, por motivos de la exclusión social, han dejado ya de considerar la participación política como algo que tiene que ver con su supervivencia y su seguridad colectiva.

A

Analizamos

Un país a dos velocidades Un análisis territorial de la desigualdad, la pobreza y el desempleo

Comité Técnico de la Fundación FOESSA

En los últimos cuarenta años, en España ha quedado demostrado el carácter contracíclico de la pobreza y la exclusión social. Ante periodos de recesión económica, la pobreza ha aumentado rápidamente; sin embargo, en periodos de crecimiento no ha descendido en la misma medida e incluso ha permanecido estancada. El *VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España* expuso la no neutralidad de la crisis. No estaba ni está afectando a todos de la misma manera. El objetivo del presente análisis es objetivar este efecto contracíclico cuando desde hace ya dos años la economía ha finalizado su periodo recesivo. Y para ello hemos elegido un conjunto de indicadores que deberían expresar con claridad si la recuperación económica está siendo efectiva en términos de reducción de la pobreza y exclusión social. Esta observación la realizaremos principalmente a través de la situación de las CC. AA., que en unos casos corresponde a una fotografía de dos velocidades, pero en otros muestra una heterogeneidad más compleja.

Cuando se habla de proceso de recuperación económica, mejora en el crecimiento, reducción de las tasas de paro, etc., se tiende a ignorar que las consecuencias de la recesión no permiten pensar que la «casilla de salida» en el nuevo ciclo económico sea la misma para todos. Las secuelas han sido diferentes tanto desde un enfoque individual como del hogar, como de los diferentes territorios

de nuestro país. Es necesario considerar si la situación económica en el medio plazo va a generar los mismos efectos en las personas, en los hogares, en las distintas CC. AA. en función de las consecuencias que ha tenido la crisis. En este análisis vamos a poner la mirada en el ámbito regional. Para ello detallaremos los indicadores que cualifican la cohesión social, los que miden la fractura social de un país, la desigualdad, el desempleo, la pobreza y la exclusión social. De esta manera podremos observar en qué medida las CC. AA. parten con mayores fortalezas y debilidades. Además, verificaremos si se está produciendo una mejora suficiente en extensión e intensidad que valide o no ese efecto contracíclico. Vamos a profundizar en dos ámbitos concretos. Por una lado, en el efecto diferencial observado en la distribución personal de la renta, analizando la evolución de la desigualdad y la pobreza. Por otro, en la evolución de los indicadores que expresan con más claridad los efectos de la gravedad del desempleo.

Esta perspectiva cobra más relevancia al observar si la recesión ha frenado el proceso de convergencia regional o incluso lo ha revertido. Concretamente, como han venido mostrando los informes FOESSA, entre otros, se había venido observando cierta convergencia en las tasas de pobreza y los indicadores de desigualdad, a pesar de los desequilibrios existentes iniciados en las últimas décadas del siglo pa-

sado. Sin embargo, la crisis ha afectado duramente a este proceso. En primer lugar, el mercado de trabajo ha experimentado un rápido deterioro con peculiaridades respecto a periodos anteriores. Ha aumentado el desempleo con una elevada tasa de paro de las personas de referencia del hogar (aquellas que aportan el ingreso principal), y un número

relevante de hogares en los que no se perciben ingresos. En segundo lugar, esta situación, unida a los procesos de consolidación fiscal para cumplir con los requisitos de déficit y deuda públicos, no solo dificulta que se reduzcan las distancias en pobreza y desigualdad, sino que provoca que la convergencia pueda transformarse en retroceso.

1. Desigualdad y distribución de la renta interterritorial e intraterritorial

La primera aproximación a la distribución regional de la renta durante estos años se realizará mediante los ingresos medios⁽¹⁾ recogidos en la Encuesta de Condiciones de Vida. El pe-

riodo analizado es 2009-2014/15 en función de la disponibilidad de los datos a fecha de este informe. A diferencia del VII Informe FOESSA, ya se están incorporando datos relativos a los años más duros de la crisis y el resultado es claro y contundente: **los ingresos de los hogares han caído espectacularmente desde el inicio de la crisis con una reducción que supera el 10%.**

(1) Las opciones metodológicas aplicadas en el análisis son las habituales: se usa como variable la renta neta disponible del hogar del año anterior a la entrevista y como unidad de análisis el individuo, por lo que debe usarse una escala de equivalencia para ajustar dicha renta a las necesidades del hogar derivadas de su tamaño y tipo. En concreto, se usa la escala OCDE modificada.

TABLA 1. Renta disponible por adulto equivalente en euros

CC. AA.	2009	2015	Cambios 09-15	Ranking 2009	Ranking 2015
Andalucía	14.393	11.862	-21,3%	14	17
Aragón	18.561	18.395	-0,9%	5	4
Asturias	18.561	16.227	-14,4%	6	7
Baleares	17.548	15.894	-10,4%	8	8
Canarias	13.612	12.932	-5,3%	17	13
Cantabria	18.108	15.159	-19,5%	7	10
Castilla y León	14.712	12.725	-15,6%	13	14
Castilla-La Mancha	16.415	15.284	-7,4%	10	9
Cataluña	18.978	18.236	-4,1%	4	5
Comunitat Valenciana	15.703	13.305	-18,0%	11	12
Extremadura	13.833	12.421	-11,4%	16	15
Galicia	15.113	15.133	0,1%	12	11
Madrid	20.597	18.593	-10,8%	3	3
Murcia	14.139	11.993	-17,9%	15	16
Navarra	21.318	19.715	-8,1%	2	2
País Vasco	22.138	20.264	-9,2%	1	1
La Rioja	16.447	16.295	-0,9%	9	6
Total nacional	17.042	15.408	-10,6%		

Fuente: ECV. Instituto Nacional de Estadística.

El descenso general observado en el agregado nacional de la renta equivalente media antes comentado se repite de manera generalizada en todas las regiones salvo Galicia, aunque, como decíamos al comienzo, el efecto no se ha repartido de la misma manera entre la población. Frente a las elevadas caídas de Andalucía (-21,3%), Cantabria (-19,5%) o Comunitat Valenciana (-18%), se encuentran Galicia, con una ligera subida (0,1%), u otras regiones, Aragón, La Rioja o Cataluña, con caídas menores. No obstante, debemos recordar que estamos comparando las medias regionales en una distribución en la que existen grandes diferencias entre CC. AA. como puede observarse en la Tabla 1. Por ejemplo, podemos encontrar tanto al inicio como al final del periodo que regiones como Andalucía, Extremadura, Murcia, Madrid, Navarra y País Vasco ocupan los extremos. Esta inmovilidad no solo se constata en los extremos, sino en la mayor parte de la distribución. **Las regiones con mayor renta media inicial experimentan las menores caídas; de manera que las posiciones relativas en el ranking se mantienen casi constantes,** la distribución regional de las rentas medias permite adelantar lo ocurrido con la desigualdad, así como el grado de divergencia entre las regiones. El primer indicador que podemos usar para tener un primer indicio de la desigualdad experimentada es la desviación típica, o media de las diferencias respecto al valor medio. Según los

datos oficiales, este índice pasa de 2617,46 euros en 2009 a 2829,81 euros en 2014. Por tanto, ya podemos intuir que **las diferencias interregionales aumentan en este periodo.**

Una vez se mide la desigualdad con el indicador más común tanto en los informes oficiales como en la mayor parte de las investigaciones, el índice de Gini, se constata el relevante incremento del nivel de desigualdad con **un crecimiento de más del 5% entre esos dos años.**

Este aumento, ya de por sí grave, cobra más relevancia al analizar qué ocurre en cada una de las regiones consideradas, puesto que se observan notables diferencias. Mientras que algunas CC. AA. como Aragón, Castilla-La Mancha o Andalucía muestran aumentos importantes sobre todo, la primera, otras como Cantabria, Extremadura o el País Vasco presentan caídas superiores al 2%. El hecho de que algunas de las CC. AA. ubicadas en los extremos de la distribución muestren reducciones en la desigualdad nos hace sospechar que los motivos tras la evolución de la desigualdad no son comunes y que diferentes fuerzas subyacentes explican la evolución observada.

Se observan, asimismo, importantes movimientos en la clasificación de las regiones según el índice de Gini pasados seis años. CC. AA. que se ubicaban

TABLA 2. Desigualdad (Gini) por CC. AA.

CC. AA.	2009	2014	Cambios 09-14	Ranking 2009	Ranking 2014
Andalucía	32,04	34,69	8,3%	14	17
Aragón	27,03	32,03	18,5%	1	10
Asturias	30,3	31,2	3,0%	8	7
Baleares	32,52	33,13	1,9%	15	15
Canarias	32,57	31,71	-2,6%	16	8
Cantabria	30,37	28,38	-6,6%	9	2
Castilla y León	29,76	32,2	8,2%	6	11
Castilla-La Mancha	29,26	32,46	10,9%	4	13
Cataluña	31,76	32,37	1,9%	12	12
Comunitat Valenciana	30,06	31,96	6,3%	7	9
Extremadura	31,88	30,96	-2,9%	13	6
Galicia	28,34	30,13	6,3%	3	4
Madrid	32,66	33,1	1,3%	17	14

CC. AA.	2009	2014	Cambios 09-14	Ranking 2009	Ranking 2014
Murcia	31,41	33,39	6,3%	11	16
Navarra	27,8	27,98	0,6%	2	1
País Vasco	29,56	28,48	-3,6%	5	3
La Rioja	31,25	30,54	-2,3%	10	5
Total nacional	32,19	33,99	5,6%		

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la ECV.

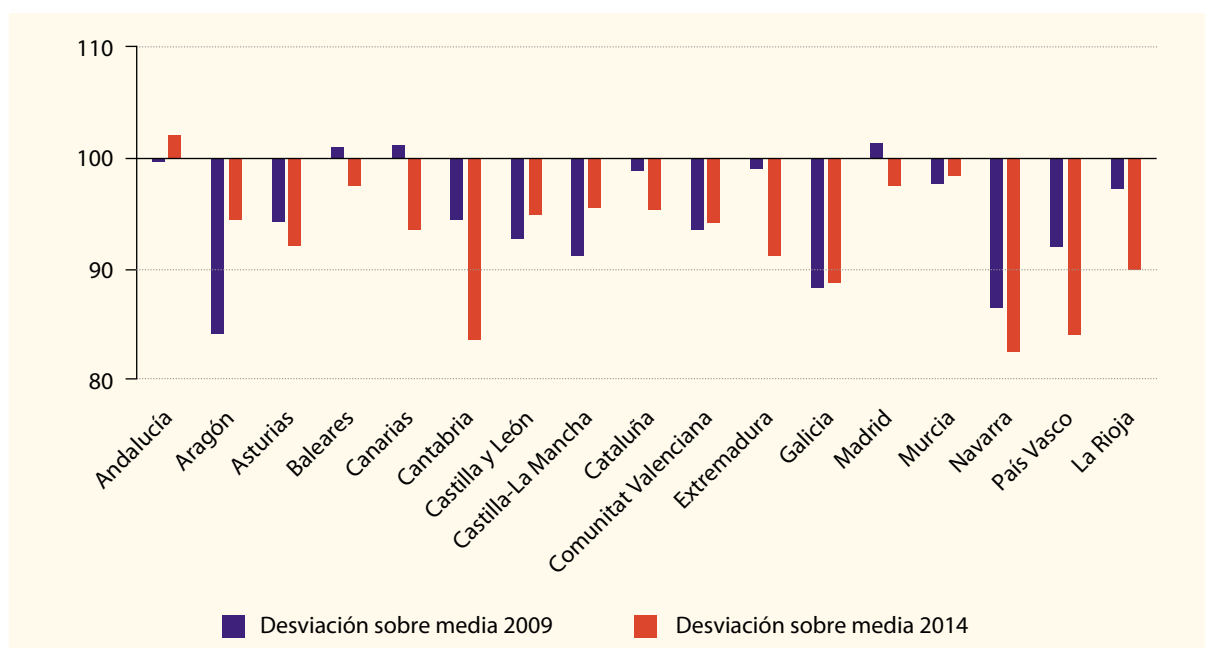
en posiciones más extremas de la desigualdad no han variado apenas su posición, como Madrid, Andalucía y Baleares en desigualdades más elevadas o País Vasco, Navarra o Galicia en desigualdades más bajas. Sin embargo, otras en posiciones extremas sí lo han hecho, como Canarias hacia mejor o Aragón hacia peor. Y también regiones que se ubicaban en posiciones más intermedias sí han sufrido cambios comparativos. Regiones como Castilla y León, Castilla-La Mancha y Murcia empeoran notablemente y otras como La Rioja, Extremadura o Cantabria mejoran, protagonizando los cambios más llamativos.

De manera alternativa, se puede presentar la evolución de la desigualdad y las posibles diferencias entre regiones mediante un gráfico que represente cómo han variado las diferencias entre 2009 y 2014 respecto del valor nacional de

los coeficientes de Gini regionales. La conclusión más importante del Gráfico 1 es la influencia de las regiones más pobladas sobre el resto, ya que **los mayores cambios en la desigualdad ocurren en comunidades poco pobladas**, como veremos más tarde.

Con el objeto de confirmar los resultados anteriores, es recomendable utilizar indicadores alternativos de desigualdad porque cualquier cambio de los ingresos de los individuos no tiene el mismo efecto sobre la desigualdad medida dependiendo del índice utilizado. Por ejemplo, el índice de Gini que antes hemos presentado varía mucho si se producen movimientos en la parte central o media de la distribución, mientras que los extremos (los más ricos y los más pobres) son considerados menos relevantes y, además, son tratados de manera simétrica. Es decir, para el

GRÁFICO 1. Desviaciones de desigualdad (Gini) respecto a la media



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECV.

TABLA 3. Desigualdad (ratio 80-20) por CC. AA.

CC. AA.	2009	2014	Cambios 09-14	Ranking 2009	Ranking 2014
Andalucía	5,44	6,50	19,3%	15	17
Aragón	4,04	5,48	35,8%	1	8
Asturias	4,81	5,53	15,0%	8	9
Baleares	5,33	6,42	20,3%	13	16
Canarias	5,65	5,94	5,1%	16	13
Cantabria	4,85	4,51	-6,9%	10	1
Castilla y León	4,83	5,81	20,3%	9	12
Castilla-La Mancha	4,43	5,68	28,2%	4	11
Cataluña	5,34	6,00	12,3%	14	14
Comunitat Valenciana	4,77	5,34	11,9%	6	7
Extremadura	5,10	5,09	-0,2%	11	5
Galicia	4,28	4,66	8,9%	3	3
Madrid	5,77	6,05	4,9%	17	15
Murcia	5,31	5,63	6,0%	12	10
Navarra	4,19	4,64	10,7%	2	2
País Vasco	4,81	4,76	-0,9%	7	4
La Rioja	4,48	5,18	15,6%	5	6
Total nacional	5,47	6,34	15,9%		

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECV.

índice de Gini es indiferente si la desigualdad se reduce debido a un aumento de los ingresos de los más pobres o una reducción de los de los más ricos. Sin embargo, la sociedad no es indiferente frente a ambas alternativas.

Por el contrario, el índice basado en el ratio 80-20 permite comparar los valores que delimitan, respectivamente, al 20% de la población más rica y al 20% más pobre. La Tabla 3 muestra la magnitud de la desigualdad en las CC. AA. de manera parecida a lo mostrado por el coeficiente de Gini, tanto en los valores como en sus cambios y las posiciones relativas. Dado que este indicador presenta la característica opuesta al coeficiente de Gini —se centra en las colas extremas de la distribución y se ve menos afectado por los movimientos en las zonas intermedias de la distribución de la renta—, podemos avanzar el proceso ocurrido en la sociedad española. **Las diferencias han aumentado y las rentas medias se han reducido, lo que ha producido un hundimiento de las rentas más bajas.**

Este análisis regional de la desigualdad debería terminar descubriendo qué parte de la desigual-

dad viene provocada por las diferencias observadas entre regiones (inter) y cuál se debe a la desigualdad interna de cada región (intra). El índice más utilizado, el coeficiente de Gini, en 2009 puede dividirse en un 10,33% correspondiente a la desigualdad intrarregional, un 26,89% procedente de la desigualdad interregional y el restante 62,78% vendría por el efecto conjunto o solapamiento (*overlap*). Cinco años más tarde, los porcentajes, respectivamente, son 10,21%, 33,33% y 58,48%. **En resumen, la desigualdad entre regiones tiene mayor peso que la desigualdad interna, y este efecto aumenta en el tiempo.**

Y ¿cuánto aporta cada región a la desigualdad nacional? Para ello, usamos otro indicador de desigualdad, el de Theil⁽²⁾.

(2) El indicador de Theil se caracteriza por tener entre sus propiedades la descomponibilidad aditiva. Es decir, la desigualdad nacional es igual a la suma de las desigualdades regionales ponderadas por su peso en la población.

TABLA 4. Aportación regional a la desigualdad nacional(3)

CC. AA.	2009	2014	C/P 2009	C/P 2014
Andalucía	18,27%	19,21%	1,02	1,06
Aragón	2,09%	2,39%	0,72	0,84
Asturias	2,19%	2,00%	0,93	0,88
Baleares	2,46%	2,60%	1,06	1,09
Canarias	4,28%	4,48%	0,97	0,98
Cantabria	1,21%	0,82%	0,92	0,64
Castilla y León	4,66%	5,38%	0,85	1,01
Castilla-La Mancha	3,83%	3,94%	0,85	0,88
Cataluña	16,19%	15,19%	1,01	0,95
Comunitat Valenciana	8,79%	8,89%	0,82	0,84
Extremadura	2,33%	2,02%	0,98	0,86
Galicia	4,97%	4,25%	0,82	0,72
Madrid	13,73%	13,05%	1,00	0,94
Murcia	3,27%	3,07%	1,04	0,96
Navarra	0,96%	0,97%	0,72	0,70
País Vasco	4,07%	3,19%	0,87	0,69
La Rioja	0,66%	0,54%	0,97	0,81
Total nacional	100,00%	100,00%		

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECV.

Destacan Andalucía, Cataluña, Madrid y la Comunitat Valenciana con importantes aportaciones que aumentan en el tiempo para Andalucía y Comunitat Valenciana. Aunque se podría alegar que su aportación viene dada por el tamaño de la población, la relación entre las aportaciones a la desigualdad general y la población nacional aumenta para estas dos CC. AA. Por otra parte, Andalucía, Baleares y Castilla y León presentan en 2014 una contribución a la desigualdad mayor que su peso poblacional, como muestra la última columna de la tabla anterior.

En resumen, la desigualdad en España se ha caracterizado por la reducción de las rentas medias y el hundimiento de las rentas de los más pobres. Desde un punto de vista territorial, ha crecido más debido a la diferencia entre las CC. AA. que a la desigualdad dentro de

cada región. Las variaciones en la desigualdad en las CC. AA. han generado cambios en su posicionamiento comparado, lo que nos indica que existen diferentes razones que las originan y ahondan en la heterogeneidad territorial de nuestro país.

Tras analizar la desigualdad, cobra interés observar la pobreza. Para lograr este objetivo, a partir de la misma variable utilizada en el apartado anterior, la renta equivalente del hogar, se calcula la pobreza mediante la familia de indicadores FGT(4) (Foster, Greer y Thorbecke) usando como umbral o línea de pobreza el 60% de la renta mediana nacional.

En la Tabla 5 se puede revisar el aumento del riesgo de pobreza entre 2009 y 2015. Aparentemente, el impacto de la crisis sobre la pobreza

(3) Las dos últimas columnas de la Tabla 4 relacionan la contribución regional a la desigualdad nacional, C, con la respectiva contribución a la población nacional, P. Un valor superior a 1 indica una aportación a la desigualdad más importante que el peso poblacional y viceversa.

(4)
$$P(\alpha) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left(\frac{y_i - z}{z} \right)^\alpha$$
, donde N es el tamaño de la población, q la población bajo el umbral de pobreza, y_i la renta equivalente del individuo i-ésimo y z la línea de pobreza. El valor que toma el parámetro alfa determina la sensibilidad del índice a la desigualdad entre los pobres.

TABLA 5. Distribución regional de tasas de riesgo de pobreza (%)

CC. AA.	2009	2015	Cambios 09-15	Ranking 2009	Ranking 2015
Andalucía	28,8	35,7	19,3%	14	17
Aragón	11,3	14,4	21,5%	3	4
Asturias	13	16,7	22,2%	4	7
Baleares	18,1	21,7	16,6%	9	11
Canarias	30,4	28,5	-6,7%	16	13
Cantabria	13,9	14,9	6,7%	5	5
Castilla y León	18,8	18,3	-2,7%	10	9
Castilla-La Mancha	24,8	28,5	13,0%	13	14
Cataluña	15,2	13,9	-9,4%	6	3
Comunitat Valenciana	20,9	25,3	17,4%	12	12
Extremadura	30,9	29,0	-6,6%	17	15
Galicia	20,6	19,4	-6,2%	11	10
Madrid	15,9	15,1	-5,3%	7	6
Murcia	29,1	31,8	8,5%	15	16
Navarra	7,8	9,6	18,8%	1	1
País Vasco	10	10,9	8,3%	2	2
La Rioja	17,2	17,1	-0,6%	8	8
Total nacional	20,4	22,1	7,7%		

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECV.

parece ser reducido, ya que la tasa nacional solo crece en poco menos de dos puntos porcentuales. Incluso el riesgo desciende en algunas regiones entre 2009 y 2015.

No obstante, estos resultados parecen no ser compatibles con la evolución de algunos indicadores, como las tasas de empleo y desempleo o la afiliación a la Seguridad Social, o la percepción social de la extensión del fenómeno. Por tanto, ¿qué ha sucedido?, ¿se ha conseguido el milagro de reducir o, al menos, controlar el aumento del riesgo de pobreza cuando aquellas variables que llevan a estimar un mayor riesgo empeoran? Esta búsqueda de relación entre lo micro y lo macro no es nueva. Ya en el periodo expansivo, algunos autores de forma metafórica se preguntaban: «¿Por qué no ascienden todos los botes al subir la marea?». Y en estos momentos tendríamos que cuestionar por qué no descienden si la marea ha bajado. Esto es, habría que investigar la razón por la que, aunque el impacto de la crisis sobre la economía y la sociedad española ha sido muy fuerte, la tasa de riesgo de pobreza solo crece ligeramente.

La respuesta a estas cuestiones se encuentra en la definición y metodología utilizadas en la tasa de riesgo de pobreza. En primer lugar, es preciso tener en cuenta que dicho indicador es un concepto relativo y, por tanto, el umbral de pobreza depende tanto de la desigualdad —es decir, la distribución de la renta— como de la evolución media de la economía. En concreto, como se ha comentado anteriormente, se determina como el 60% de la mediana de la renta equivalente en cada uno de los años. Por esta razón, una persona identificada como «individuo en riesgo de pobreza» un año concreto puede dejar de estarlo el año siguiente simplemente porque se haya movido la línea de pobreza, aunque sus condiciones de vida se mantengan.

La tendencia en términos nominales del umbral de pobreza entre 2009 y 2014 es claramente descendente, pasando de 8.877 a 7.961 euros para un hogar unipersonal. En el 2015 ha subido ligeramente en 8.011, niveles muy parecidos al año anterior. Este valor observado al final ha caído un 10% con relación al año inicial. Es decir, como las rentas medias mostraban, y ya hemos

comentado en la desigualdad, **se ha producido un proceso de convergencia hacia abajo porque viene de un empeoramiento de los mejor situados al inicio en lugar de la mejora de los que peor estaban al comienzo.**

La evolución del riesgo de pobreza en el tiempo se entiende mejor con un indicador adicional: la pobreza anclada en un momento del tiempo. Mientras que el indicador oficial se basa en los ingresos en términos nominales con un umbral de pobreza referido a cada año, este índice usa el mismo umbral de pobreza(5) que el periodo inicial, de ahí el nombre de «tasa de pobreza anclada».

En la Tabla 6 se expone claramente cómo ha impactado la crisis sobre el riesgo de pobreza, a diferencia de la tasa de pobreza oficial. **No solo aumenta la tasa nacional en casi once puntos frente a los dos puntos porcentuales anteriores, sino que aumenta el riesgo de pobreza en todas las CC. AA. y en el conjunto nacio-**

(5) Se actualiza la línea de pobreza de 2009 con la evolución de los precios experimentada desde 2009 hasta 2014.

nal la tasa de variación anual media llega al 9%. Es más, regiones como Extremadura, que en términos nominales presenta una reducción del riesgo en dos puntos porcentuales, si se utiliza el umbral anclado experimenta un aumento de dieciséis puntos.

Aunque estos resultados parecen ser más coherentes con la percepción compartida por gran parte de la sociedad y que, además, era esperable por la evolución del PIB y el empleo, ambas metodologías dan el mismo resultado, a pesar de las diferencias en el método: **las mismas regiones están en los extremos de la clasificación de las tasas de pobreza, situación que se repite desde hace décadas.**

Por tanto, y dado el objetivo que nos ocupa, el análisis territorial de la pobreza y la desigualdad, es relevante investigar si existen diferencias interregionales de pobreza al igual que se ha hecho con la desigualdad. ¿En qué medida la tasa de pobreza de una región depende de las disparidades de renta existentes entre las CC. AA. o de la desigualdad interna de cada región?

TABLA 6. Distribución regional de la tasa de riesgo de pobreza con umbral anclado

CC. AA.	2009	2014	Cambios 09-14	Ranking 2009	Ranking 2014
Andalucía	28,8%	46,3%	60,8%	14	15
Aragón	11,3%	23,9%	111,5%	3	5
Asturias	13,0%	28,0%	115,4%	4	9
Baleares	18,1%	27,3%	50,8%	9	7
Canarias	30,4%	38,6%	27,0%	16	13
Cantabria	13,9%	31,4%	125,9%	5	11
Castilla y León	18,8%	30,2%	60,6%	10	10
Castilla-La Mancha	24,8%	39,4%	58,9%	13	14
Cataluña	15,2%	20,1%	32,2%	6	3
Comunitat Valenciana	20,9%	37,1%	77,5%	12	12
Extremadura	30,9%	47,4%	53,4%	17	16
Galicia	20,6%	27,9%	35,4%	11	8
Madrid	15,9%	21,1%	32,7%	7	4
Murcia	29,1%	47,8%	64,3%	15	17
Navarra	7,8%	16,5%	111,5%	1	2
País Vasco	10,0%	13,4%	34,0%	2	1
La Rioja	17,2%	25,3%	47,1%	8	6
Total nacional	19,8%	31,3%	58,1%		

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECV.

TABLA 7. Distribución regional de la tasa de riesgo de pobreza con umbrales regionales

CC. AA.	2009	2014
Andalucía	19,0%	19,9%
Aragón	15,4%	22,6%
Asturias	14,3%	20,9%
Baleares	18,0%	18,7%
Canarias	19,0%	21,3%
Cantabria	17,7%	19,2%
Castilla y León	18,4%	21,4%
Castilla La Mancha	16,6%	18,8%
Cataluña	19,5%	20,3%
Comunitat Valenciana	18,1%	20,2%
Extremadura	17,7%	19,1%
Galicia	15,6%	15,3%
Madrid	22,1%	21,7%
Murcia	20,9%	19,2%
Navarra	16,4%	18,4%
País Vasco	18,7%	18,3%
La Rioja	15,2%	22,1%
Total nacional	20,4%	22,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECV.

Como primera aproximación a la relevancia de la distancia de las rentas de una comunidad autónoma a la media nacional y, por tanto, al umbral de pobreza, abordaremos primero la distribución de las tasas de riesgo de pobreza cuando se usa un umbral regional. Aquí, se usa como marco de referencia la sociedad local, por lo que la línea de pobreza es el 60% de la mediana de la renta equivalente regional. Si se opta por este umbral, se reducen drásticamente las diferencias entre los territorios: se reduce a la mitad la dispersión de las tasas, puesto que el coeficiente de variación pasa de 0,37-0,36 a 0,11-0,08. Aunque se dé este efecto y algunas de las regiones con una mayor incidencia respecto al marco nacional presentan una reducción muy destacable, no están inversamente relacionados el marco de referencia y la ordenación regional. Se observan reordenaciones que dependen tanto de la media o mediana nacional como de la desigualdad intrarregional, de manera que si una región está lejos de la media, pero con una desigualdad interna elevada, no disminuiría su tasa de pobreza al usar la línea de pobreza regional.

En este sentido, aunque la definición oficial de pobreza de la Unión Europea establece que la referencia es el Estado miembro donde reside la persona u hogar y, por tanto, usan una línea de pobreza nacional, algunos autores proponen usar el umbral regional al considerarlo más adecuado. Piensan que su uso permite considerar las peculiaridades regionales en consumo, coste de la vida o posibilidades para participar en la sociedad (Jesuit *et al.*, 2003). Es decir, se supone que el umbral regional permite reflejar mejor el nivel de vida del territorio.

Por ejemplo, usar umbrales regionales en una comunidad autónoma rica busca dar mayor relevancia a la extensión del fenómeno en dicha región que, a veces, queda oculto por la situación en las regiones con mayor incidencia de la pobreza. Sin embargo, no debemos olvidar que los umbrales de pobreza regionales muestran una gran dispersión, puesto que el mayor de ellos es casi el doble de las CC. AA. con los umbrales menores. Es decir, no serían riesgos comparables entre regiones.

Este debate entre líneas de pobreza y marco de referencia no es nuevo. Ya se ha discutido en la Unión Europea (Atkinson *et al*, 2005, o Förster, 2005) la conveniencia de usar la definición oficial basada en umbrales nacionales de pobreza o un umbral común para toda la Unión como presenta el informe realizado por Atkinson, Cantillon, Marlier y Nolan (2005). Dichos autores sugerían complementar los umbrales regionales con un indicador general fijado en el 60% de la renta mediana ajustada en paridad de poder adquisitivo en el conjunto de la Unión. Según ellos, esta propuesta se apoyaba en el punto de vista de que los ciudadanos de la UE disfrutaran de derechos por su condición de ciudadanos, por lo que debería aplicarse este indicador común. Esta misma justificación puede aplicarse en nuestro caso: cualquier ciudadano español, por el mero hecho de serlo, tiene ciertos derechos en todo el territorio nacional que justifican el empleo del umbral de pobreza nacional.

Sin embargo, para poder distinguir la influencia de las disparidades interterritoriales en las diferencias observadas en la distribución de tasas de pobreza, así como la pobreza intrarregional, consideramos relevante aplicar en este trabajo la transformación propuesta por Chiappero-Martineti y Civardi (2006) de la familia de índices FGT para descomponer los índices de pobreza en un componente entre regiones y otro intrarregional.

El componente interregional surge al comparar la situación de cada individuo con el umbral nacional, porque se supone que la posición relativa puede modificarse al cambiar el marco de referencia⁽⁶⁾. Si no hubiera diferencia entre regiones, no tendría sentido establecer umbrales de pobreza diferentes. En nuestro caso, si no hubiese disparidades regionales de renta, usar umbrales regionales sería equivalente a utilizar un umbral nacional, ya que todos serían iguales.

(6) De esta forma se pueden reformular los indicadores FGT habitualmente utilizados como la suma del componente intrarregional, o media ponderada de las tasas de pobreza con umbrales regionales ponderando cada tasa regional por el peso de esa región en la población nacional, y la diferencia media entre las tasas de pobreza con umbral nacional y regional ponderadas por el peso antes comentado.

Dos conclusiones se extraen de esta descomposición. En primer lugar, solo el 7,7% en 2009 y el 10% en 2014 se debía a una diferencia entre regiones en la tasa de pobreza con el umbral nacional. Por tanto, aunque es llamativo, **no parece justificarse el uso de umbrales regionales por contener información muy diferente de la proporcionada por el umbral oficial.**

En segundo lugar, sin embargo, el fuerte impacto de la recesión sobre las condiciones de vida en la mayoría de las regiones se hace patente, ya que aumenta la relevancia del componente interregional en 2014 en la mayoría de las regiones en el mismo sentido antes comentado. **Al igual que con la desigualdad se ha producido un aumento de la divergencia entre CC. AA. en términos de pobreza**, resultado que se encuentra difuminado al observar las tasas de pobreza con umbral nacional.

Por último, una mirada a la pobreza quedaría incompleta si no observáramos las condiciones materiales de subsistencia. Para ello nos acercamos al indicador de privación material severa, que mide la gravedad en el acceso a un conjunto de bienes y servicios que se consideran imprescindibles.

No hay cambios sustanciales en las posiciones en el eje norte-sur, salvo Extremadura, que en este indicador ha demostrado mayor fortaleza durante la recesión y se ha mantenido en niveles bajos. Las CC. AA. que han contenido mejor el incremento de este indicador han sido Navarra y Castilla y León. Es notable el descenso en Canarias.

Hasta ahora, se ha analizado qué ha ocurrido con la desigualdad y la pobreza en cada comunidad autónoma y España en su conjunto, pero no qué ha ocurrido con las personas que se ubican en los rangos de renta más bajos o más altos. Esta cuestión es relevante para valorar cómo se ha repartido el efecto de la crisis, quién ha sido más perjudicado e, incluso, si alguien ha terminado en mejor situación que al inicio.

Una primera manera de hacerlo es comparar cómo se distribuyen los residentes en cada región entre los grupos de renta más extremos.

TABLA 8. Distribución regional de la tasa de privación material severa

CC. AA.	2009	2015	Cambios 09-15	Ranking 2009	Ranking 2015
Andalucía	5,7	8,0	28,8%	14	14
Aragón	0,2	2,2	90,9%	1	1
Asturias	1,4	6,9	79,7%	4	12
Baleares	6,3	7,7	18,2%	15	13
Canarias	12,7	12,4	-2,4%	17	17
Cantabria	1,2	3,5	65,7%	2	5
Castilla y León	2,1	2,3	8,7%	6	3
Castilla-La Mancha	3,8	8,5	55,3%	11	15
Cataluña	3,1	6,7	53,7%	8	10
Comunitat Valenciana	5,5	6,7	17,9%	13	11
Extremadura	1,3	2,4	45,8%	3	4
Galicia	3,4	4,2	19,0%	9	6
Madrid	4,7	5,7	17,5%	12	9
Murcia	8,2	9,0	8,9%	16	16
Navarra	2,1	2,2	4,5%	7	2
País Vasco	3,4	4,6	26,1%	10	7
La Rioja	1,7	4,8	64,6%	5	8
Total nacional	4,5	6,4	29,7%		

Fuente: ECV.

Así, en el Gráfico 2, se muestra la presencia de los ciudadanos de cada comunidad autónoma en el 20% más pobre y más rico. Sin embargo, no se puede inferir un aumento o disminución de la desigualdad, sino únicamente información sobre el peso relativo de cada región en los grupos extremos.

En realidad, deberíamos investigar qué ocurre con los niveles de ingresos de los extremos de la distribución en cada región y no tanto cuántos individuos residentes en cada región se sitúan en un determinado punto de la distribución nacional de la renta. ¿Ha sido o está siendo neutral la crisis? ¿Nos ha afectado a todos en la misma medida? Si únicamente se trabaja con promedios, dichos valores pueden ocultar, como es conocido, diferentes situaciones de partida.

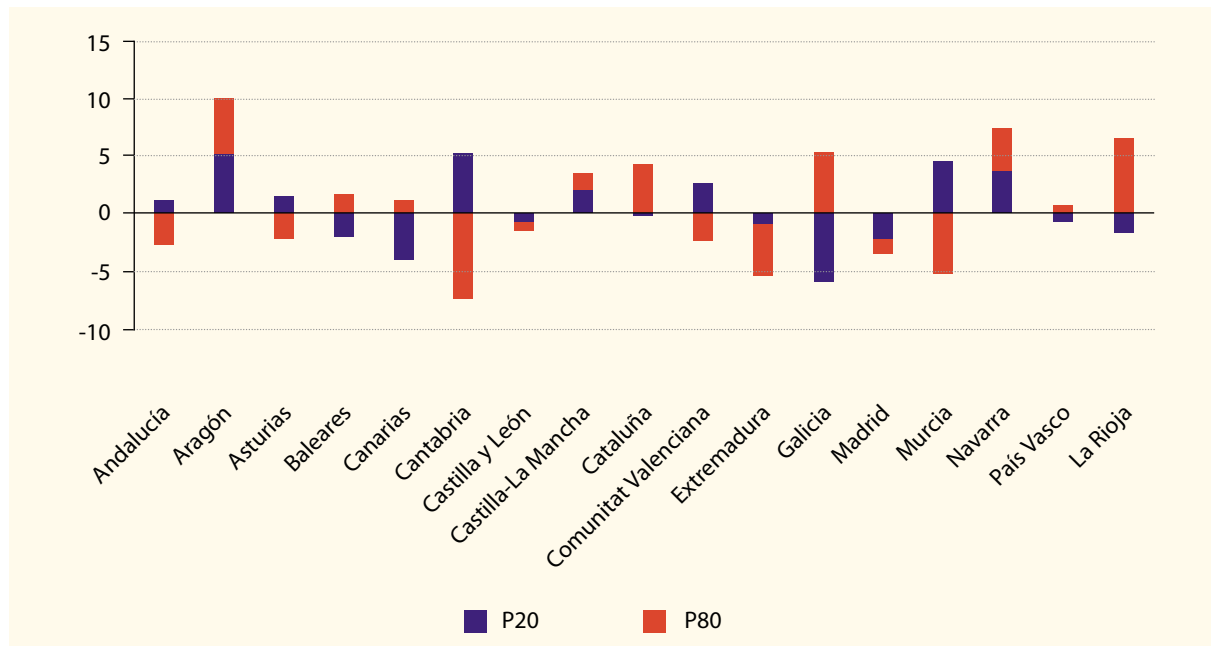
Si se centra el análisis(7) en el 20% más pobre y más rico de la población en 2009 y 2014, obser-

vamos que la crisis ha afectado en la mayoría de las regiones duramente a las familias de menor renta y, aunque la renta real media ha disminuido en prácticamente todas las CC. AA. **el 20% más rico de la población está soportando mejor la crisis e incluso ha llegado a aumentar su renta media en algunos territorios.** Destacan Castilla-La Mancha, Andalucía o Asturias con fuertes reducciones de renta del grupo de población más pobre. También se entienden en este punto los resultados anteriores de Extremadura y País Vasco, ya que la evolución de la renta media de sus grupos extremos es prácticamente la misma, por lo que la desigualdad regional se redujo.

Sin embargo, la desigualdad o redistribución explica también parte de los cambios observados en gran parte de las CC. AA. replicando el resultado nacional. **En resumen, los efectos de la recesión no se han distribuido equitativamente entre los grupos de la población, hecho que ha provocado que la pobreza aumente y se dificulte la salida de la pobreza y la exclusión.**

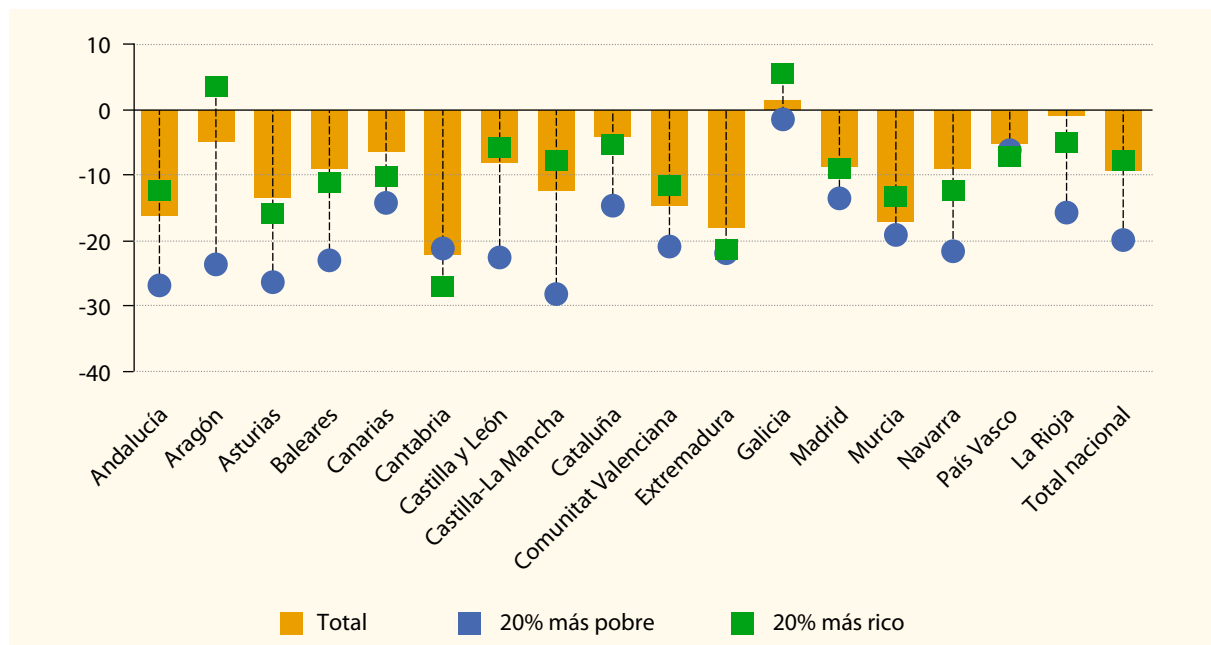
(7) Esta evolución la medimos a través de la renta real en 2014 para evitar el crecimiento ficticio debido a la inflación.

GRÁFICO 2. Cambios en número de personas en los percentiles 20/80 entre 2009 y 2014



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

GRÁFICO 3. Cambios en la renta media entre 2009 y 2014 por grupos de renta



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECV.

2. El impacto de los indicadores más graves del desempleo en la salida de la crisis

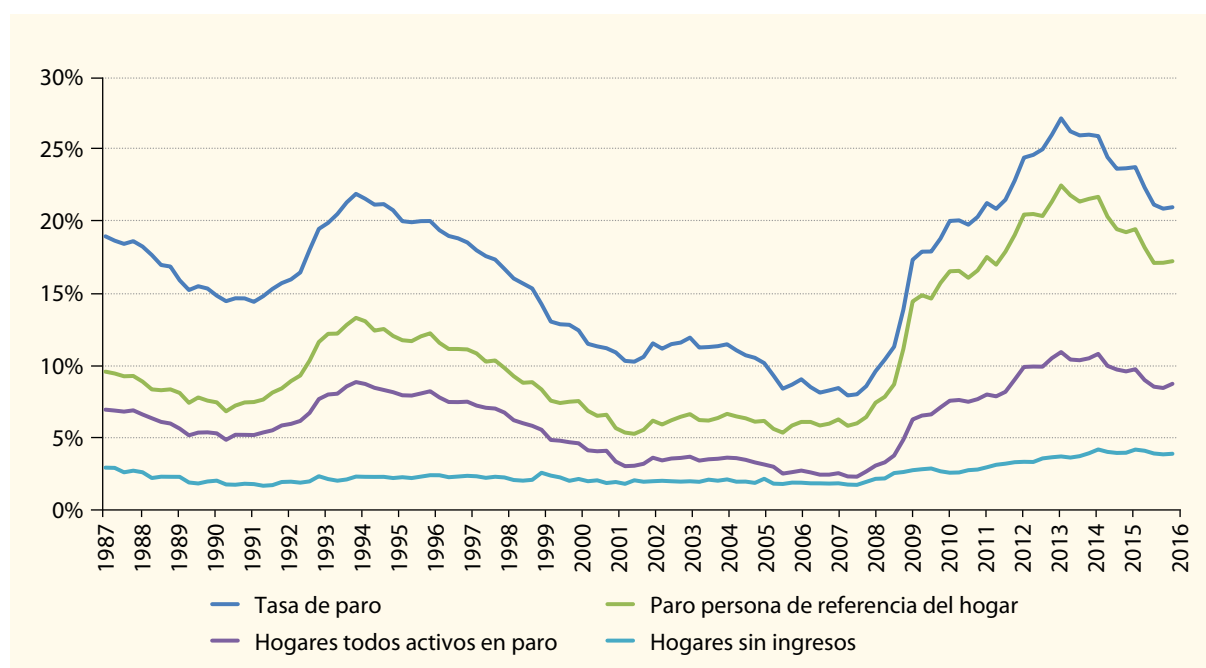
La fotografía sobre la posición de salida de las diferentes CC. AA. y la hipótesis del efecto contracíclico de la pobreza frente a un nuevo ciclo económico, no quedaría completa si no abordásemos, aunque sea brevemente, los indicadores del desempleo que expresan con una mayor fidelidad las situaciones de exclusión social en las que estamos centrando nuestra mirada. Ya enunciamos dos de ellos, el paro de la persona sustentadora principal y los hogares con todos los activos en paro. A estos uniremos el paro de muy larga duración y los hogares sin ingresos. Para este análisis partiremos del primer trimestre del año 2009, que ya comienza a recoger los primeros impactos de la crisis y lo finalizaremos en el primer trimestre de 2016, que también incorpora los descensos en la tasa de desempleo. El periodo analizado, debido a una mayor disponibilidad de información será ligeramente distinto al anterior apartado.

En primer lugar, para poder dimensionar el esfuerzo que todavía nos queda por recorrer, realizaremos una comparación entre el momento actual,

donde algunos de los indicadores expresan una clara mejoría, y la última gran crisis económica en España, la de principios de los años noventa. Es una mirada en el largo plazo que nos permite una valoración del momento en el que nos encontramos.

Los niveles diferenciales de las tasas analizadas entre la crisis de la última década del siglo pasado y los de la gran recesión son notables no solo cuantitativamente, sino cualitativamente, como se puede observar en el Gráfico 4. En este momento nos encontraríamos con un tasa de paro del 21% similar al momento más álgido de la anterior, 21,9% (primer trimestre de 1994). Es lógico así que el paro sea la principal preocupación de los españoles, el 60,8% así lo expresan en el último estudio poselectoral del CIS. Por otro lado, los hogares con todos los activos en paro reflejan una situación similar a la tasa de paro, nos encontraríamos al nivel del segundo trimestre de 1994, en el 8,7%. Tasa de paro global y hogares con todos los activos en paro se encontrarían en una evolución positiva, pero en niveles todavía enormemente elevados.

GRÁFICO 4. Evolución de los indicadores de desempleo



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPA.

Sin embargo, la tasa de paro de la persona de referencia en el hogar, una de las características diferenciales de esta última crisis que la han hecho mucho más grave que otras, se encuentra todavía cuatro puntos por encima de la más alta del año 1994 (17,3% y 13,3%, respectivamente). Si bien esta tasa ha ido remitiendo en los últimos tres años, no lo ha realizado con suficiente intensidad y muestra algunos síntomas de estancamiento en los últimos tres trimestres. El proceso de creación de empleo no está siendo suficientemente rápido para reducirla a cifras precrisis. El punto más bajo se registró en el segundo trimestre del año 2007, un 5,8%.

La última referencia en la que nos fijaremos es la de hogares sin ingresos, un indicador que obtenemos a través de los datos de la EPA y que ofrece de forma bastante aproximada el volumen de hogares en peor situación en nuestro país. Entre el año 1993 y el año 2007, este indicador se mantuvo bastante estable en un promedio del 2,1%. En los momentos más álgidos llegó a marcar un máximo del 2,59%. Sin embargo, la gran recesión ha cambiado en dos sentidos este indicador. Por un lado, la intensidad de la crisis ha duplicado su valor, aumentando de una forma grave el volumen de hogares afectados. Desde el año 2008 comenzó un proceso creciente de incorporación de hogares a este grupo que solo ha comenzado a remitir a partir del año 2015. Por otro, la resistencia de este grupo a disminuir. Desde el año 2012 no ha descendido por debajo de los 700.000 hogares, y en el último año solo se ha reducido en 50.000 hogares. Son cifras que nos permiten afirmar la consolidación de una gran bolsa de pobreza y exclusión social a la que las medidas

de accesibilidad al empleo no le han llegado, ni siquiera en su modalidad de empleo precario.

¿Qué está sucediendo en las diferentes CC. AA. en cuanto a estos cuatro indicadores? ¿Cuál ha sido su evolución y cómo las coloca ante una situación de «salida» de la crisis?

Ya hemos comentado la importancia en la gravedad de la crisis, tanto en este informe como en anteriores (FOESSA, 2013), del paro de la persona de referencia en el hogar. La tendencia de este indicador, en términos de evolución, muestra un empeoramiento en las CC. AA. mejor posicionadas a comienzos de la crisis y una cierta mejoría o estabilización en las que se encontraban peor. Canarias, Murcia, Aragón y especialmente Islas Baleares muestran una mejoría, mientras que Galicia, Cantabria y Asturias ofrecen peores resultados. Es importante señalar el grave empeoramiento de esta última, que ha duplicado su tasa a lo largo de los años analizados. En el orden de la distribución general coinciden los cambios de posición entre CC. AA. con la evolución señalada. Las que se encontrarían en peor posición de salida de la crisis del empleo en este indicador son Andalucía, Extremadura y Canarias, las que mejor, La Rioja, País Vasco y Aragón.

TABLA 9. Distribución regional de la tasa de desempleo de la persona de referencia en el hogar

CC. AA.	2009	2016	Cambios 09-16	Ranking 2009	Ranking 2016
Andalucía	19,5%	24,3%	24,5%	16	17
Aragón	12,0%	12,0%	-0,2%	8	3
Asturias	8,6%	17,0%	97,5%	4	12
Baleares	17,8%	14,7%	-17,1%	15	6
Canarias	23,5%	22,4%	-4,6%	17	15
Cantabria	10,2%	16,3%	60,0%	6	11
Castilla y León	11,2%	15,2%	36,0%	7	7
Castilla-La Mancha	15,1%	21,1%	40,2%	11	14

CC. AA.	2009	2016	Cambios 09-16	Ranking 2009	Ranking 2016
Cataluña	12,9%	15,3%	18,5%	10	8
Comunitat Valenciana	15,4%	17,6%	14,1%	12	13
Extremadura	17,1%	23,8%	39,0%	14	16
Galicia	9,6%	16,2%	68,1%	5	10
Madrid	12,3%	13,2%	7,9%	9	5
Murcia	16,0%	15,9%	-0,5%	13	9
Navarra	7,8%	12,4%	59,7%	3	4
País Vasco	7,6%	10,9%	42,7%	2	2
La Rioja	7,4%	9,9%	34,6%	1	1
Total nacional	14,3%	17,3%	20,7%		

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPA.

El indicador de hogares con todos los activos en paro muestra la lejanía con el mundo del empleo, pero no tanto con el de la renta, ya que recoge la falta de ingreso salarial, pero no la de otros ingresos. Es un indicador que anticipa la gravedad de la situación en el hogar. En este momento no ha habido ninguna comunidad autónoma que haya conseguido reducir esta situación a niveles anteriores al año 2009, desde el primer impacto de la crisis hasta el día de hoy. La tendencia

es que las CC. AA. con incrementos menores en esta tasa sean coincidentes con las que también han tenido menores incrementos del desempleo de la persona referencia en el hogar. Islas Baleares, Canarias y Murcia presentarían los menores incrementos, y Asturias, Cantabria y Galicia junto a Castilla-La Mancha los mayores. No se dan cambios en la posición de salida de la crisis del empleo. En términos de gravedad, las CC. AA. del sur duplican las cifras respecto a las del norte.

TABLA 10. Distribución regional de la tasa de hogares con todos los activos en paro

CC. AA.	2009	2016	Cambios 09-16	Ranking 2009	Ranking 2016
Andalucía	9,7%	12,7%	30,4%	16	17
Aragón	4,3%	5,9%	39,5%	6	5
Asturias	4,3%	8,2%	90,9%	7	11
Baleares	8,1%	8,3%	2,0%	15	12
Canarias	11,2%	11,8%	5,8%	17	15
Cantabria	4,5%	8,0%	77,1%	9	10
Castilla y León	4,5%	7,0%	55,0%	8	6
Castilla-La Mancha	6,0%	10,7%	79,4%	11	14
Cataluña	5,3%	7,4%	39,4%	10	8
Comunitat Valenciana	6,6%	9,8%	48,4%	13	13
Extremadura	7,8%	12,3%	57,7%	14	16
Galicia	4,2%	7,3%	75,4%	5	7
Madrid	3,8%	5,9%	57,9%	4	4
Murcia	6,5%	7,8%	19,8%	12	9
Navarra	3,4%	5,6%	64,9%	1	3
País Vasco	3,6%	5,2%	45,2%	3	2
La Rioja	3,6%	4,3%	21,5%	2	1
Total nacional	6,1%	8,7%	41,4%		

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPA.

Desde el punto de vista de la exclusión social, el paro de muy larga duración, aquel que sobrepasa los dos años, es un indicador del volumen de personas que tienen una alta probabilidad, si no existen o se refuerzan los mecanismos de protección social y las políticas de activación, o cambian sus oportunidades de empleo, de engrosar las bolsas de pobreza en nuestro país. Un primer aspecto a destacar es el enorme incremento de este grupo de personas en todas las comunidades.

En catorce CC. AA. más de cuatro de cada diez personas paradas se encontrarían en esta situación. Sin minimizar esta realidad, el análisis de esta cifra debemos ponerlo en relación con la tasa de paro de la comunidad autónoma y con sus mecanismos de protección, sobre todo con las rentas mínimas. Desde este punto de vista, Navarra, que es la comunidad que más ha aumentado el paro de larga duración en el periodo analizado, tiene una de las tasas de desempleo más bajas y un sistema de rentas mínimas que cubre mejor que otras comunidades las situaciones de mayor pobreza. Sin embargo CC. AA. como la Comu-

nitat Valenciana, Murcia, Castilla-La Mancha o Canarias suman tasas de desempleo muy elevadas, con más del 45% de ese desempleo en situación de larga duración, con mecanismos de rentas mínimas de baja cobertura.

Por último, observemos la situación de los hogares sin ingresos, donde los mayores incrementos se han producido en las CC. AA. en que el volumen de hogares afectados era el menor en el 2009. Asturias, Navarra y especialmente Galicia destacan en su incremento, dentro de los niveles más bajos del indicador. En el lado contrario, el País Vasco es la comunidad autónoma que mejor ha contenido el incremento de los hogares sin ingresos, debido, entre otras cosas, a su sistema de garantía de rentas, que es el que ofrece la mayor cobertura entre las CC. AA. Es llamativo que sea en las dos comunidades insulares, Canarias y Baleares, donde se dé el mayor porcentaje de hogares sin ingresos. Son estas, junto con Castilla-La Mancha y Andalucía, las que tienen las mayores debilidades en cuanto a este grupo de hogares que expresan la máxima gravedad en términos de renta.

TABLA 11. Distribución regional de la tasa de paro de muy larga duración

CC. AA.	2009	2016	Cambios 09-16	Ranking 2009	Ranking 2016
Andalucía	12,1%	42,7%	253,5%	13	7
Aragón	3,5%	41,9%	1.113,0%	2	5
Asturias	14,0%	46,5%	231,9%	17	13
Baleares	4,2%	23,7%	461,4%	3	1
Canarias	9,9%	50,0%	403,4%	10	17
Cantabria	7,3%	37,6%	413,4%	7	2
Castilla y León	12,1%	39,8%	227,8%	14	4
Castilla-La Mancha	8,2%	46,5%	466,6%	9	14
Cataluña	6,4%	43,4%	582,6%	4	8
C. Valenciana	6,4%	49,2%	667,4%	6	16
Extremadura	13,9%	39,0%	179,9%	16	3
Galicia	13,7%	42,1%	207,4%	15	6
Madrid	11,3%	43,9%	289,7%	11	9
Murcia	6,4%	45,3%	610,6%	5	11
Navarra	3,3%	47,9%	1.351,2%	1	15
País Vasco	11,7%	46,3%	296,1%	12	12
La Rioja	7,5%	44,2%	487,1%	8	10
Total Nacional	9,5%	43,9%	360,5%		

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPA.

TABLA 12. Distribución regional de la tasa de hogares sin ingresos

CC. AA.	2009	2016	Cambios 09-16	Ranking 2009	Ranking 2016
Andalucía	3,9%	4,7%	20,2%	15	14
Aragón	1,7%	3,0%	75,5%	5	6
Asturias	1,3%	2,6%	102,9%	1	2
Baleares	4,6%	5,1%	11,4%	17	16
Canarias	3,9%	5,3%	33,6%	16	17
Cantabria	2,2%	3,6%	65,6%	8	9
Castilla y León	1,8%	2,6%	44,2%	6	3
Castilla-La Mancha	2,7%	4,7%	74,1%	11	15
Cataluña	2,7%	3,6%	36,7%	10	10
Comunitat Valenciana	3,3%	4,2%	28,0%	13	13
Extremadura	3,4%	3,9%	15,5%	14	12
Galicia	1,4%	3,4%	142,4%	2	8
Madrid	1,9%	3,1%	63,9%	7	7
Murcia	2,9%	3,7%	28,3%	12	11
Navarra	1,4%	2,7%	89,2%	3	5
País Vasco	2,4%	2,7%	10,4%	9	4
La Rioja	1,6%	2,2%	41,0%	4	1
Total nacional	2,7%	3,8%	38,4%		

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPA.

En resumen, desde que hace tres años comenzaron las reducciones de la tasa de desempleo, sin entrar en las características de esta reducción, ya analizadas en el Informe FOES-SA de 2015, la intensidad de la recuperación es insuficiente para reducir la brecha que se ha abierto. **Al ritmo actual alcanzar las ci-**

fras de hogares sin ingresos anteriores a la crisis, ya elevadas de por sí, puede suponer siete años. La recesión no ha supuesto cambios en la situación entre CC. AA. salvo en el paro de muy larga duración, donde sí se han producido algunos cambios de posición significativos.

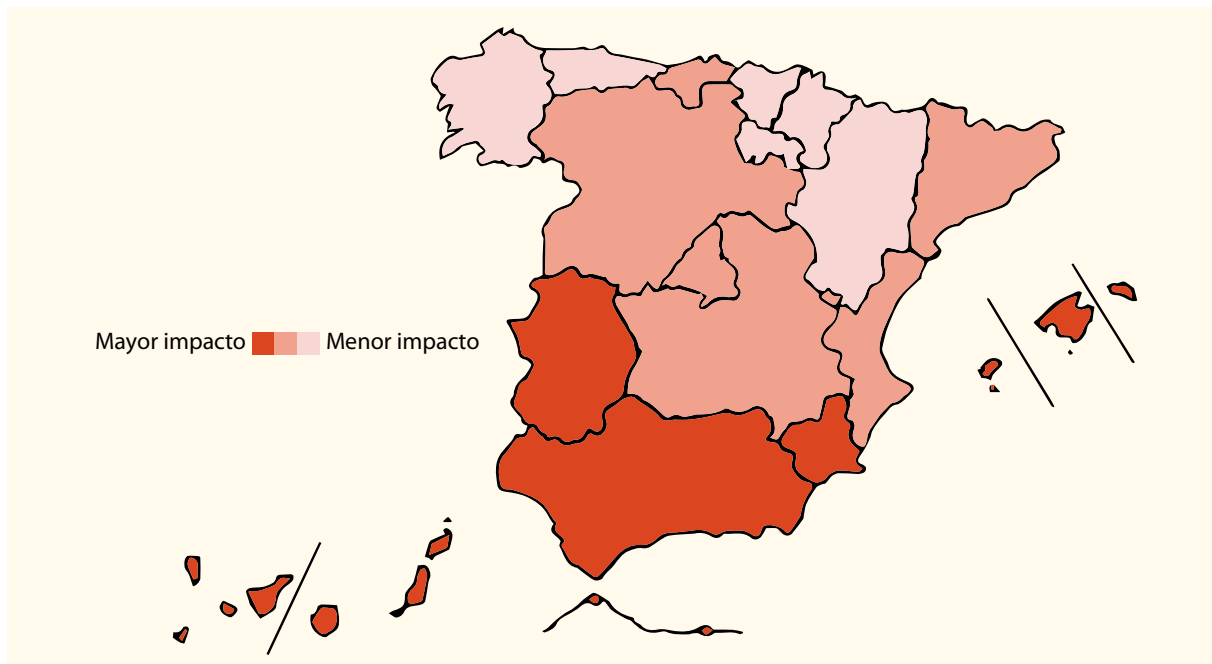
3. Una España a distintas velocidades

El fuerte proceso de convergencia precrisis entre las diferentes CC. AA. (CES, 2013) se ha visto truncado en el periodo más reciente. Son conocidos los factores que estimulan estas diferencias, a saber: la diferente especialización productiva, los movimientos migratorios, las características geográficas, el rol del sector público en la provisión de servicios y en la redistribución de la renta, las diferencias en el capital humano, etc. Pero aquí hemos puesto la mirada en aquellos efectos que directamente cualifican a la ciudadanía que se encuentra en peor situación. Pobreza, exclusión social, desigualdad, desempleo conforman

un retrato de cómo, en función de donde vivas, el nivel de accesibilidad a los principales satisfactores de necesidad serán diferentes. Para ello, como ejercicio meramente explicativo, hemos sintetizado el conjunto de los indicadores analizados en el conjunto de este artículo, para ofrecer dos imágenes que reflejan el primer impacto de la crisis y lo que hemos denominado la «situación de salida» ante el fin de la recesión.

La primera conclusión es que el eje norte-sur no solo se mantiene, sino que tienden a incrementarse las diferencias. Especial empeoramiento han

IMAGEN 1. Primer impacto de la crisis a través de los indicadores de desigualdad, pobreza, exclusión social y desempleo



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPA y ECV.

mostrado Castilla-La Mancha y la Comunitat Valenciana en el eje sur y Asturias y Galicia en el eje norte. Esto no significa que regiones que tienen una mejor situación de salida no ofrezcan algunos elementos de preocupación. Por ejemplo, la tasa de paro de la persona de referencia en el hogar, los hogares con todos los activos en paro o la renta disponible en Cantabria; el paro de larga duración en Navarra y el País Vasco; la pobreza monetaria y la privación material severa en Aragón, o también esta última en La Rioja.

En segundo lugar, la medición de los indicadores de desempleo utilizados, que serían el desencadenante más claro de una buena posición de salida para la población en peor situación, muestran una recuperación muy débil, y algunos de ellos se encuentran muy alejados del ritmo necesario para derivar en una reducción intensa de la pobreza y la desigualdad. De los cuatro indicadores analizados, solo en uno de ellos cuatro CC. AA. consiguen mejorar su situación desde el primer impacto de la crisis en el año 2009.

En tercer lugar, la debilidad o fortaleza de los indicadores analizados presenta ciertas heterogeneidades que harán diferente la diana en el desarrollo de las distintas políticas a aplicar. En la Tabla 13 se señala, desde el punto de vista de cada comunidad, cuáles son sus indicadores más débiles y cuáles más fuertes.

Por último, la «situación de salida» para el conjunto de las CC. AA. ofrece una peor situación respecto a los datos recogidos en el primer impacto de la crisis. Este resultado nos permite mantener, a la espera de la evolución que se continúe produciendo en los próximos años, que el carácter contracíclico de la desigualdad y la pobreza también se está dando en la gran recesión, y que la probabilidad de que aumente la bolsa de la exclusión social, a pesar del crecimiento económico, es muy elevada.

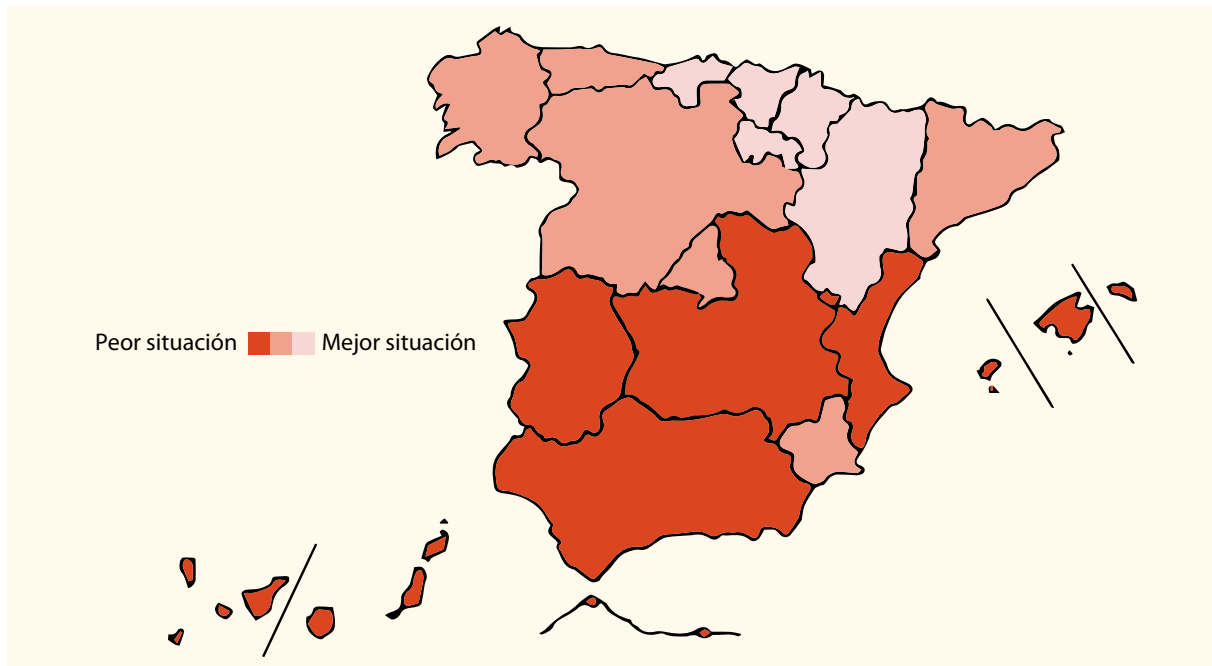
TABLA 13. Fortalezas y debilidades en indicadores de desempleo, desigualdad y exclusión por CC. AA.*

CC. AA.	Desempleo				Desigualdad			Pobreza	
	Paro de la persona referencia en el hogar	Hogares todos activos en paro	Paro muy larga duración	Hogares sin ingresos	Renta disponible	Gini	80-20	Pobreza monetaria	Privación material severa
Andalucía	17	17	5	14	17	17	17	17	14
Aragón	3	5	6	6	4	10	8	4	1
Asturias	12	11	12	2	7	7	9	7	12
Baleares	6	12	1	16	8	15	16	11	13
Canarias	15	15	16	17	13	8	13	13	17
Cantabria	11	10	2	9	10	2	1	5	5
Castilla y León	7	6	7	3	9	11	12	9	3
Castilla-La Mancha	14	14	13	15	14	13	11	14	15
Cataluña	8	8	8	10	5	12	14	3	10
Comunitat Valenciana	13	13	15	13	12	9	7	12	11
Extremadura	16	16	3	12	15	6	5	15	4
Galicia	10	7	4	8	11	4	3	10	6
Madrid	5	4	11	7	3	14	15	6	9
Murcia	9	9	9	11	16	16	10	16	16
Navarra	4	3	17	5	2	1	2	1	2
País Vasco	2	2	10	4	1	3	4	2	7
La Rioja	1	1	14	1	6	5	6	8	8

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPA y la ECV.

* La lectura de esta tabla indica debilidades si la comunidad autónoma aparece como una de las cinco CC. AA. que tienen valores más negativos (en rojo) y fortalezas si se encuentra situada entre las cinco que ofrecen los valores más positivos (en verde). El número indica el ranking.

IMAGEN 2. Situación de salida de la recesión a través de los indicadores de desigualdad, pobreza, exclusión y desempleo



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPA y la ECV.

4. Conclusiones

Las diferencias interregionales de la desigualdad y el riesgo de pobreza muestran, por una parte, la ruptura de la convergencia observada en las últimas décadas y, por la otra, el mantenimiento de determinadas regiones en los extremos de la distribución. Esta posición de las CC. AA. se repite en los ámbitos del desempleo. Parece ser una imagen fija en la que se mantienen las posiciones aunque cambien las cifras. Además, los datos en términos reales permiten constatar el fuerte impacto de la crisis sobre los hogares españoles. Las tasas de pobreza en términos nominales no parecen variar mucho, pero esta aparente inmovilidad esconde una relevante caída de las condiciones de vida de las familias, caída generalizada en la mayoría de las CC. AA.. No obstante, una de las descomposiciones aplicadas en este trabajo permite aventurar **una salida divergente de la crisis, puesto que se ha incrementado desde 2008 hasta 2014 el componente interregional de las diferencias regionales de pobreza.**

La crisis ha tenido efectos distintos en las diferentes regiones españolas y, previsiblemente,

también serán diferentes las formas de salir de ella. Los datos de desempleo muestran no solo un largo camino por recorrer sino la gravedad de las consecuencias para grupos muy amplios de la población. Las diferentes estructuras productivas, con mayores o menores dependencias de sectores como el de la construcción, administración, turismo o comercio exterior, junto con las diferencias en tasas de paro, las diferentes políticas sociales, etc., marcarán escenarios muy dispares en los próximos años. Y probablemente **esta disparidad seguirá provocando aumentos en las diferencias de desigualdad y bienestar.** El escenario territorial de la crisis nos muestra el mantenimiento de las diferencias del eje norte-sur en el impacto ante una salida de la recesión. Aunque hay comunidades del norte, como Asturias, que muestran signos de empeoramiento o comunidades del sur que apuntan cierta mejoría, como Murcia.

Además, uno de los aspectos más negativos de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social, el hecho de que tradicionalmente se tarda mucho más

en reducirla que lo que se ha tardado en aumentarla, parece que se corrobora con los primeros datos disponibles en términos de los aspectos analizados a través del desempleo. Los incrementos en tipos impositivos de impuestos relativamente regresivos como el IVA y una flexibilización

laboral que estimula los trabajos en condiciones precarias son también dos factores que empujarán en la misma dirección, pero más intensamente en unas regiones que en otras. Tan solo los flujos migratorios podrán suavizar las diferencias en algunas macromagnitudes per cápita.

5. Referencias bibliográficas

ATKINSON, A.B. *et al.* (2005): *Taking forward the EU social inclusion process*, Informe para la presidencia luxemburguesa del Consejo de la Unión Europea.

CHIAPPERO-MARTINETTI, E. y CIVARDI, M. (2006): *Measuring poverty within and between population subgroups* IRISS Working Paper 2006-06, Luxemburgo: CEPS/INSTEAD, Differdange.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2013): «Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos», Informe 03/2013.

FOESSA (2013): *Análisis y perspectivas 2013, desigualdad y derechos sociales*. Cáritas Española Editores.

FÖRSTER, M. (2005): «The European social space revisited: comparing poverty in the Enlarged European Union», *Journal of Comparative Policy Analysis*, 7(1), pp. 29-48

JESUIT, D.K.; RAINWATER, L. y SMEEDING, T. M. (2003): «Regional Poverty within the Rich Countries», *Research on Economic Inequality*, 9, pp. 345-377.

PÉREZ-MAYO, J. (2013): «Crisis económica y territorio: el impacto de la crisis sobre la desigualdad de rentas en las distintas regiones españolas», *Papeles de Economía Española*, 135, pp. 36-49.

TABLA 14. Indicadores de seguimiento de bienestar social

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Fuente
RENTA Y DESIGUALDAD								
Renta nacional disponible neta a precios de mercado por habitante en valor nominal	18.719	18.706	18.229	17.896	17.813	18075	—	Contabilidad Nacional Base 2010
Renta nacional disponible neta a precios de mercado por habitante en valor real	19.056	18.706	17.664	16.928	16.615	16.885	—	Contabilidad Nacional Base 2010
Renta media por unidad de consumo en valor nominal	17.042	16.922	16.280	16.119	15.635	15.405	15.408	Encuesta de Condiciones de vida 2015
Índice de Gini	0,329	0,335	0,34	0,342	0,337	0,347	0,346	Encuesta de Condiciones de vida 2015
Percentil 80/percentil 20	5,9	6,2	6,3	6,5	6,3	6,8	6,9	Encuesta de Condiciones de vida 2015
EMPLEO								
Tasa de actividad	60,2	60,3	60,3	60,4	60	59,6	59,5	Encuesta de Población Activa
Tasa de paro	17,9	19,9	21,4	24,8	26,01	24,4	22,01	Encuesta de Población Activa
Tasa de paro juvenil	37,7	41,5	46,2	52,9	55,5	53,2	48,3	Encuesta de Población Activa
% de parados que llevan más de un año buscando empleo	28,6	42,6	48,2	52,4	58,4	61,8	60,8	Encuesta de Población Activa
Tasa de paro de la persona principal del hogar	14,7	16,3	17,6	20,6	21,7	20,2	18	Encuesta de Población Activa
Hogares con todos los activos en paro	7,0	7,6	8,3	10,1	10,6	10,0	9,0	Encuesta de Población Activa
POBREZA Y PRIVACIÓN								
Tasa de pobreza	20,4	20,7	20,6	20,8	20,4	22,2	22,1	Encuesta de Condiciones de vida 2015
Umbral de pobreza	8.877	8.763	8.358	8.321	8.114	7.961	8.011	Encuesta de Condiciones de vida 2015
Hogares sin ingresos	2,9	2,8	3,3	3,7	4,1	4	4	Encuesta de Población Activa
Hogares con dificultad para llegar a final de mes	32,2	32,1	27,6	32,6	36,7	37,3	33,7	Encuesta de Condiciones de vida 2015
Tasa de pobreza y/o exclusión social (E2020-ARPE)	24,7	26,1	26,7	27,2	27,3	29,2	28,6	Encuesta de Condiciones de vida 2015
% de población con baja intensidad laboral	7,6	10,8	13,4	14,3	15,7	17,1	15,4	Encuesta de Condiciones de Vida 2015
% de población con privación material severa	4,5	4,9	4,5	5,8	6,2	7,1	6,4	Encuesta de Condiciones de Vida 2015
DERECHOS Y SERVICIOS SOCIALES								
Salario mínimo	624	633	641	641	645	645	648	Boletín de Estadísticas Laborales
Tasa de cobertura de prestaciones por desempleo	75,5	78,4	70,7	65,8	62,3	58,9	55,8	Boletín de Estadísticas Laborales
Pensión contributiva media	754	779	805	830	856	871	887	Boletín de Estadísticas Laborales
Cuantía pensión no contributiva de jubilación e invalidez	336	340	348	358	365	366	367	Imsero
Número de beneficiarios titulares de rentas mínimas	156.858	192.633	223.940	217.358	258.408	264.279	—	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
Beneficiarios prestaciones de dependencia	485.526	668.578	752.005	760.444	754.589	741.504	798.251	Imsero
Retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda (hogares)	8,1	8,7	7	8,4	9,3	10,2	9,4	Encuesta de Condiciones de Vida 2015
Ejecuciones hipotecarias	93.319	93.636	77.854	91.622	82.680	80.749	68.135	Consejo General del Poder Judicial
Abandono escolar	30,9	28,2	26,3	24,7	23,6	21,9	20,3	Eurostat

P

Profundizamos

¿Es posible revertir la desigualdad en España? A propósito de las propuestas de A. B. Atkinson ⁽¹⁾

Pedro José Gómez Serrano

Director del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid

1. Existe un interés social, político y académico creciente por la desigualdad

En una época en la que parece haberse reducido la pobreza absoluta a nivel mundial⁽²⁾, el hecho del crecimiento de la desigualdad parece incuestionable. Ya antes de que se iniciara la gran recesión, venía observándose una tendencia moderada a la elevación de la desigualdad en la Unión Europea o en el conjunto de la OCDE⁽³⁾ y, más intensa, en el resto del mundo. Incluso, China, el país emergente con mayor crecimiento, también ha protagonizado un récord en el ascenso de la inequidad⁽⁴⁾. Así, según estimaciones del PNUD, desde los años no-

venta del siglo xx en dos de cada tres Estados había aumentado la desigualdad y en uno se habría reducido⁽⁵⁾. Como es sabido, España no escapa a esta tendencia. Si durante la fase de expansión que se produjo entre 2000 y 2007 la desigualdad no se redujo, a partir de la crisis la inequidad se ha agravado de modo significativo, incrementándose cerca de un 10%, según el índice de Gini, que pasó de 31,9 a 34,7, entre los años 2007 y 2014⁽⁶⁾.

En correspondencia con la magnitud de la desigualdad y de sus manifestaciones públicas, en los últimos tiempos se han multiplicado las investigaciones científicas y los informes divulgativos al respecto. Así, numerosos organismos internacionales han dedicado al estudio de la distribución de los ingresos sus

(1) Agradezco los comentarios y las observaciones formulados por Luis Ayala y Ricardo Molero.

(2) En octubre del año pasado el Banco Mundial estimó que, a fines de 2015, el número de pobres absolutos -quienes viven con 1,9 dólares al día- ascendería a 702 millones, es decir, menos del 10% de la población del planeta (<http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/10/04/world-bank-forecasts-global-poverty-to-fall-below-10-for-first-time-major-hurdles-remain-in-goal-to-end-poverty-by-2030>)

(3) OCDE (2008): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, París: OECD Publishing.

(4) Naughton, Barry (2007): *The Chinese Economy. Transitions and Growth*. MIT Press. Cambridge, Massachusetts.

(5) PNUD (2010): *Informe sobre Desarrollo Humano*, Nueva York: Mundi-Prensa.

(6) AYALA CAÑÓN, L. *et al.* (2014): «Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas», capítulo 2 del *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid: FOESSA.

informes anuales o monografías especializadas(7). Entre nosotros, han tenido particular impacto los publicados por organizaciones sociales como Oxfam-Intermón en los últimos años(8).

En el ámbito académico, no solo los estudios se han multiplicado, sino que sus correspondientes publicaciones se han convertido, con mucha mayor frecuencia que en el pasado, en verdaderos *best sellers*. Sin pretender agotar los títulos recientes de mayor impacto, podemos destacar los trabajos de Joseph Stiglitz(9), François Bourguignon(10), Thomas Piketty(11), Angus Deaton(12) —último nobel de economía— o, más recientemente, Branko Milanovic(13).

Dentro de este amplio abanico de publicaciones destaca con luz propia el libro de Anthony B. Atkinson *Inequality. What can be done?*(14) (*Desigualdad. ¿Qué se puede hacer?*). Se trata de una obra dedicada a explorar cómo se puede reducir la polarización en la distribución de la renta —particularmente en los países desarrollados— presentando una nutrida batería de propuestas y justificando, al mismo tiempo, su pertinencia y viabilidad. Si la obra ha tenido un eco tan amplio se debe, en buena medida, a que su autor es uno de los mayores especialistas mundiales en el estudio de la equidad, cuestión que investigaba desde mucho antes de que pasara a ser un tema popular en la academia. Desde hace cinco décadas Tony Atkinson ha dirigido las principales investigaciones desarrolladas por la OCDE en torno a la desigualdad, al tiempo que explicaba el fenómeno en algunas de las más reputadas instituciones académicas, como las universidades de Oxford y Harvard o la London School of Economics.

Por consiguiente, las propuestas de Atkinson, que, como veremos, poseen niveles muy distintos de radicalidad —aunque en su conjunto resultan ciertamente ambiciosas—, no pueden ser desechadas sin más como procedentes de un desconocedor del fenómeno de la distribución del ingreso, ni ser atribuidas a una orientación ideológica extremista que desconoce los límites de las acciones económica y política. Al contrario, el profesor Atkinson es un contrastado especialista en la materia cuyas propuestas se sustentan en un análisis sistemático del fenómeno de la desigualdad, que, por otra parte, desea contribuir a corregir.

Habida cuenta de que España ha experimentado un incremento muy severo de la desigualdad en los últimos años, puede resultar oportuno tomar en consideración las sugerencias que Atkinson ha plasmado en su libro y reflexionar respecto a en qué medida su estrategia en favor de la equidad podría aplicarse en nuestro entorno, sabiendo que la amplitud de las propuestas permitiría una aplicación selectiva de las mismas, de acuerdo con las características socioeconómicas y políticas propias de nuestro país.

-
- (7) BANCO MUNDIAL (2006): *Equity and development*, a co-publication of The World Bank and Oxford University Press. Oxford University Press 198 Madison Avenue New York NY 10016; FMI (2007): *Globalization and inequality*. World economic outlook 2007, International Monetary Fund, Publication Services 700 19th Street, N.W., Washington, D. C. 20431, USA; NN. UU. (2005): *The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation 2005* DESA United Nations, New York; OCDE (2013): *Crisis Squeezes Income and Puts Pressure on Inequality and Poverty. New Results from the OECD Income Distribution Database*, Paris: OECD Publishing; PNUD (2005): *Aid, Trade and Security in an Unequal World*, Informe sobre el desarrollo humano 2005. United Nations Development Programme 1 UN Plaza, New York, New York, 10017, USA; UNICEF (2011): *Global Inequality: Beyond the Bottom Billion – A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries*. United Nations Children's Fund (UNICEF), New York, April 2011.
- (8) OXFAM (2014): *Iguales. Acabemos con la desigualdad extrema*. Es hora de cambiar las reglas. Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con ISBN 978-1-78077-725-2 en octubre de 2014. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido; OXFAM (2015): *Riqueza: tenerlo todo y querer más*. Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con ISBN 978-1-78077-800-6 en enero de 2015. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.
- (9) STIGLITZ, J. (2012): *El precio de la desigualdad*, Madrid: Taurus.
- (10) BOURGUIGNON, F. (2013): *The globalization of inequality*, Princeton University Press.
- (11) PIKETTY, Th. (2014): *El capital del siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica.
- (12) DEATON, A (2015): *El gran escape: Salud, Riqueza y los Orígenes de la Desigualdad*, Fondo de Cultura Económica.
- (13) MILANOVIC, B. (2016): *Global Inequality. A New Approach for de Age of Globalization*, Harvard University Press.

-
- (14) ATKINSON, A. B. (2015): *Inequality. What can be done?*, Harvard University Press.

2. Ha cambiado la orientación del debate económico sobre la desigualdad

Antes de entrar en la descripción y valoración de las ideas de Atkinson, es preciso constatar que, en los últimos años, se ha producido un giro muy profundo en la consideración de la desigualdad por parte de los economistas. Si hasta hace pocas décadas esta se consideraba inevitable, transitoria e, incluso, positiva, en los últimos tiempos ha pasado a dominar la idea de que la desigualdad severa no solo es criticable desde el punto de vista ético —en cuanto manifestación de la injusticia social—, sino que incluso es contraproducente desde la perspectiva del fomento de la actividad económica o el crecimiento. El clásico debate respecto a la contraposición entre la eficiencia económica y la equidad se está saldando a favor de quienes sostienen que, más que disyuntiva, existe complementariedad entre ambas realidades(15). Algo que están asumiendo incluso organismos multilaterales hasta ahora reacios a defender este punto de vista, como es el caso del Fondo Monetario Internacional(16).

La argumentación tradicional consideraba inevitable la desigualdad de ingresos debido a las diferentes capacidades y esfuerzos que se dan entre los distintos agentes económicos. Además, los estudiosos de la dinámica del desarrollo capitalista señalaban que, en las primeras fases del mismo, la coexistencia de sectores con muy distintas productividades conduciría a una gran polarización de los ingresos aunque, a largo plazo, la modernización del conjunto de la economía y el pleno empleo pudieran originar una mayor equidad. Más aún, no faltaban los economistas defensores de la dinámica competitiva del capitalismo que argüían la bondad de las diferencias de ingresos por una cuestión de incentivos: el mercado premiaría a cada uno según su esfuerzo, creatividad y capacidad para asumir riesgos.

Un sistema económico que remunerara a todos los actores al margen de su desempeño desincentivaría el trabajo y la iniciativa, fomentando actitudes pasivas o parasitarias.

Frente a este tipo de argumentos, numerosas investigaciones recientes parecen indicar que la fuerte desigualdad no solo es injusta —baste señalar que los ingresos personales dependen en más del 80% de factores aleatorios, como el lugar de nacimiento, la salud, la edad, el estatus familiar, la clase, el género o la etnia a la que se pertenezca(17)—, sino gravemente perjudicial para el desarrollo. Los motivos son múltiples. La desigualdad severa permite el ahorro de las clases más poderosas, pero reduce, fragmenta y desestabiliza la demanda de consumo de la mayoría de la población, por lo que limita la capacidad de crecimiento. Además, los contextos de gran desigualdad generan fuertes conflictos sociales (violencia, corrupción, autoritarismo, inseguridad jurídica, mal funcionamiento de las instituciones, etc.), que dificultan sobremanera el funcionamiento normal de las actividades económicas y que tienden a realimentar procesos políticos de polarización e inestabilidad. Está ampliamente documentado que la desigualdad genera mayor descontento social que la simple pobreza, porque va acompañada de un sentimiento de discriminación e injusticia. Por otra parte, si bien una desigualdad moderada puede estimular el trabajo, cuando es excesiva tiene el efecto opuesto —fomentar la pasividad y la resignación— al transmitir la impresión de que las barreras sociales son insalvables y que la cuna determina las oportunidades económicas de las personas. Además, la desigualdad, en la medida en la que dificulta notablemente la superación de la pobreza incluso en condiciones de expansión económica, implica un notable subdesarrollo de capacidades. Los pobres no pueden cuidar su salud, ni capacitarse adecuadamente, ni acceder al crédito o impulsar ini-

(15) NOVALES, A. (2012): *La lucha contra la pobreza como objetivo de política económica*, conferencia de inauguración del curso académico 2012-2013 en la Universidad Complutense de Madrid.

(16) DABLA-NORRIS, E.; KOCHHAR, K.; SUPHAPHIPAT, N.; RICKA, F. y TSOUNTA, E. (2015): *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*, FMI, June.

(17) MILANOVIC, B (2012): *Los que tienen y los que no tienen*, Madrid: Alianza Editorial.

ciativas económicas, ni invertir en la educación de sus hijos, ni disfrutar de la mínima seguridad material que les permita ahorrar o hacer planes de medio o largo plazo, todo lo cual redundará en una notable pérdida de recursos humanos y económicos. Por último, pero no por ello menos importante, la fuerte desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza tiene efectos

muy negativos sobre la calidad democrática de las sociedades, al permitir que las élites económicas puedan mediatizar el funcionamiento de las instituciones a favor de sus intereses frente a los del conjunto de la población y, en particular, los de sus sectores más vulnerables, que difícilmente pueden hacer valer sus legítimas aspiraciones en el ámbito político.

3. Algunos elementos para comprender las raíces de la desigualdad

Es un hecho que, a pesar de las notables diferencias que se dan en los indicadores de desigualdad a nivel internacional, esta tiende a ser menor en los países desarrollados. El motivo es triple: el mayor nivel de empleo real —en muchos países del Sur abunda el subempleo, que no suele quedar adecuadamente reflejado en las estadísticas—, la mayor productividad asociada a salarios mayores —en condiciones laborales reguladas más favorablemente— y la muy superior capacidad redistributiva del Estado. Profundicemos un poco más en estas cuestiones para identificar los factores que inciden en la desigualdad y poder discernir más adelante —con Atkinson— cuáles pueden ser los instrumentos que permitan amenorarla.

Por regla general, se suelen identificar dos niveles en la distribución de la renta nacional: la distribución primaria —o de mercado— en la que los factores productivos, capital y trabajo, obtienen sus ingresos, y la distribución secundaria —o de la renta disponible—, que es consecuencia de la redistribución resultante de la acción del Estado a través de los impuestos y las transferencias y cuyo impacto es muy diverso según los países que consideremos. Para que podamos constatar tanto la relevancia de la acción redistributiva del Estado como la diversidad de situaciones nacionales, las Tablas 1 y 2 recogen la evolución de los índices de Gini primario y secundario para España y varios países de la UE-15 que pueden servirnos de referencia.

TABLA 1. Índice de Gini de mercado de España, la Unión Europea 15 y algunos países seleccionados 2007-2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE-15	49,5	49,9	49,7	50,4	51,1	51,3	52,1	52,6
Alemania	54,4	56,0	54,4	55,4	55,5	54,4	56,4	57,7
España	45,4	45,4	44,5	46,8	48,8	48,7	49,3	50,9
Francia	49,9	48,8	48,7	49,2	49,7	49,8	50,3	49,7
Grecia	49,4	49,1	49,4	49,1	51,9	56,9	61,6	61,0
Italia	47,8	46,5	46,6	47,0	48,0	47,5	48,9	49,1
Portugal	51,0	50,2	50,7	50,0	50,3	55,9	55,9	60,4
R. Unido	50,4	51,9	53,0	53,6	53,4	55,3	54,5	54,0
Suecia	44,3	52,2	51,6	52,7	54,8	52,4	53,4	55,0

Fuente: Eurostat.

TABLA 2. Índice de Gini de la renta disponible (después de impuestos y transferencias) de España, la Unión Europea 15 y algunos países seleccionados 2007-2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE-15	30,3	30,8	30,5	30,5	30,8	30,4	30,4	30,9
Alemania	30,4	30,2	29,1	29,3	29,0	28,3	29,7	30,7
España	31,9	31,9	32,9	33,5	34,0	34,2	33,7	34,7
Francia	26,6	29,8	29,9	29,8	30,8	30,5	30,1	29,2
Grecia	34,3	33,4	33,1	32,9	33,5	34,3	34,4	34,5
Italia	32,2	31,0	31,5	31,2	31,9	31,9	32,5	32,4
Portugal	36,8	35,8	35,4	33,7	34,2	34,5	34,2	34,5
R. Unido	32,6	33,9	32,4	32,9	33,0	31,3	30,2	31,6
Suecia	23,4	24,0	24,8	24,1	24,4	24,8	24,9	25,4

Fuente: Eurostat.

Los datos ofrecen —entre otros— tres resultados relativamente sorprendentes. De entrada, países más desarrollados que el nuestro, como Alemania, Suecia o Reino Unido en tienen una desigualdad de partida —o de mercado— muy superior a la española. En segundo lugar, esos países son capaces de corregir mucho mejor que nosotros la falta de equidad debido a la acción del Estado —el caso sueco resulta particularmente espectacular, pues reduce la desigualdad a menos de la mitad—. Por último, no hay correlación entre la intensidad de la crisis económica y la evolución de la desigualdad: Grecia la mantiene a pesar de la gravedad de su recesión —algo parecido a Italia—, Portugal es incluso capaz de mejorar la equidad durante este periodo —lo que implica un reparto de los costes de ajuste muy igualitario(18)—, mientras que España, como ya hemos indicado, ha experimentado un severo aumento de la desigualdad.

Sin embargo, existen otros dos niveles redistributivos que no suelen ser registrados por las estadísticas y que, sin embargo, poseen una extraordinaria repercusión sobre las condiciones de vida de la población. Me refiero

a los servicios públicos y a lo que podríamos llamar la solidaridad ciudadana (en el seno de las familias, a través del asociacionismo, etc.). Efectivamente, la existencia de servicios públicos —particularmente cuando son de calidad, gratuitos y universales— tiene un impacto redistributivo muy fuerte, que ha llegado a estimarse en un 20% de minoración sobre la desigualdad de la renta disponible(19). Su inexistencia o provisión limitada deteriora la calidad de vida de la población más pobre y obliga a los hogares más modestos a hacer un esfuerzo adicional de ahorro de tipo preventivo. Adicionalmente, los mecanismos de apoyo mutuo en los niveles familiar y vecinal —cuya cuantificación monetaria no es posible estimar— resultan de una importancia crucial en épocas de crisis para evitar la exclusión social de un amplio número de hogares. Su importancia cualitativa va mucho más allá de su posible cuantía financiera.

En consecuencia, la búsqueda de una mayor equidad tendrá que aspirar a incidir en los cuatro planos señalados: la distribución de la renta en el ámbito productivo, la estructura de la tributación y las transferencias monetarias, la amplitud y calidad de los servicios públicos y la intensidad de la solidaridad interpersonal.

(18) Lo que no impide que el deterioro de las condiciones de vida del conjunto de la población haya sido muy significativo y particularmente severo en términos absolutos para la población con rentas más bajas, especialmente al producirse un empeoramiento de los servicios y prestaciones públicos.

(19) AYALA, L.; MARTÍNEZ, R. y RUIZ-HUERTA, J. (2013): *Desigualdad y redistribución en los países de la OCDE, 1er informe sobre la desigualdad en España 2013*, Madrid: Fundación Alternativas.

4. Las propuestas de Atkinson

La revisión de las medidas que Atkinson propone para reducir la desigualdad resulta muy sencilla porque él mismo ofrece en su obra una síntesis de las mismas, después de haberlas explicado pormenorizadamente⁽²⁰⁾. Se trata de un conjunto de quince iniciativas que se refieren a los distintos planos del proceso redistributivo que hemos descrito en el apartado anterior y que demuestran que no estamos inermes, ni mucho menos, ante el ascenso de la inequidad. Paso a enumerarlas en el mismo orden en el que las formula su autor:

1. Orientar y fomentar desde los poderes públicos las innovaciones tecnológicas que faciliten la empleabilidad de los trabajadores y que den primacía al desarrollo de los servicios que atienden necesidades humanas.
2. Fortalecer el sindicalismo independiente —dado que los grandes propietarios de capital poseen un poder negociador mucho mayor que los trabajadores—, hacer que la política de promoción de la competencia persiga explícitamente objetivos redistributivos y crear el Consejo Económico y Social donde no exista, implicando a todos los agentes socioeconómicos y a las organizaciones no gubernamentales.
3. El Gobierno debe adoptar como objetivo explícito la prevención y reducción del desempleo. Con esta finalidad, el Estado debería convertirse en empleador de última instancia, capaz de ofrecer trabajo con un salario mínimo a todo aquel que lo solicitara.
4. Debería implantarse una política salarial en cada nación que tuviera dos componentes: asegurar unos salarios mínimos decentes, capaces de cubrir las necesidades básicas de los individuos, y fijar unos criterios generales referidos a las remuneraciones a establecer por negociación en el Consejo Económico y Social.
5. Fomentar el ahorro nacional, haciendo que el Gobierno ofreciera cuentas con un rendimiento real positivo vinculadas a los títulos de deuda pública de manera que los pequeños ahorradores no vieran como desaparecen sus recursos de reserva, que con frecuencia se han conseguido con el esfuerzo de toda una vida.
6. Proporcionar a todos los ciudadanos un capital básico a modo de herencia mínima universal, con la que pudieran iniciar la edad adulta con ciertos recursos económicos y capacidad para llevar a cabo alguna iniciativa económica.
7. Crear una autoridad pública de inversiones capaz de gestionar fondos de riqueza soberana que permitiera elevar el patrimonio del Estado, o lo que podríamos denominar el capital colectivo, con la finalidad de favorecer la igualdad intergeneracional.
8. Elevar los tipos del impuesto sobre la renta hasta un máximo del 65% para los ingresos más altos y reducir el peso de los impuestos indirectos. Este objetivo simplemente aspira a revertir la situación acaecida en las últimas décadas y recuperar la estructura tributaria propia de muchos países de la OCDE hasta los años setenta.
9. Ofrecer descuentos en el impuesto sobre la renta a las más bajas, otorgando incluso transferencias positivas a las que no llegaran a un nivel mínimo. Se trata, en este caso, de profundizar en la progresividad del impuesto incidiendo especialmente sobre las capas más pobres de la población.
10. Las herencias o transmisiones *inter vivos* deberían tener un gravamen progresivo en relación con la cuantía de las mismas y los ingresos totales acumulados en el ciclo vital y no quedar excluidas o tener un tipo fijo, como ocurre actualmente de modo generalizado.

⁽²⁰⁾ Concretamente en las páginas 302-304 de la obra citada.

11. Redefinir el impuesto sobre la propiedad —sea de modo proporcional o progresivo—, que grave su valor real y que sea claramente diferenciable del resto de los tributos.
12. Ofrecer un salario, prestación o beca universal generosa para los niños, que son el futuro de toda sociedad. Con el fin de favorecer su efecto redistributivo, este ingreso debería formar parte de la base de cotización del impuesto sobre la renta.
13. Ampliando la propuesta anterior más allá de la situación de los menores, Atkinson propone crear un ingreso básico para toda la población, independiente del acceso a un trabajo remunerado, que impida caer en la exclusión social.
14. Esta propuesta —que el autor considera, en parte, alternativa a la anterior, aunque referida a los jubilados— consiste en establecer una pensión universal básica para todas las personas mayores que no dependiera del historial de las cotizaciones a la seguridad social y que ampliara la cuantía y extensión de las actuales.
15. Elevar la ayuda oficial al desarrollo de los países ricos al 1% de su PIB con la finalidad de reducir la desigualdad y la pobreza a escala mundial. Esta es la única propuesta que tiene una perspectiva que trasciende el ámbito nacional. Careciendo de originalidad, no deja de ser importante, porque nos recuerda que la desigualdad internacional es muy

superior —en promedio— a las desigualdades nacionales, y porque ofrece un objetivo algo mayor que el tantas veces citado 0,7% de la renta nacional, que apenas cumplen media docena de países.

En definitiva, Anthony Atkinson tiene la audacia de hacer un recorrido sistemático por todas las posibilidades de establecer mecanismos que frenen la desigualdad o puedan incluso revertirla, sin temor a que sus planteamientos puedan ser tildados de quiméricos. De la simple enumeración de estas propuestas surgen dos constataciones: que es mucho lo que cabe hacer para mejorar la equidad y que cabe diseñar estrategias muy variadas en cada país para reducir la brecha de los ingresos, de acuerdo con los características sociales, culturales e institucionales que le sean propias.

Como es fácilmente apreciable, las siete primeras propuestas pretenden alterar la distribución primaria de la renta, las siete siguientes inciden en la distribución secundaria y la última en la distribución internacional. Con todo, en el elenco de medidas no se subraya expresamente la importancia de fortalecer los servicios públicos típicos del Estado de bienestar, que, como ya se ha indicado, desempeñan un papel crucial en la protección social junto a las transferencias monetarias. Tampoco se ha profundizado en el apoyo de los poderes públicos a la sociedad civil y a las familias para que puedan seguir llevando a cabo su inestimable labor de solidaridad ciudadana. Puede que ambas omisiones tengan que ver con la perspectiva británica del autor.

5. Pertinencia de esas propuestas para nuestro país

Resulta evidente que Atkinson no se conforma con garantizar la igualdad *de oportunidades* —algo que hoy no se cuestiona formalmente en el ámbito occidental—, sino que aspira a mantener una razonable *igualdad de resultados* en la dinámica social, más allá de lo que el mérito, el acierto o la suerte hubiera deparado a cada ciudadano. ¿Por qué? Contestar a este interrogante resulta fundamental para afrontar con legiti-

dad el objetivo redistributivo y por ello Atkinson aborda la cuestión al inicio de su obra. Como muy acertadamente ha señalado Luis Ayala: «Al comienzo del capítulo se delimita el concepto de igualdad de resultados (ex-post) y la diferencia con el de igualdad de oportunidades (ex-ante). ¿Por qué nos debería interesar el primero y no solo el segundo? Atkinson ofrece tres argumentos muy claros. El primero es que no podemos

ignorar a quienes tienen resultados desfavorables incluso aunque existiera igualdad de oportunidades ex-ante. En segundo lugar, hay que diferenciar la igualdad de oportunidades competitiva de la no competitiva. La primera simplemente quiere decir que todos podemos participar en una carrera donde puede haber premios desiguales; es la existencia de esta desigualdad de premios la que justifica el esfuerzo para que la carrera sea justa y esa estructura de premios es en gran medida una construcción social. La tercera razón es que la actual desigualdad de resultados afecta decisivamente a la igualdad de oportunidades futura»(21). Compartiendo plenamente el planteamiento igualitarista de nuestro autor, vamos a intentar ubicar su planteamiento en el contexto de nuestro país.

De entrada, resulta digno de consideración el hecho de que las propuestas de Atkinson no se circunscriban al ámbito de la redistribución estatal de la renta, sino que aborden también las condiciones de la distribución previa. Dos poderosas razones avalarían, a mi parecer, esta postura en nuestro país. En primer lugar, la capacidad redistributiva del Estado español es notablemente inferior a la media de la Unión Europea 15 y, por tanto, sería inútil hacer recaer en exclusiva sobre la política fiscal la responsabilidad del mantenimiento de la equidad. En segundo lugar, quienes dominan la distribución primaria de la renta son también quienes defienden la reducción del peso del Estado en la economía, la eliminación del déficit público, el recorte del gasto de las administraciones públicas y la bajada de impuestos. Obviamente, una mala correlación de fuerzas en el ámbito de la distribución primaria muy probablemente también lo será en la secundaria.

Abordemos, en primer lugar, la distribución de mercado del ingreso en nuestro país. La información disponible indica que, desde el inicio de la crisis, las rentas del trabajo han perdido participación en la renta nacional y las del capital lo han aumentado. Concretamente, entre 2008 y 2014 las rentas salariales en España cayeron del 63,1% al 60,7%, agravando una tendencia que

venía aconteciendo desde hacía décadas(22). Al mismo tiempo, dentro de las rentas del capital se ha producido una aguda concentración en las más altas(23), mientras el abanico de las rentas salariales ampliaba moderadamente su dispersión(24). Sin duda, la magnitud de la crisis y el desempleo subsiguiente explica en buena medida esta evolución. Pero también resulta decisivo tener en cuenta la estrategia de política económica contractiva adoptada en nuestro país (fuertemente condicionada desde las instancias de la Europa comunitaria), el apoyo prestado a las instituciones bancarias a costa de otros damnificados por la crisis y la sucesión de reformas laborales orientadas sistemáticamente a abaratar los despidos, reducir la cobertura por desempleo, debilitar la influencia sindical y la incidencia de los convenios colectivos, precarizar las modalidades de contratación, etc. Ciertamente, la mejora a largo plazo de las rentas salariales dependerá de una mayor inversión, de la modernización tecnológica y del incremento de la productividad. Pero también del fortalecimiento de la capacidad negociadora de los trabajadores en la pugna distributiva y de la recuperación de derechos laborales que se han degradado sustancialmente en los últimos años. Por ello, las

(21) Ayala, L. (2016): «Explicar la desigualdad con *Inequality* de A.B. Atkinson». e-pública 18, 62-74.

(22) GÓMEZ SERRANO, P. J. y MOLERO, R. (2014): *Europeos empobrecidos: el incremento de la desigualdad y la exclusión social en la UE-15 y sus determinantes*, Madrid: FOESSA.

(23) De hecho, las grandes fortunas han prosperado en esta etapa de crisis, aumentando en un 40% el número de ricos. CAPGEMINI y RBC WEALTH MANAGEMENT: *Informe sobre la riqueza en el mundo 2015*.

(24) Al inicio de la crisis se produjo el espejismo estadístico del aumento de los salarios medios y la reducción de la desigualdad salarial, pero ello fue debido a la desmesurada destrucción de los empleos más precarios (y peor remunerados). En los últimos años estamos asistiendo, por el contrario, a un aumento de la dispersión salarial derivada de la pésima calidad de los nuevos empleos. En España dos de cada tres nuevos puestos de trabajo no permiten salir de la pobreza. Con todo, es preciso destacar que —antes de la crisis— la dispersión salarial se redujo y que, en los últimos años, su ascenso no ha llegado a alcanzar el nivel de los noventa. Ver GARCÍA SERRANO, C. y ARRANZ MUÑOZ, J. M. (2014): *Evolución de la desigualdad salarial en los países desarrollados y en España en los últimos treinta años*, Madrid: FOESSA. También, BONHOMME, S. y HOSPIDO L. (2012): «Dispersión salarial en España: resultados a partir de datos de la seguridad social», en *Boletín Económico*, octubre 2012, Banco de España.

seis primeras propuestas de Atkinson resultan claramente pertinentes en nuestro país.

Efectivamente, nuestra economía adolece de un nítido divorcio entre la capacitación media o alta de los trabajadores —particularmente los jóvenes— y la oferta de empleos de muy baja cualificación, expresión manifiesta del desajuste entre el desarrollo tecnológico del aparato productivo y el mercado de trabajo que demandaría una política específica de «conciliación». Al mismo tiempo, el envejecimiento de la población, el freno en la aplicación de la Ley de la Dependencia, los recortes en el personal dedicado a la educación, la sanidad y la protección social que se han producido en los últimos años abogan por una decidida reorientación de la economía hacia la cobertura de estas necesidades (junto al cuidado del medio ambiente). El escandaloso nivel de nuestro desempleo y la precarización creciente de la fuerza de trabajo confirman la absoluta adecuación de la segunda, tercera y cuarta proposiciones de Atkinson. Puede parecer ineficiente que el Estado sea garante del empleo —incluso contratando en última instancia a los desempleados—, pero, habida cuenta de las necesidades sociales y medioambientales no cubiertas y el coste social y económico de la exclusión, creo que no debiera descartarse esta medida, que pudiera parecer radical. En general, resulta más digno socialmente trabajar que recibir prestaciones sin contrapartida y, además, un salario bajo en este tipo de ocupaciones de carácter residual no impediría la búsqueda de otros empleos, al tiempo que fortalecería al conjunto de los trabajadores en la negociación salarial(25). Por último, las iniciativas orientadas a garantizar los pequeños ahorros, para repartir un capital básico o para fortalecer los activos del país, me parecen vinculadas al debate sobre la necesidad de que una parte del sector financiero posea una lógica de funcionamiento radicalmente distinta a la que ha predominado en los últimos tiempos y lleva la discusión al ámbito de la necesidad de otras instituciones (banca éti-

(25) No dejo de tener en cuenta que esta estrategia debería ir acompañada de una labor de vigilancia para evitar el aumento de la economía informal o la marginalización crónica de ciertos sectores sociales.

ca, cooperativas de crédito, banca pública, etc.). Desgraciadamente, el desmantelamiento de las cajas de ahorro en nuestro país —sin discernir las cuestiones de gestión, estructura organizativa y naturaleza— es un ejemplo del olvido de las necesidades colectivas de la población y el triunfo de los intereses económicos más poderosos.

Si prestamos atención a las propuestas que van de la octava a la decimocuarta, constatamos que se centran en fortalecer el Estado de bienestar e intensificar el papel redistributivo del sector público. En la medida en que España había accedido con retraso al modelo social europeo y que su desarrollo era claramente inferior al promedio de la UE-15, parece lógico suscribir *grosso modo* el programa del profesor Atkinson. Ya hemos indicado que, en España, el Estado ha desempeñado un papel crucial amortiguando los costes de la crisis, aunque, al mismo tiempo, resulte evidente que nuestras administraciones públicas son de las que menos reducen la desigualdad y la pobreza dentro del entorno europeo(26), lo que se plasma en el hecho de que el porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se sitúe actualmente cercano al 30% de población. Y, aunque con motivo de la gran recesión el gasto social como porcentaje del PIB se haya elevado, no es menos cierto que, en muchos ámbitos, el gasto por persona beneficiaria del mismo ha caído y que la protección de amplios sectores —particularmente los parados de larga duración— se ha degradado(27). Por no hablar de la reducción del gasto en la financiación de servicios públicos —herramienta redistributiva y protectora básica—, cuyos efectos solo se harán patentes en el medio y largo plazo. Curiosamente, Atkinson no presta la misma atención a la universalización de estos servicios —se centra mucho más en los instrumentos monetarios—, algo que en España resulta crucial para garantizar el bienestar social y la equidad. El recorte en su universalidad y el au-

(26) NAVARRO, V. (2012): «¿Por qué la pobreza está creciendo en España?», *Nueva Tribuna*, en línea, <http://www.nuevatribuna.es/opinion/opinion/2012-06-01/-por-que-la-pobreza-esta-creciendo-en-espana/2012060123071800664.html> (consulta el 5 de junio de 2012).

(27) BUENDÍA, L y GÓMEZ SERRANO, P. J. (2014): *La crisis y los estados de bienestar en Europa*, Madrid: FOESSA.

mento o encarecimiento de los copagos —véase, por ejemplo, lo ocurrido en la enseñanza superior— deteriora sensiblemente las condiciones de vida de la parte más vulnerable de la sociedad.

Nuestro país ha sido de los que —siguiendo una pauta bastante generalizada— han aumentado el peso de la imposición indirecta respecto a la directa, reducido los tipos del impuesto sobre beneficios y eliminado o rebajado la tributación sobre herencias, transmisiones o el patrimonio(28). Esta estrategia redujo la capacidad de respuesta de las administraciones públicas durante la recesión y contribuyó a elevar el déficit público. Junto a los motivos de carácter electoralista favorables a la reducción de la presión fiscal, se suelen esgrimir argumentos en contra de la elevación del gasto público vinculándolo a la corrupción, el derroche o la ineficiencia. Este es un discurso en el que se mezclan —interesadamente— cuestiones heterogéneas. Como ya he señalado en otro lugar: «Se ha extendido una crítica demagógica al gasto público que mezcla cuatro cuestiones distintas y que merecen una consideración diversa. Los gastos derivados de la corrupción y el derroche deben ser eliminados de raíz. Sin embargo, el posible exceso de gasto derivado de la baja eficiencia del sector público reclama un análisis que trascienda el prejuicio ideológico: ni es cierto que todos los empleados públicos no trabajan, ni que todas las empresas privadas son más eficientes. El reto para la administración radica en encontrar los incentivos que permitan aprovechar al máximo los recursos públicos —humanos y materiales— eliminando gastos superfluos. Otras dos cuestiones corresponden al debate político. La primera consiste en decidir qué bienes y servicios queremos garantizar para todos los ciudadanos y hasta dónde, para, a continuación, decidir el modo en que se van a proveer y financiar. La segunda, en decidir cuándo y hasta dónde es razonable asumir un déficit público que estimule la economía. En este caso, lo esencial es conseguir que el déficit sea sostenible y transitorio»(29).

Nuevamente considero que, si el programa de Inequality es acertado para luchar contra la desigualdad en Gran Bretaña, lo sería más aún en nuestro país. Soy consciente de, al menos, dos objeciones ampliamente esgrimidas contra este planteamiento. La primera cuestiona la eficacia de la renta básica universal porque permitiría a los empleadores ofrecer trabajos —sumergidos— por una remuneración muy baja, ya que los trabajadores precarios ya poseerían otra fuente de ingresos. La segunda se refiere al impacto macroeconómico de un exceso de presión fiscal.

Sigo pensando que una renta básica modesta difícilmente tendrá un efecto disuasorio en la búsqueda de trabajo y que sus ventajas en términos de protección a los hogares, reducción de potenciales conflictos sociales y mejora de la capacidad de los asalariados para buscar mejores ocupaciones compensan sobradamente los efectos negativos que sobre la eficiencia global del sistema pudiera tener la medida. Para neutralizar los efectos potencialmente adversos de esta medida sería preciso elevar el salario mínimo e intensificar el control sobre la economía sumergida. Respecto al impacto del gasto público sobre la dinámica del crecimiento tampoco creo que tendría que ser inequívocamente negativa. Resulta cierto que un déficit público alto y el consiguiente endeudamiento del Estado pueden llegar a ser insostenibles —aunque eso depende de manera crucial de la regulación monetaria y fiscal de la Unión Europea—, pero conviene recordar que España es uno de los países de la UE-15 con menor nivel de presión fiscal y de gasto público, así como con un mayor grado de evasión fiscal. En un contexto como el actual, en el que la falta de expectativas favorables lastra la inversión y el consumo privados, la inversión pública y el gasto social —si son adecuadamente diseñados y gestionados con rigor— pueden, al mismo tiempo, reducir la desigualdad y proporcionar estabilidad macroeconómica.

Y una última palabra respecto a la medida número 15 —el 1% del PIB dedicado a ayuda oficial al desarrollo (AOD)— y su aplicación a nuestro país. Ya se ha señalado que, siendo la desigualdad internacional mucho más signifi-

(28) RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. (2013): «La financiación de los servicios de bienestar», *Presupuesto y Gasto Público*, 71, pp. 83-100.

(29) GÓMEZ SERRANO, P. J.(2012): «¿Perspectivas de futuro?: «cumbres borrascosas», *Sal Terrae*, 1169, Santander, pp. 618-619.

cativa que la nacional, existe un claro imperativo ético para impulsar la redistribución de la renta a nivel mundial. Pero, además, en el caso español hemos de recordar que desde el inicio de la crisis, la AOD se ha desplomado de una manera escandalosa, de modo que del nivel del 0,46% de la renta nacional del año 2008 se pasó

al 0,17% en 2015, esto es, experimentó una descomunal caída del 70%. En estos turbulentos tiempos de guerras, desplazamientos forzosos y crisis de refugiados debería resultar evidente la necesidad de incrementar muy significativamente todas las modalidades de cooperación internacional.

6. Conclusión: ¿quién pone el cascabel al gato?

Creo que puede sostenerse razonablemente que aplicar la mayor parte de las medidas de Inequality en España es técnicamente posible, económicamente viable y socialmente deseable. Sin embargo, toda la estrategia presupone que el conjunto de la sociedad y los responsables políticos con capacidad de gobernar den a los objetivos de reducir la desigualdad y proteger a los sectores más vulnerables la prioridad sobre otras metas que hasta el momento no tiene. En otras palabras: la cuestión de fondo es política.

Y es en este terreno donde se observa actualmente que la mayor parte de las fuerzas políticas españolas hacen de la reducción de los impuestos o, al menos, de su contención un elemento central de sus programas electorales. Obviamente, si las principales metas de la política económica consisten en ganar productividad por la vía de reducir los salarios y disminuir el déficit público a través del recorte del gasto y no mediante la elevación de los ingresos, no habrá manera de implementar el programa del profesor Atkinson. No es posible —como a veces se promete al electorado— hacer la cuadratura del círculo, ofreciendo mayores servicios y prestaciones públicos y menor carga tributaria. La tantas veces mencionada panacea de la reducción del fraude fiscal no parece resultar tan viable cuanto la promesa se incumple sistemáticamente desde hace décadas, sea cual sea el color político del gobierno.

Por otra parte, en el ámbito social, la fuerza de los intereses de las clases acomodadas y ricas — que pueden cubrir sus necesidades sin necesidad de mecanismos colectivos de protección—, el predominio de la cultura del individualismo posesivo y la desmoralización y el escepticismo generados por la multiplicación de casos de corrupción política dificultan la reconstrucción de un pacto social amplio contra la desigualdad, la pobreza y la exclusión. Solo una sociedad que prefiera la equidad y la cohesión social a la desigualdad y la precariedad estará dispuesta a realizar el esfuerzo de compartir los recursos y fortalecer los mecanismos colectivos de redistribución y protección. Y no será fácil que fragüe ese proyecto social si los dirigentes políticos no son capaces de recuperar la confianza de la sociedad, demostrando que son capaces de gestionar honesta y eficientemente los fondos públicos.

En definitiva, sin una regeneración profunda de la dinámica política —de la que, por desgracia, no parecemos estar cerca— y sin una recuperación cultural de los valores de la solidaridad y la justicia —que sean defendidos públicamente a través de movimientos sociales articulados—, la estrategia de lucha contra la desigualdad que hemos estado analizando no se llevará a la práctica; no porque sea quimérica, sino porque faltará voluntad social y política para implantarla.

P

Profundizamos

La crisis del Estado social: ¿disolución del vínculo social?

José A. Zamora

Instituto de Filosofía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas

En los últimos años se acumulan los diagnósticos sobre la crisis que apuntan a una disolución del vínculo social o, al menos, a una desarticulación del mismo. Ni la confianza liberal en la sociabilidad de los individuos juramentados racionalmente con sus intereses particulares, ni la confianza socialdemócrata en la capacidad de la política para regular y amortiguar las tendencias centrifugas de la lógica económica capitalista ni el deseo republicanista de hacer valer un *ethos* cívico que dé soporte a la construcción de la fraternidad parecen hoy capaces de contrarrestar esa disolución o desarticulación del vínculo social. Al aumento de las desigualdades y a la polarización de los ingresos, al debilitamiento de los sistemas sociales de protección, a la creciente inseguridad y al miedo a quedar excluido sin perspectivas de reingreso, al incremento de la precariedad y las zonas de vulnerabilidad o de completa desprotección, etc., se une la experiencia cada vez más extendida de agotamiento moral y de debilitamiento del com-

promiso social de los sujetos con el bien común, experiencia solo parcialmente compensada por el activismo encomiable de tantos voluntarios y organizaciones que sirven de cierto amparo a los que carecen de la más mínima protección social. Sin sucumbir ingenuamente a una idealización del pasado, la creciente evidencia de una completa desolidarización de los estratos sociales más ricos, la abrumadora corrupción extendida por doquier y el debilitamiento del compromiso de las clases medias socavan la credibilidad del contrato social que se daba por supuesto y que establecía los términos, aunque fuesen ideales, de la configuración de las estructuras de justicia social y de solidaridad vigentes en Europa desde el final de la II Guerra Mundial. La forma de construir dicho vínculo, en todas sus variantes territoriales y en las diferentes fases de su evolución, conocida y reconocida como «economía social de mercado» o «Estado social de derecho», parece tocada de muerte o, al menos, amenazada de grave descomposición.

1. El papel de las políticas sociales en la constitución y configuración de lo social

En las formaciones sociales capitalistas, el vínculo social se constituye fundamentalmente a través de la participación directa o indirecta en

el proceso de revalorización del capital y se ve afectado por las contradicciones y la dinámica que le son propias, especialmente por sus crisis

periódicas. La configuración de las relaciones sociales por la forma mercancía y los modos de regular el acoplamiento de los diferentes elementos sistémicos, desde los recursos tecnológicos hasta los tipos de sociabilidad, pasando por las instituciones políticas, las expresiones culturales dominantes o la organización del trabajo asalariado, etc., fijan asimismo las formas de integración social y las diferentes maneras en que los individuos encajan en el todo social (niveles de desigualdad, de protección social, de participación política, de articulación en la sociedad civil, etc.). Esos modos responden en cada momento a la dinámica y la evolución que viene determinada por la lógica de acumulación y al mismo tiempo actúan e influyen sobre ella. En la forma de configuración del vínculo social dentro de los Estados sociales de derecho las políticas sociales poseen un carácter central, no son un elemento periférico. En este sentido, frente a otros modos de regulación, el Estado social determina un modelo de integración basado en la capacidad protectora del empleo, el incremento de los salarios, el desarrollo de derechos democráticos y sociales y de ciertas formas de redistribución del producto social. El idealismo político del Estado, que gobierna «racionalmente» las contradicciones sociales, cristaliza de manera fundamental en la política social. Pero ese Estado social posee un carácter bifronte: no solo reconoce y protege las leyes objetivas de la competitividad, sino que obliga a seguirlas al conjunto de la sociedad y, al mismo tiempo, a compensar las consecuencias asumiendo una responsabilidad social directa.

Aunque **la política social de los Estados sociales** no es el único elemento que interviene en la constitución del vínculo social, sí que es un elemento decisivo que sustituye en buena medida la autoorganización social de la vida y su reproducción. Instaura relaciones sociales de dependencia y apoyo, al mismo tiempo que promueve individualización y autonomía. Regula los mecanismos de inclusión y exclusión. Es un instrumento de gobierno, control y disciplinamiento social, es decir, una operación ciertamente ambigua. Pero, en definitiva, modificando un conocido lema de Donzelot, representa e institucionaliza una «reinvención de lo social» que acompaña y complementa el proceso de acumulación capita-

lista. Se trata de **un programa para**, como diría uno de sus teóricos más conspicuos, «**salvar al capitalismo de sí mismo**» (Esping-Andersen).

Este es el motivo de que maniobre continuamente en una situación paradójica: actuar como «capitalista general» garantizando los ineludibles imperativos sistémicos de la rentabilidad y la revalorización del capital e interviniendo con políticas que estabilicen el sistema, para las que precisa de una legitimación democrática. Es el compromiso histórico entre la racionalidad económica de la rentabilidad y la racionalidad social de la participación. Lo social apuntala lo económico y este lo social. Entre otras cosas, esto quiere decir que la principal condición de posibilidad del Estado social y de su modo de integración social se encuentra en el nuevo régimen de acumulación intensiva propiciado por el modo de regulación que hemos dado en llamar fordista y por la conjunción de factores que lo hicieron posible después de la II Guerra Mundial. De modo que su viabilidad está condicionada de manera muy importante por el sostenimiento de esa acumulación intensiva (C. Offe). A pesar de que ciertos bienes sociales se codifiquen como derechos y se desmercantilicen, al menos parcialmente, su cumplimiento efectivo está vinculado en el sistema capitalista a un marco económico que, como veremos, puede sufrir alteraciones importantes.

Se ha escrito mucho sobre los cambios que la organización taylorista del trabajo asalariado introdujo en la estructura de clases, en la auto-percepción de los trabajadores y sus familias y, por tanto, en la construcción de las identidades; de cómo esta se fue desplazando cada vez más hacia la esfera del consumo y el tiempo «libre», sin que por ello quedase al margen de la forma mercantil, reduciendo el trabajo para la gran masa de los asalariados a mera fuente de ingresos. Indudablemente, esto tenía que afectar a la construcción de las solidaridades primarias y al tipo de socialidad característica de la etapa fordista. Al mismo tiempo que se expandía una relación afirmativa y adaptativa a la forma de organización del trabajo asalariado en el fordismo y a su envoltura protectora con las políticas sociales, los intereses individuales mediados por un consumo hipertrófico promovían una indivi-

dualización que afectaba a los lazos sociales y las trayectorias vitales de los sujetos. Esto tiene que ver, naturalmente, con la enorme diferenciación social y la complejidad de la división del trabajo y con sus efectos culturales, pero no solo con eso. El crecimiento del consumo tenía su reverso no solo en la invisibilización de sus condiciones sociales de posibilidad y de sus efectos ecodestructivos, sino también en la mercantilización de todas las relaciones sociales, incluso de aquellas que parecen situarse fuera de la esfera del contrato laboral.

El fordismo contribuyó como quizá ninguna otra etapa de la evolución del sistema capitalista a hacer realidad lo que Walter Benjamin llamaba «empatización con la mercancía», tanto en la esfera laboral como fuera de ella. Sociabilidades no so-

metidas a esa forma terminarían adquiriendo un carácter residual, confinándose y degradándose en el ámbito familiar o pasando a jugar un papel meramente compensatorio de simular fugazmente algún paraíso perdido. Las organizaciones de los trabajadores fueron perdiendo todo carácter político (o nunca lo adquirieron en la etapa posbélica) para centrarse en la negociación colectiva (salarial), los partidos se configurarían como organizaciones suministradoras de los cuadros para administrar los aparatos del Estado y las creatividades sociales y culturales se vieron crecientemente acechadas por una industria cultural que las subsumía con enorme rapidez. Digamos que en el momento de la crisis de los años setenta del siglo xx no existía una capacidad de respuesta social significativa que pudiera señalar caminos alternativos a los de la reacción neoliberal.

2. Economización de lo social y transformación posfordista del Estado social

La capacidad de absorber los excedentes de producción y sobreacumulación a través de una demanda sostenida por el aumento continuo de los salarios tocó techo después de dos décadas de crecimiento ininterrumpido en los años setenta. Ahí está el origen de la crisis del capitalismo fordista de posguerra, que se manifestó en la construcción de excesos de capacidad, en las debilidades de la demanda y de la acumulación en el sector industrial, así como en un agotamiento de lo que hemos denominado acumulación intensiva. Esta crisis puso fin a un ciclo (posbélico) de gran crecimiento económico, de aumento de la productividad, de tasas de beneficio sostenidas, de una mejora importante de la participación del trabajo en los rendimientos económicos, etc. **Las políticas económicas de respuesta a esa crisis fueron imponiendo de manera progresiva un nuevo contrato de trabajo implícito que podría caracterizarse a través de la figura del «empresario de la propia fuerza de trabajo».** Al hablar de contrato implícito queremos ir más allá de la legislación laboral vigente en cada momento, para referirnos a los presupuestos sociales que le sirven de soporte. En la creación

y reproducción de dichos presupuestos intervienen diversos factores. Naturalmente, las políticas económicas, pero no solo ellas. De modo muy significativo también intervienen las políticas sociales. Podríamos decir que la reconfiguración de los Estados sociales en las tres últimas décadas no se explica solo por los déficits fiscales o las dificultades de financiación, sino porque ha actuado como un instrumento al servicio de la reestructuración del vínculo social.

En este proceso los tres pilares de la integración en los Estados sociales posbélicos —el trabajo asalariado, la protección mediante los derechos sociales y ciudadanos, y la reciprocidad social en los entornos de proximidad (familia, vecinos, organizaciones sociales, etc.)— **dejan de reforzarse mutuamente y comienzan a sufrir un deterioro creciente.** Ciertamente, en las sociedades capitalistas la inclusión siempre es más o menos insegura, siempre está más o menos amenazada. Empezando por el primer pilar, no hay ni puede haber un derecho social al trabajo asalariado. Lo que permite acceder a él no es la condición de ciudadano, sino la «libre» contra-

tación. Y si nos referimos al segundo pilar, los sistemas de protección de los Estados sociales dependen de ingresos provenientes del trabajo asalariado que ellos no pueden asegurar. Las ondas de choque de la transformación de las relaciones laborales y de empleo, de las que hablara R. Castel, se originan en ese punto débil sistémico de la «inclusión» capitalista y van socavando los otros pilares de la integración fordista.

En los Estados sociales los recursos para la financiación de las políticas sociales siempre están más fácilmente disponibles cuando menos falta hacen y se vuelven más escasos cuando más necesarios son. De modo que la flexibilización de las relaciones laborales, la creciente desigualdad de ingresos y oportunidades, la vinculación cada vez más estrecha de los derechos sociales a las condiciones del trabajo asalariado, la intensificación de los miedos sociales y de las cargas sobre las relaciones sociales próximas, etc., desencadenarían procesos de pérdida de la capacidad integradora de los Estados sociales, a los que el concepto «exclusión» pretende designar, pero no puede explicar: de la marginalización en el mercado de trabajo a la expulsión persistente del trabajo asalariado; de la disminución de ingresos al hundimiento por debajo de un mínimo social y culturalmente establecido; de la limitación de las relaciones sociales a personas en la misma situación al aislamiento social extremo.

Por lo general, los teóricos de la exclusión no van más allá de lo que podríamos llamar el paradigma socialdemócrata, lo que conduce, bajo la apariencia de atender a la complejidad de los procesos sociales, a un modelo explicativo basado en la interseccionalidad; en ella concurren múltiples dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales, sin que se pueda identificar la forma específica que adquieren las relaciones sociales en el capitalismo, ni se pueda dar cuenta de su dinámica y sus crisis. En el fondo se desea y al mismo tiempo se confía en la posibilidad de un equilibrio (inestable pero aceptable) entre esas dimensiones y, por lo tanto, en la posibilidad de reducir la exclusión a un mínimo (aceptable) *dentro* del sistema capitalista. Se asume al mismo tiempo que las nuevas condiciones para ese equilibrio vienen dictadas en última instan-

cia por la economía y se identifican esas nuevas condiciones con etiquetas conceptuales —«nuevo régimen financiarizado de acumulación», «globalización», «economía del conocimiento», etc.— de reducido valor analítico. De esas nuevas condiciones se derivarían unas exigencias de flexibilidad, movilidad, emprendimiento, innovación, aprendizaje continuo, competitividad, etc., a las que no hay posibilidad de sustraerse. Hoy solo es posible la inclusión aceptando dichas exigencias. Como en la etapa fordista, la economía sigue sometida al objetivo de maximizar el beneficio, y la reparación de los daños condicionados por la persecución de ese objetivo corresponde al sistema social. **El Estado social sigue actuando más como una instancia de estructuración de los procesos de exclusión que como una instancia de su eliminación. Y esa estructuración pasa hoy por políticas sociales «activadoras».**

Partiendo del diagnóstico de que la competitividad internacional agudizada también tiene efectos sobre la comparación de los costes laborales, el Estado asume la tarea de abaratar la mercancía «fuerza de trabajo» imponiéndole a través de la reorganización de las políticas sociales una disponibilidad a veces incluso por debajo de los costes individuales de reproducción. Al mismo tiempo crea los instrumentos de política laboral y social para que los individuos capaces de trabajar estén a disposición del mercado de trabajo y respondan por sí mismos a las exigencias de ese mercado. Es una de sus contribuciones a la agudización de la competitividad. Dicho en el lenguaje de la Comisión Europea: «Todas las personas que viven en Europa deben tener una oportunidad para adaptarse al cambio social». Se trata de una transformación de un Estado social «conservador de estatus» en uno «social-inversor», que contempla la educación en primer lugar como formación orientada a la ocupación («empleabilidad», «formación permanente»). De este modo, la creciente subjetivación se concreta en **una coacción a responsabilizarse más de sí mismo y de la propia previsión. Finalmente, se ha constituido un nuevo ideal del tratamiento político de las lacras sociales de la sociedad competitiva: la «inclusión».**

Así pues, desde mitad de la década de los ochenta, se ha ido produciendo un giro de la política social en Europa que acompaña el giro neoliberal de la política económica. Ese giro consiste en exigir «activadoramente» de los individuos —especialmente de los menos exitosos— más flexibilidad, responsabilidad, actividad e iniciativa empresarial. Durante las últimas décadas hemos visto como se producía una traslación de las formas económicas a todos los ámbitos de lo social. «Inclusión» en una sociedad sometida a esa expansión presupone que los individuos se formen y se comporten como corresponde a los modelos que obedecen al mercado (de trabajo). Significa casi exclusivamente integrar en estructuras, procesos y mecanismos de los mercados de trabajo y de consumo a los excluidos de lo que acontece en el mercado. **Inclusión representa una «radical adaptación al mercado». Más que una promesa de participación social, encierra una exigencia de comerciabilidad individualizadora.**

En contraste con este ideal de «inclusión», aquellos que no pueden o no quieren adaptarse a esa exigencia aparecen como «superfluos», «parásitos», «fracasados», «no rentables», etc. En la medida en que se ha producido una amplia aceptación social de la norma neoliberal de permanente optimización de sí mismo y de rendimiento en un marco de competitividad, también ha aumentado la aceptación de una valoración de los seres humanos en términos de coste-utili-

dad. Y, unido a ello, valoraciones generalizadoras de determinados grupos en razón de su rentabilidad y utilidad sociales: parados de larga duración, personas sin techo, personas con discapacidad, minorías étnicas, etc. Estamos ante una paradoja: en la misma medida en que, con la prolongación de la crisis, va desapareciendo la posibilidad de garantizar para más gente un empleo directo, bien remunerado y protegido socialmente, las políticas sociales se van volcando en garantizar la *ocupabilidad* o la *empleabilidad* y se empiezan a volver políticas individualizadoras. La vocación universalista y homogeneizadora de las políticas de integración deja paso a la *activación* de los grupos que pueden verse excluidos. **En el Estado social activador del bienestar no hay derechos sin responsabilidades.** Su compromiso con la igualdad no consiste en otra cosa que en contribuir a igualar las oportunidades de acceso a actividades consideradas útiles desde la perspectiva de la lógica de la reproducción del capital: el Estado invierte o favorece la inversión en «capital humano». Justo en el momento en que ese capital es menos demandado por la economía capitalista.

Podemos decir que hoy las políticas sociales reman en la misma dirección individualizadora hacia la que empuja la reconfiguración del contrato de trabajo implícito y del contrato social que le sirve de marco. ¿Cómo afecta esto a la cohesión social y al *ethos* que da soporte a Estado social?

3. ¿Erosión de la clase media en el capitalismo flexible?

Al menos hasta la irrupción de la crisis económica parecía dominar un consenso entre los científicos sociales en el sentido de que la sociedad de la segunda mitad del siglo xx no se puede describir en términos de sociedad de clases. Uno de los logros del pacto social de posguerra habría sido alumbrar una sociedad de clases medias, que eran las verdaderas beneficiarias de ese pacto y, por tanto, las que le daban estabilidad y las que sostenían con sus aportaciones las políticas sociales y de redistribución solidaria. Ciertamente, el final del fordismo supuso una disociación del consumo que respon-

día al aumento de las desigualdades sociales y a una polarización del mercado de trabajo: de un lado, empleos mal pagados e inseguros; de otra parte, distinguidos ejecutivos y «trabajadores del conocimiento». Sin embargo, el discurso dominante en los años noventa sobre la sociedad de consumo y la pluralidad posmoderna de estilos de vida no parecía poner en cuestión la idea de una sociedad de clase media. Ahora, con la crisis, aumentan las voces de alarma sobre el proceso de contracción de la clase media y del peligro que eso puede suponer para la estabilidad y la cohesión sociales.

Ciertamente, durante el fordismo el *ethos* dominante de la clase media parecía prometer estabilidad, integración y posibilidades de ascenso a quienes se esforzaran y rindiesen, a quienes se adaptaran diligentemente a la norma del trabajo productivo. Un Estado social que prometía igualdad de oportunidades y la confianza en un régimen meritocrático hacían el resto. La mirada de sospecha hacia los que se ubicaban en los márgenes respondía a la convicción de que estos eran incapaces de aprovechar las oportunidades por falta de esfuerzo. El primer embate que sufrió el predominio del *ethos* de clase media fue sin duda el que produjo la generación del 68. Los nuevos referentes que disputaban su hegemonía eran la participación política, la autonomía, la creatividad y la autorrealización. Ahora sabemos que en ellos se anunciaba el «nuevo espíritu del capitalismo» (Boltanski y Chiapello). Quizá el discurso actual sobre la amenaza de decadencia de la clase media sea expresión sobre todo del declive de ese nuevo espíritu, completamente subsumido y funcionalizado por el orden neoliberal.

Pero, más allá de la existencia de una amenaza real, no se puede negar un aumento del miedo real a una pérdida de estatus y estabilidad en la clase media. Y esto tiene que ver con la pérdida de un orden social, de una «normalidad», de unas reglas de juego estables para la vida profesional y la vida privada. Las posibilidades de ascenso y caída, de empleo estable o desempleo, de mejores o peores remuneraciones, etc., ya no parecen responder a criterios estables y claramente identificables. Y esto tiene que ver

con el nuevo contrato de trabajo implícito del que hemos hablado más arriba, con la imposibilidad de realizar un cálculo certero que asegure el éxito futuro de las inversiones en formación, salud o seguridad y con la deshomogeneización de las pertenencias grupales. La movilización de todos los recursos para asegurar el estatus ya no garantiza que esto ocurra. **La clase media ha perdido su predominio moral. Pero esto puede reforzar el sentimiento de tener que asegurarse espacios sociales exclusivos para el mantenimiento colectivo de posiciones sociales:** colegios exclusivos, diplomas y másteres exclusivos, inversiones financieras exclusivas, seguros de enfermedad y pensiones exclusivas, urbanizaciones exclusivas, etc. Puesto que, por un lado, el ascenso social se percibe como no seguro, más disputado, menos calculable, pero, por otro lado, las posibilidades de pérdida de estatus también se perciben como más verosímiles, el deseo de pertenecer a los estratos elevados de la clase media se hace más intenso, unido a la tendencia a desmarcarse de los estratos inferiores. **Esta mentalidad contribuye claramente a la profundización de las desigualdades y puede tener efectos muy importantes sobre las estructuras de solidaridad promovidas por el Estado social.** En lugar de una clase media cuya distribución de ingresos tenga la forma de un rombo, se puede ir produciendo una evolución hacia una distribución en forma de reloj de arena. Esta recomposición de la clase media afectaría poderosamente al sostenimiento de las políticas sociales.

4. ¿Política social más allá del Estado social? Nuevas condiciones de la solidaridad

El juicio que podamos emitir sobre la pervivencia de los Estados sociales y, por tanto, de su forma de integración social depende en buena medida de la consideración que demos a la actual crisis del sistema capitalista. Existen razones de peso para pensar que no estamos solo ante una crisis coyuntural ni ante la crisis de un modo de regulación específico y, por lo tanto, que no basta con

esperar a que se desmonten las sobrecapacidades en ciertos sectores, se destruyan las sobreaumulaciones de capital, se relance la producción en nuevos sectores con nuevas tecnologías y se abran nuevos mercados, para volver a la senda del crecimiento y del empleo. Hemos llegado a la situación actual siguiendo estrategias económicas, sociales y políticas que pretendieron

dar respuesta justo a esos mismos problemas que ya estaban en el origen de la crisis del modo de regulación fordista/keynesiano. Después de más de tres décadas de aplicación de esas estrategias, seguimos enfrentados a ellos, pero con unas montañas de deuda que, si bien nos han permitido mantener temporalmente la ilusión de una prosperidad sin demasiado fundamento real, ahora hipotecan nuestro futuro al mismo tiempo que nos lo hurtan.

La expectativa socialdemócrata de que basta con un pequeño desplazamiento de las contribuciones y las prestaciones de los sistemas sociales de seguridad y con esperar a que se relance la economía y se recupere el empleo, para que todo vuelva a estar bien, se revela cada vez más claramente como una ilusión. La mayor o menor fortuna que pudieran tener las políticas neokeynesianas en relanzar la economía no será capaz de recuperar la intensidad protectora de los Estados del bienestar posbélicos en los países desarrollados y mucho menos en el conjunto de la comunidad internacional. Asimismo, es altamente improbable que la economía capitalista, bajo las condiciones de la tercera revolución industrial, vaya a tener unas tasas de acumulación capaces de posibilitar una reducción drástica de la deuda. Tampoco está disponible la vía de amortiguar con políticas sociales la contracción económica y la destrucción de capitales sobrea acumulados, si como vemos esto impone socializaciones estatalizadas de las pérdidas de valor de esos capitales y, consecuentemente, recortes en otros gastos de los Estados.

En ese marco económico, aunque no se pueda descartar el colapso, **cuando menos es necesario admitir que no vamos a contar con una estabilización duradera y sí probablemente con periodos más o menos largos de recesión y quizá tímidas recuperaciones.** Un nuevo régimen de acumulación estable que dinamice la economía capitalista ni se ha consolidado ni se espera en un futuro previsible. La conocida fórmula de que la mejor política social es el empleo, si es que alguna vez fue algo más que propaganda, está claro que ya no funciona ni va a funcionar. Y esto significa que tenemos que contar con crecientes exclusiones sociales, con aumentos

de la desigualdad social y con un autoritarismo político cada vez menos maquillado. A lo que se añade la crisis ecológica, para la que no hay solución bajo condiciones capitalistas. No podemos entrar aquí a analizar la inviabilidad de un «capitalismo verde», pero, en todo caso, el crecimiento —un mantra que no han dejado de repetir las fuerzas políticas con representación parlamentaria de un extremo al otro del arco parlamentario—, lejos de ser la solución a los problemas a los que nos enfrentamos, es un problema en sí mismo.

Mantener las tasas de beneficio cada vez permite menos la financiación de la reproducción de la vida de los que el sistema económico declara «superfluos». En este sentido, la lucha contra la pobreza y la exclusión tiene necesariamente que articularse con proyectos de transformación radical del sistema capitalista. No basta con seguir modificando y replanteando los equilibrios entre las diferentes esferas de producción del bienestar social —mercantil, estatal, doméstico-familiar y relacional— o mejorando su interrelación y las formas de producción de los bienes específicos en cada una de ellas, como si la agresividad del capitalismo agónico y la amenaza ecológica no constituyeran el horizonte inmediato de la acción social. La lucha contra la pobreza y la exclusión en el nuevo horizonte pasa por la necesidad de nuevas formas de «hacer sociedad». En este contexto, la pregunta por las transformaciones sociales radicales se vuelve ineludible.

Dado el papel jugado hasta aquí por los Estados sociales, no parece razonable esperar de los mismos una contribución decisiva a la transformación radical de las relaciones sociales, los valores, las formas de producción y los estilos de consumo o de las relaciones de género y con la naturaleza. Y lo que está en juego en esa transformación es la posibilidad de supervivencia de la especie. Para esa supervivencia el «trabajo asalariado» —clave y eje de dichos Estados sociales— no es la respuesta, sino el verdadero problema. Y es el problema porque para la acumulación de capital cada vez es necesario menos trabajo y porque mantenerlo como eje central de la organización social se hace cada vez más incompatible con la

reproducción social. **La solución quizá sea la progresiva desvinculación del trabajo y los salarios, algo a lo que intentan apuntar tanto la propuesta de una reducción drástica de la jornada de trabajo como la de una renta básica universal.**

En cualquier caso, **la incapacidad para pensar otras formas de trabajo que no sean la forma específica del trabajo asalariado constituye un obstáculo que hay que remover.** La supeditación del trabajo a la lógica del beneficio apropiado privadamente no solo hace abstracción de los fines sociales del trabajo —no produce lo necesario para la reproducción de la humanidad y, por el contrario, produce lo que la daña y destruye—, sino que además invisibiliza y subordina todos los trabajos que se prestan para hacer posible dicha reproducción y quedan fuera de la relación salarial, cosa que denuncia el feminismo. Al mismo tiempo, el productivismo ciego al servicio del beneficio tiene unos efectos destructivos sobre el ecosistema que no admiten ya más dilación. El supuesto objetivo de «crear puestos de trabajo», tras el que se esconde el verdadero objetivo de acumular de manera infinita y abstracta el capital, ya no puede ser la justificación para el ecocidio. Tampoco es posible seguir negando los efectos ruinosos de esa forma de trabajo y de «tiempo libre» sobre el resto de los países excluidos de los más mínimos niveles de bienestar. Ni la crisis ecológica, ni la crisis migratoria ni la crisis social pueden abordarse ya desde presupuestos socialdemócratas. La socialdemocracia es demasiado vulnerable, objetivamente vulnerable, al chantaje de la economía capitalista. No tiene otra forma de movilizar a su electorado que ofreciéndose como el partido del pleno empleo, sin poder dejar de hacer al capital, al mismo tiempo, el guiño de ofrecer las mejores condiciones, también desde el punto de vista del mercado de trabajo, para la rentabilización de las inversiones de capital.

En una situación de crisis económica profunda, de persistencia de las políticas económicas de corte neoliberal, de reconfiguración del vínculo social por medio del modelo del «empresario de la propia fuerza de trabajo» y del Estado social «activador», de completa

mercantilización de la socialidad cotidiana a través de las nuevas redes sociales, resulta necesario explorar las posibilidades de una organización cualitativamente diferente del sistema social de seguridad. Este ya no se puede apoyar exclusivamente en un supuesto inexistente: en derechos derivados de una relación salarial segura, estable y duradera, así como en una política social administrada burocráticamente por las instituciones del Estado social. Es necesario pensar en una política social desvinculada del trabajo asalariado, una política social focalizada en la producción de una infraestructura social que sirva de palanca para ampliar el concepto de trabajo y acabar con el fetiche del trabajo asalariado. Es decir, **habría que pensar una transición desde unas políticas sociales convencionales hacia una nueva «política de lo social», precisamente a partir de aquellos espacios sociales y de aquellos sujetos que son abandonados por las políticas sociales dominantes por «inintegrables», «sobrantes», etc.**

Esa política de lo social habría de orientarse en primera línea a fomentar en los afectados la competencia para descifrar sus situaciones y problemas cotidianos, para explorar aquellos elementos de su capacidad de trabajo opuestos a la lógica de valorización capitalista, pero fundamentales para su realización y para su capacidad de cooperación. Se trataría de aquellos elementos que pueden constituir puntos de partida específicos de procesos de producción volcados en la realización de lo común y vinculados con intereses vitales concretos. Políticas de lo social de los productores y productoras y desde ellos. Evidentemente, estas políticas de lo social necesitan de grupos interesados y capaces de propagar socialmente otras formas de vida y de realizarlas de manera iniciaria en diferentes formas de praxis.

Por eso conviene aclarar bien lo que entendemos por «infraestructura social», para no confundirla con el término más habitual de *recurso*. No se trata de crear instalaciones, de dotar de personal (experto) y de programar actividades, y de financiarlas con cargo a los presupuestos del Estado, sino más bien de identificar y promover los pro-

cesos comunitarios que involucren a los actores en el desentrañamiento de las situaciones y los problemas que afectan a sus vidas, en la generación y sostenimiento de las formas de organización independiente necesarias para la búsqueda de respuestas, en la movilización de capacidades y medios necesarios para la producción del bienestar y la reproducción de la comunidad. De esta manera se pueden ir reconquistando actividades, espacios, medios, bienes y servicios, y liberándolos de la forma mercantil de su producción y reproducción y, por lo tanto, de las coacciones que dicha forma impone, desde la continua aceleración hasta la rentabilidad puramente económica, desde la desigual distribución hasta la subordinación a objetivos de dominación.

Esta reconversión de las políticas sociales convencionales en política de **lo social necesita de una profunda transformación del tercer sector**. Este ya no puede seguir actuando de «telonero» barato o de módico «apagaluces», según el caso, de las políticas sociales convencionales, menos aún con la deriva que tienen dichas políticas en este momento. Si ha de realizar una contribución significativa no va a ser asimilándose a las estrategias «activadoras» de Estado social

reconvertido en Estado competitivo que reduce a sus ciudadanos a «capital humano» empleable. Tampoco puede limitarse a tareas de acarreo que faciliten a los «descolgados» el acceso bien sea a un mercado de trabajo cada vez más precarizado, a unas prestaciones del Estado cada vez más escasas o a estructuras de sociabilidad degradadas por los efectos de la crisis. Si ha de hacer una aportación significativa tendría que ponerse al servicio de los procesos de liberación de actividades, espacios, medios, personas, etc., de la forma mercantil de revalorización del capital. A promover y reforzar las diferentes praxis de producción solidaria del vínculo social y del bienestar. Dicho con otras palabras, es necesario ir más allá de una visión centrada en las instituciones, sus aparatos de expertos, sus planificaciones, sus intervenciones, sus presupuestos, sus recursos y servicios, etc. Se trata de considerar el tejido social y las formas de relación que sustentan las agrupaciones estables e impiden una esclerotización de las instituciones, la capacidad de reacción, reivindicación, articulación de intereses y necesidades, de proyectos sociales y políticos, de alternativas... Y, por supuesto, las prácticas sociales que conforman una cultura de la solidaridad.

D

Debatimos

De las prácticas sociales instituyentes a la institucionalización... ¿contrahegemónica?

Imanol Zubero

Profesor de Sociología. Universidad del País Vasco. Responsable del grupo de investigación CIVERSITY

1. Una realidad en estado de interregno

El pasado 14 de marzo el periódico *El País* publicaba en su sección de economía un artículo titulado «Las insospechadas fortalezas de la sociedad española»⁽¹⁾, en el que, frente a la corrupción imperante en la política y la economía, la precarización y el desempleo, se planteaba la posibilidad de contraponer la «inteligencia exportadora creciente, red de seguridad familiar, espíritu de adaptación y sacrificio, disposición al asociacionismo y la reinención de alternativas políticas... demostrada por la sociedad durante la doble crisis económica y política», o si hacer tal cosa «sería situarse al otro lado del espejo, en el espacio del voluntarismo y la ficción». Recurriendo a la opinión de diversos expertos, el articulista se inclinaba por la primera de las opciones: la de afirmar la existencia de una sociedad organizada desde abajo, construyendo «alternativas profilácticas llamadas a devolver la honestidad y la virtud a la vida pública», impulsadas por un «caudal de ilusión social» que habría «cristalizado en nuevas alternativas», gracias a

las cuales «el sistema ha empezado a revitalizarse y renovarse y, contra lo que ocurre en la casi totalidad de los países europeos, lo está haciendo sin recurrir a la xenofobia». El artículo concluía así: «Sea cual sea el rumbo que el país vaya a adoptar en su actual proceso de cambio, parece claro que la sociedad española tiene la piel más dura y flexible, es más capaz y virtuosa que lo que el morboso pesimismo histórico predica».

Debo decir que, cuando leí este artículo, tuve un sentimiento agrisado. Por un lado, me alegré de que un medio de tanta difusión se hiciera eco, aunque fuera de forma superficial, de un conjunto de fenómenos sociales que ya había sido detectado y empezado a ser analizado en el *VII Informe FOESSA*, como es el hecho de que a lo largo de estos años de crisis puede identificarse un triple movimiento de destrucción, emergencia y evolución del capital social en nuestra sociedad⁽²⁾. Un movimiento complejo, cargado tanto de posibilidades como de ambigüedades, al que ya nos hemos aproximado

(1) BARBERÍA, J. L. (2016): «Las insospechadas fortalezas de la sociedad española», *El País*, 14 marzo. http://economia.elpais.com/economia/2016/03/11/actualidad/1457721956_511373.html

(2) JARAÍZ, G. y VIDAL, F. (2015): «Capital social y cultural en España», *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid: Fundación FOESSA, cap. 7.

en otros trabajos(3). Pero, por otro lado, tuve la desasosegante impresión de que la potencial alternatividad de estas realidades emergentes corría el riesgo de acabar reconducida a los viejos espacios de la innovación social, el emprendimiento y la ejemplaridad, conocidos mantras que permitirían la normalización de todas esas prácticas sociales, reducidas a lenitivo que reduzca ciertos males característicos de nuestra sociedad, pero sin modificar en absoluto su funcionamiento. Hasta la siguiente crisis...

Hay que empezar por reconocer lo obvio: que no es en absoluto sencillo analizar si las nuevas lógicas de las muchas iniciativas sociales surgidas o resignificadas durante estos años de crisis se están efectivamente trasladando al ámbito de lo institucional; menos aún juzgar el alcance de esta institucionalización (en el caso de que se esté produciendo) o de su ausencia. La razón primera y fundamental de que tal análisis no sea sencillo tiene que ver con el hecho de que se trata, en la mayoría de los casos, de realidades cuyo origen se remonta a apenas un lustro, o menos aún, lo que nos sitúa más en el terreno de la apuesta que en el de la prognosis empíricamente fundada.

Recuperando la idea gramsciana de «interregno», Zygmunt Bauman ha escrito recientemente que la actual es una de esas épocas «en las que se acumula una evidencia casi diaria de que las viejas y conocidas formas de hacer las cosas ya no funcionan, a la vez que sus sustitutos más eficaces aún no se han presentado o son demasiado precoces, volátiles e incipientes como para ser tenidos en cuenta o asimilados seriamente una vez advertida su presencia,

(3) ZUBERO, I. (coord.) (2014): «¿Qué sociedad saldrá de la actual crisis? ¿Qué salida de la crisis impulsará esta sociedad?», *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid: Fundación FOESSA, cap. 6. http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/capitulos/pdf/06_Capitulo_6.pdf. ZUBERO, I. (2015): «Innovación social: una propuesta para pensar las prácticas sociales en clave de transformación». SUBIRATS, J. y GARCÍA BERNARDOS, Á. (eds.) (2015): *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*, Barcelona: Icaria, pp. 13-42. http://www.academia.edu/16992920/Innovaci%C3%B3n_social_una_propuesta_para_pensar_las_pr%C3%A1cticas_sociales_en_clave_de_transformaci%C3%B3n

si es que se la advierte»(4). Así es. Cuando nos aproximamos desde la ciencia social (no tanto desde la práctica militante) a ese complejo (magmático, telúrico, rizomático) que Jesús Sanz y Óscar Mateos han denominado el «laboratorio social pos-15-M»(5), debemos tener en consideración que nos hallamos, en el mejor de los casos, ante un(os) proceso(s) social(es) en *estado naciente*. Merece la pena detenernos brevemente en esta cuestión, de la mano del sociólogo italiano Francesco Alberoni(6).

En una aproximación a los fenómenos de movilización social que ya es clásica, Alberoni sostiene que en cada sociedad cabe diferenciar entre «dos estados de lo social» que denomina «estado institucional y de la vida cotidiana» y «estado naciente». Lo social, las sociedades, funciona normalmente en modo institucional: las cosas ocurren sin sorpresas, dentro de lo esperado, siguiendo procedimientos pautados. Pero en ocasiones se producen momentos de discontinuidad, rupturas de la normalidad: las sociedades, o algunos de sus ámbitos o subsistemas, adoptan entonces la forma del estado naciente, que Alberoni caracteriza como «una exploración de las fronteras de lo posible» (p. 43) o, también, como una «alteración de la relación de fuerzas e interacciones reales que se determina en un cierto punto del sistema, y que, más allá de cierto umbral, pone en acción una recomposición colectiva alternativa» (p. 72).

Y en estas estamos: en situación de interregno, en estado naciente. De ahí la dificultad para afirmar con rotundidad nada respecto a lo que viene ocurriendo en España desde aquel 15 de mayo de 2011, cuando las plazas de tantas ciudades y pueblos se convirtieron en parlamentos ciudadanos; mucho menos para aventurar qué puede ocurrir en el futuro. Pero están pasando cosas, cosas importantes, que merecen nuestra atención, aunque sea complicado proyectarlas hacia el futuro.

(4) BAUMAN, Z. y DONSKIS, L. (2015): *Ceguera moral*, Barcelona: Paidós, p. 108.

(5) SANZ, J. y MATEOS, O. (2015): «Dónde queda la agenda social? Partidos políticos y movimientos sociales frente a la pobreza y la exclusión social», *Análisis y perspectivas: Empleo precario y protección social*, Madrid: FOESSA, pp. 30-36.

(6) ALBERONI, F. (1984): *Movimiento e institución*, Madrid: Editora Nacional.

2. Una institucionalización política exitosa pero sometida a discusión

«En el Estado español, el campo de lo político está experimentando una gran transformación cuyo origen más inmediato hay que situarlo en el 15-M. Quizá el grito más emblemático y ampliamente compartido lanzado por esta insurrección, el de “no nos representan”, ha servido para trazar en tan solo tres años el vertiginoso camino que va desde la denuncia popular masiva del gobierno de la deuda y las políticas de recortes, al germen de la organización de nuevas fuerzas políticas que apuntan a convertir en leyes los deseos expresados en las calles»(7). En efecto, seguramente sea en este campo, en el de la política institucional, en el que más evidentes son las transformaciones y su institucionalización. La irrupción del «nuevo municipalismo»(8), con sus inesperados éxitos en ciudades tan importantes como Barcelona, Madrid, Zaragoza, Cádiz, A Coruña, Santiago de Compostela, Alicante o Valencia, y el éxito electoral de Podemos, con el 20,64% de los votos y 69 escaños en las elecciones del 20 de diciembre, son su expresión más evidente.

«Las demandas del 15-M marcan ahora la agenda política» es el titular de una información en la que se sostiene que el impacto político de los indignados sigue vigente en las nuevas formaciones políticas, pero también en los programas de los partidos tradicionales, que se han visto obligados a privilegiar en sus agendas cuestio-

nes como la regeneración democrática, la lucha contra la corrupción, la transparencia o la participación ciudadana(9). Precisamente, es en el paso «de la crisis económica a la crisis política» donde Manuel Castells cifra la clave del cambio de época que, según él, estamos viviendo: «Hemos entrado en la época en que, tal vez y a pesar del mal fario de la política, podamos apropiarnos de nosotros mismos y decidir nuestro futuro en comunidad y en libertad»(10). Pues bien, parece que ese paso se ha producido ya en España.

Sin embargo, el libro, que empezaba proclamando esa «gran transformación» del campo de lo político, finaliza así: «La promesa de lo otro, de un verdadero proceso constituyente impulsado desde abajo, se aleja aceleradamente con la conversión de Podemos en una organización cada vez más alejada del partido-movimiento que debía ser y más cercana a los partidos jerárquicos de siempre»(11). Bien es cierto que, entre ambas afirmaciones, quien se aproxime a este muy recomendable texto se encontrará con 170 páginas de reflexiones diversas que buscan impulsar una auténtica nueva política al servicio del sostenimiento de toda la vida y de todas las vidas. Pero el hecho es que eso que en principio pudiera interpretarse como un éxito —la institucionalización política de la indignación ciudadana expresada de tantas maneras en los años anteriores—, no deja de ser considerado, como acabamos de ver, como un fracaso, como una derrota, hasta como una traición.

Así, hay quienes ven a Podemos menos como «cristalización operativa del fenómeno colectivo de indignación» (integrado por el movimiento 15-M, las «mareas» ciudadanas o el activismo anti desahucios) que como una «solución arbitrada por un

(7) GRUPO DE ESTUDIOS BUEN VIVIR. FUNDACIÓN DE LOS COMUNES (2015): «De la crisis al asalto de la política. Hacia unas nuevas instituciones democráticas», Fundación de los Comunes (ed.), *Hacia nuevas instituciones democráticas. Diferencia, sostenimiento de la vida y políticas públicas*, Madrid: Traficantes de Sueños, p. 13.

(8) VILAREGUT, R. (coord.) (2013): *Territorios en democracia. El Municipalismo a debate*, Barcelona: Icaria. OBSERVATORIO METROPOLITANO (2014): *La apuesta municipalista. La democracia empieza por lo cercano*, Madrid: Traficantes de Sueños. ZAPATA, G. (2015): «Municipalismo democrático: ¿Cómo se organiza una ciudad?», *Viento Sur*, 138, pp. 71-77. MIR, J. (2015): «La revolución democrática desde abajo en el municipalismo: ciudadanía, movimientos sociales y otra manera de hacer política», *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, n.º 129, pp. 99-109.

(9) GARCÍA DE BLAS, E. y JIMÉNEZ GÁLVEZ, J. (2015): «Las demandas del 15-M marcan ahora la agenda política», *El País*, 15 mayo.

(10) CASTELLS, M. (2016): *De la crisis económica a la crisis política*, Barcelona: Libros de Vanguardia, p. 266.

(11) GRUPO DE ESTUDIOS BUEN VIVIR. FUNDACIÓN DE LOS COMUNES: *op. cit.*, p. 185.

núcleo de activistas a tensiones de muy difícil resolución» presentes en dicho fenómeno colectivo de indignación(12). Entre estas tensiones, una de las más complicadas de afrontar ha sido, precisamente, la de la institucionalización o no de toda esa emergencia ciudadana. Calvo y Álvarez consideran que Podemos es el producto impulsado por el sector de «15mayistas veteranos», más politizados y con mayor experiencia de trabajo en movimientos sociales y políticos, temerosos de quedar presos de un asamblearismo que los condene a la irrelevancia, frente a los «nuevos 15mayistas», personas recién llegadas a la movilización sociopolítica al calor de la crisis y las protestas contra la austeridad.

Nadie como el propio Pablo Iglesias ha defendido con tanta claridad la necesidad y la conveniencia de esta institucionalización: «La propia lógica del movimiento 15-M le llevó a agotarse en cuanto tal y a no tener los efectos políticos deseados por sus protagonistas y por sectores de activistas empeñados en que lo social puede sustituir a lo político. Pretender reducir la política a la mera expresión de los contrapoderes sociales labrados en la movilización y en el activismo paciente es una de las mayores torpezas de buena parte de la inteligencia movimentista de nuestro país, incapaz de asumir que el *mientras tanto* era precisamente eso, una forma de trabajar hasta que se presentara el momento de la audacia que requería de otras técnicas políticas»(13).

Pero, aunque es verdad que el uso de herramientas digitales para deliberar, interaccionar o abrir nuevas formas de participación en el seno de Podemos ha permitido a esta nueva fuerza política modular el paso de movimiento a partido, posibilitando una «transición suave entre las plazas y los parlamentos»(14), no es menos cierto que esta transición no se ha realizado sin conflictos ni ten-

siones: desde el abandono de la dirección de Juan Carlos Monedero en marzo de 2015 («Podemos ha de volver a sus orígenes. Tenemos que prestar más atención al lugar de donde venimos, a lo que nos dio origen, más que al lugar donde queremos ir») hasta la destitución del secretario de organización, Sergio Pascual, en marzo de 2016.

«Nunca se “toma” el poder, sino que es el poder quien “nos toma”», advierte un veterano militante anarquista aragonés cuando se le pregunta por los riesgos que afrontan aquellos movimientos sociales y grupos con prácticas horizontales, asamblearias y autogestionarias, en el caso de que lleguen a las instituciones(15). También se advierte de que «las protestas sociales decaen tras la llegada de Podemos a las instituciones»(16). ¿Cooptación? ¿desarme? Se trata de un debate tan viejo como la misma izquierda. Por el momento, parece que el éxito electoral de Podemos va a verse permanentemente acompañado de una fuerte crítica «amiga», convencida de que «una acción transformadora efectiva y realista está obligada a *desbordar ampliamente los cauces de las instituciones del Estado*, [ya que], si no lo hace, morirá ahogada en los estrechos márgenes de maniobra que experimenta la política contemporánea»(17).

Mientras tanto, en Francia, el movimiento Nuit Debout (Noche en pie)(18), que desde el pasado 31 de marzo viene agrupando las protestas contra la regresiva reforma laboral del gobierno de François Hollande, recoge la antorcha de la indignación. Habrá que seguir con mucha atención cómo afrontan el futuro nuestras vecinas y vecinos.

(12) CALVO, K. y ÁLVAREZ, I. (2015): «Limitaciones y exclusiones en la institucionalización de la indignación: del 15-M a Podemos», *Revista Española de Sociología*, 24, pp. 115-122.

(13) IGLESIAS, P. (2015): «Entender Podemos», *New Left Review*, 93, pp. 18-19.

(14) ROMANOS, E. y SÁDABA, I. (2015): «La evolución de los marcos (tecno) discursivos del movimiento 15-M y sus consecuencias», *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 32, pp. 15-36.

(15) IBAÑEZ, T. (2014): «Nunca se toma el poder, sino que es el poder quien nos toma», *La Marea*, 29 junio. <http://www.lamarea.com/2014/06/29/tomasibanez/>

(16) GARCÍA DE BLAS, E. (2016): «Las protestas sociales decaen tras la llegada de Podemos a las instituciones», *El País*, 16 abril. http://politica.elpais.com/politica/2016/04/16/actualidad/1460820264_483357.html

(17) SANTIAGO MUIÑO, E. (2016): *Rutas sin mapa. Horizontes de transición ecosocial*, Madrid: Los Libros de la Catarata, p. 66. Ver también MATEO, E. (dir.): *Hasta luego, Pablo. Once ensayos críticos sobre Podemos*, Madrid: Los Libros de la Catarata.

(18) <http://www.nuitdebout.fr/>. Ver, a este respecto: GORDARD, D. (2016): «Lograr que brillen los diamantes», *Vientosur.info*, 15 abril. <https://www.vientosur.info/spip.php?article11180>

3. Una institucionalización social fragmentaria pero creciente

Analizando las transformaciones políticas que desde hace unos años vienen produciéndose en distintos países de América Latina —particularmente en los casos de Bolivia y Ecuador, aunque no solo—, Boaventura de Sousa Santos maneja la categoría del «Estado experimental» para analizar una serie de prácticas sociales que, impulsadas por los movimientos indígenas y desarrolladas a lo largo de un prolongado proceso de tiempo, han logrado navegar en la tensión entre lo constituido y lo constituyente, dando lugar no solo a la llegada al poder de líderes pegados a esos movimientos, sino a la constitucionalización de formas de vivir, de participar y de interpretar el mundo propias de esas comunidades populares e indígenas(19). No soy capaz de señalar en el ámbito español ninguna experiencia que pueda ir en la dirección señalada por Santos. Aquí, más bien, habrá que encaminarse hacia otros espacios y fijarnos en aquellas prácticas extrainstitucionales que «operan en el espacio público, en la calle, aun cuando su objetivo sea apenas presionar y no cambiar profundamente el marco institucional vigente»(20). Porque lo cierto es que, si el espacio institucional era el ámbito hacia el que tradicionalmente se orientaban las exigencias y las protestas de los movimientos sociales o las iniciativas populares, hoy nos encontraríamos en una situación nueva en la que, sin abandonar necesariamente esta demanda o presión hacia las instituciones-instituidas, las prácticas sociales surgidas del «laboratorio social pos-15-M», o al menos las más novedosas, se dirigen fundamentalmente a la creación de nuevas instituciones y nuevas esferas de sociabilidad al margen de lo instituido, autónomas, autogestionadas.

Destacan, en este sentido, las cooperativas integrales, organizadas sobre la base de los prin-

cipios de democracia directa (asamblea abierta), cooperación en red y descentralización, que desde 2011 vienen surgiendo en distintos lugares de España; y así, hoy funcionan la Cooperativa Integral Catalana, la Cooperativa Integral Valenciana (A Tornallom), la Cooperativa Integral Aragonesa, la Cooperativa Integral Granaína, la Cooperativa Integral Asturiana, la Mancomunidad Integral Galega, la Cooperativa Integral Riojana, la EcoXarxa Mallorca, la EcoRed Salamanca, la Herri Kooperatiba en Euskal Herria, así como otras iniciativas con objetivos similares, como las Redes Autogestionadas de Málaga, la Red Horizontal de Autogestión y la Red de Colectivos Autogestionados de Madrid, el colectivo Auzolan en Euskal Herria, etc.(21). Aunque constituidas como entidades jurídicas cooperativas, con el fin de contar con una salvaguarda legal para su funcionamiento, sus objetivos se dirigen a construir una base de poder material y técnico (económico, financiero, tecnológico, comunicativo, etc.) a partir de la cual impulsar iniciativas estratégicas que permitan la construcción de una economía popular como alternativa integral del actual modelo económico estatal-capitalista. Su principal interés, lo que las diferencia de otras iniciativas de carácter más local, es su pretensión de integralidad y de escalabilidad, principales obstáculos a los que se enfrentan otras prácticas sociales más extendidas y, también, más conocidas.

Nos referimos a prácticas como los grupos de consumo alternativo o colaborativo(22), o también a experiencias y proyectos de «urbanismo emergente», movimiento basado en la acción ciudadana concreta y directa dirigida a generar a corto plazo cambios inmediatos en el espacio

(19) SANTOS, B.S. (2010): *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*, Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, pp. 110-111.

(20) SANTOS, B.S. (2014): *Democracia al borde del caos: ensayo contra la autoflagelación*, México: Siglo XXI, pp. 39-40.

(21) <http://integrajkooperativoj.net/>

(22) El Centro Complutense de Estudios e Información Medio Ambiental y el Centro de Investigación e Información en Consumo han elaborado un completo mapeo de este tipo de iniciativas en su informe *Cambio global España 2020/50*, pp. 143-144. <http://opcions.org/sites/default/files/pdf/InformeCambioGlobal-Consumo.pdf>

público de las ciudades(23). Ejemplo de ello son iniciativas como el Campo de la Cebada en Madrid; el colectivo Todoporlapraxis ha puesto en marcha una plataforma digital que busca compartir información y experiencias sobre todas estas prácticas y estrategias para la recuperación de espacios urbanos vacíos y su reconversión en infraestructuras autogestionadas por la ciudadanía(24). Estas prácticas, que en su inmensa mayoría nacieron como iniciativas alternativas o al margen del sistema, en los últimos años han empezado a ser reconocidas y hasta promovidas desde las administraciones locales: es el caso de «Esto no es un solar», promovida por la sociedad municipal Zaragoza Vivienda, de «Solars Vius» del Ayuntamiento de Lleida o del «Pla de Buits» (Plan de Vacíos) del Ayuntamiento de Barcelona.

Como hemos indicado más arriba, en otros trabajos ya nos hemos aproximado a estas prácticas sociales, entre las que sobresalen por su extensión las redes de economía alternativa y solidaria agrupadas en REAS(25), las monedas locales(26),

(23) BELLET SANFELIU, C. (2014): «La activación de solares urbanos. De práctica alternativa a objeto de programas municipales», *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIX, 1058, 15 de enero. <http://www.ub.edu/geocrit/b3w1058.htm>

(24) <http://www.todoporlapraxis.es/>

(25) http://www.economiasolidaria.org/red_redes

(26) Aunque solo unas 10.000 personas las utilizan con asiduidad en España, uno de los proyectos más am-

la banca ética y, en general, todo un catálogo de prácticas colaborativas que algunos autores, escribiendo desde perspectivas ideológicas muy distintas, entienden como potencialmente superadoras del capitalismo(27).

En todo caso, la evolución de todas estas prácticas y su potencial de transformación sistémica se va a jugar, también, en el terreno del mismo debate, que, como hemos visto, afecta a las prácticas políticas emergentes. Como señala Joan Subirats: «No se trata solo de incidir y resistir, sino también de disentir construyendo alternativas. Demostrar, con ese “éxodo” de las instituciones, que no todo va a encontrar solución en y desde la acción de los poderes públicos constituidos»(28). La cuestión será si ese éxodo nos aleja de las instituciones actualmente existentes a la vez que nos acerca a otras, aún por construir.

biciosos en este terreno está gestándose en la Comunidad Valenciana, donde la Asociación de Economías Biorregionales pretende crear la primera moneda complementaria que abarque toda una comunidad autónoma. VELÁZQUEZ-GAZTELU, J.P. (2015). «Explosión de monedas sociales». *eldiario.es*, 8/2/2016. http://www.eldiario.es/alternativaseconomicas/Monedas_6_482311768.html

(27) RIFKIN, J. (2014): *La sociedad de coste marginal cero*, Barcelona: Paidós. MASON, P. (2016): *Postcapitalismo*, Barcelona: Paidós.

(28) SUBIRATS, J. y VALLESPÍN, F. (2015): *España / Reset. Herramientas para un cambio de sistema*, Barcelona: Ariel, p. 186.

4. Ocasión para repensar lo que somos y hacemos

Escribe Jean-Louis Laville que «el objetivo de transformación está ausente en el enfoque del tercer sector», pero no así en el caso de la economía social, «que insiste en la presencia de empresas no capitalistas en el mercado con el fin de que no se vean encajonadas en el ámbito de la acción social y que puedan hacer valer su eficacia»(29). No nos interesa ahora entrar en este debate, en lo que esta afirmación pueda o

no tener de fundamento empírico, pero sí nos sirve para plantear una última y breve reflexión.

Cuando pensamos en la institucionalización de las nuevas lógicas presentes en las iniciativas sociales alternativas surgidas o resurgidas en los últimos años, inmediatamente buscaremos su materialización en nuevas instituciones políticas o en prácticas sociales y económicas. Esta ha sido la perspectiva que hasta ahora hemos manejado en este escrito. Pero la institucionalización no se agota en su dimensión material: debemos tener también en cuenta su dimensión simbólica o ideológica, la capacidad de esas ini-

(29) LAVILLE, J.-L. (2015): *Asociarse para el bien común. Tercer Sector, Economía Social y Economía Solidaria*, Barcelona: Icaria, p. 183.

ciativas alternativas para generar nuevos marcos de lectura de la realidad, para repensar lo que somos y hacemos, abriendo la posibilidad de nuevas preguntas, nuevos juicios, nuevas respuestas y, a partir de ellas, de nuevas prácticas. Y lo cierto es que, en este sentido, uno de los posos más interesantes que ha dejado la constelación 15-M ha sido la exigencia de reflexionar sobre las prácticas sociales, políticas y económicas existentes, cuestionándolas y problematizándolas, y obligándonos a quienes participamos en ellas a romper con ciertas inercias del pasado.

Volviendo a la crítica de Laville sobre el supuesto déficit de ambición transformadora por parte del tercer sector, resulta muy relevante constatar que, al margen de la verdad que esta crítica pueda contener, lo cierto es que en la actualidad el tercer sector (de acción social) en España se está planteando activamente esa misma pregunta. Esto es lo que se desprende de la interesante investigación coordinada por Gregorio Rodríguez Cabrero y Vicente Marbán, titulada *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social*, en la que nos encontramos con unas entidades que se preguntan, con lucidez y responsabilidad, si acaso no han podido quedar, tras el reflujó de las mareas indignadas, varadas en el terreno de «la casta», junto con otras viejas organizaciones políticas y sindicales. Y así, azuzadas por el sentido de la responsabilidad para con su propia misión, se lanzan a un ejercicio de autorreflexividad sin trampa ni cartón, en el que buscan y encuentran fragilidades y oportunidades:

«Estos cambios estructurales y el impacto de la crisis han puesto de manifiesto tanto las fragilidades como, también, las oportunidades del

TSAS. Fragilidades como son las tensiones financieras para hacer frente a la demanda social abandonada por el Estado, la desmovilización del sector frente al auge de los movimientos sociales de personas afectadas y la debilidad de su articulación organizativa como actor del sistema de bienestar. Pero también oportunidades como son la defensa de los bienes comunes, el desarrollo de la democracia hoy subordinada al imperativo de los mercados financieros, el esfuerzo de innovación social, el desarrollo de la economía social y un elevado potencial para ser un actor clave en la salida de la crisis en complementariedad con otros segmentos y organizaciones de la sociedad civil e, incluso, con el propio Estado de bienestar, hoy en regresión»⁽³⁰⁾.

No solo en lo que se refiere al tercer sector: son todas las organizaciones sociales, políticas y sindicales, todas las instituciones, las que se han visto invitadas (u obligadas) a asomarse a la ventana de oportunidad abierta por el 15-M, con su potencial repolitizador, para sacudirse inercias y repensarse⁽³¹⁾.

Y, en este ejercicio, ha surgido un marco compartido, el principio de «lo común»⁽³²⁾, que en los próximos años va a constituir uno de los principales espacios de encuentro de las distintas prácticas sociales orientadas a la superación de la sociedad actual.

⁽³⁰⁾ *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social Parte II: Los retos del Tercer Sector de Acción Social*. http://www.plataformaong.org/ciudadaniaactiva/tercersector/analisis_prospectivo_retos_del_TSAS_parte_2.pdf

⁽³¹⁾ <http://www.espacio-publico.com/partidos-militantes-y-ciudadanos-en-la-crisis-de-representacion>

⁽³²⁾ LAVAL, Ch. y DARDOT, P. (2015): *Común*, Barcelona: Gedisa.

5. Un tiempo de apuestas

Nos referíamos al comienzo de esta breve reflexión a la recuperación por Bauman de la idea de interregno. Por su parte, Santos recurre a su paisano, el poeta Fernando Pessoa, y habla del entreser como la condición existencial de quienes habitan en un momento de transición entre

estados sociales, entre el hoy y el mañana, entre lo instituido y lo todavía por construir⁽³³⁾. En estas situaciones, advierte Santos, «la apuesta es la

⁽³³⁾ SANTOS, B. S. (2014): *op.cit.*, p. 276.

única manera que tenemos de hacernos presentes en el futuro». Y continúa:

«De la misma manera que el ciego se guía por ruidos, voces, accidentes palpables, nosotros apostamos a partir de indicios, pistas, señales, emergencias, tendencias, latencias, con todo lo que todavía no es. El todavía-no-es no es el todavía no es el todavía no de un todo indiscriminado. Es el todavía no de algo parcialmente determinado por una aspiración realista y por una voluntad proporcionada [...] ¿Sobre qué indicios baso mis apuestas? [...] Ninguno de estos indicios es, por sí solo, creíble para, a partir de él, formular la apuesta. E incluso todos juntos solo son creíbles con la voluntad de aquellos que, basándose en ellos, quieren arriesgar. Esta apuesta es especial, pues no basta apostar, cruzar los brazos y esperar los resultados. La persona que apuesta debe involucrarse personalmente en la lucha por el futuro por el que apuesta» (pp. 276-277).

Volviendo a la pregunta que daba lugar a estas breves y tentativas reflexiones: ¿se están trasladando a lo institucional las nuevas lógicas alternativas surgidas o resurgidas durante esta crisis? No encontramos respuestas acabadas, pero sí indicios, señales, signos... A falta de seguridades,

solo nos queda la apuesta. No la apuesta temeraria, sino razonada, pero tampoco la apuesta temerosa y, por ello, incapacitante; decía Mario Onaindia que, si bien la aventura puede ser loca, el aventurero debe estar cuerdo⁽³⁴⁾. Y en esas estamos:

«La utopía concreta es la experiencia encarnada de una apuesta concreta por un futuro por concretar. En realidad, cada uno de nosotros solo reconoce la utopía con la que está comprometido de manera concreta. Y, ciertamente, quien no está comprometido con ninguna no podrá responder a esta pregunta y además pensará que la pregunta es un disparate. La utopía concreta no se deja formular en abstracto. Está emergiendo en la gran creatividad moral y política de aquellos de los que nada creativo, moral o político se espera. Hoy se asoma en una remota aldea de Chiapas o de los Andes, mañana en un barrio popular de Caracas o de Johannesburgo, después en un gran suburbio popular de Río de Janeiro o Mumbai. Si puedo identificar esta emergencia es precisamente porque estoy personalmente comprometido con el *todavía no* que esta expresa»⁽³⁵⁾.

Ya, pero todavía no. ¿Nos suena de algo?

⁽³⁴⁾ ONAINDIA, M. (2004): *El aventurero cuerdo (Memorias 1977-1981)*, Barcelona: Espasa.

⁽³⁵⁾ SANTOS, B. S. (2014): *op.cit.*, p. 308.

D

Debatimos

¿Es buena idea descentralizar las políticas de inclusión?

Manuel Aguilar Hendrickson

Profesor en el Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Barcelona

1. Planteamiento

La centralización o descentralización de las políticas de diverso tipo ha sido desde hace tiempo una cuestión debatida y controvertida. Los procesos de construcción de los Estados modernos supusieron un proceso de centralización, con formas y grados diferentes en cada caso, que concitaron la oposición y la resistencia de sectores de la población. Los procesos de democratización, de extensión de la democracia, por su parte, conllevaron en muchos casos procesos de descentralización o, al menos la reivindicación de la misma. Se trata de procesos en los que intervienen los intereses de diferentes grupos sociales, incluidas las élites, que se benefician o pierden como resultado de los cambios. También intervienen exigencias funcionales, económicas y políticas, relacionadas con la integración de los mercados y los espacios económicos o con las particularidades de los territorios.

Descentralizar en sentido territorial significa atribuir la responsabilidad del desarrollo de una determinada política a una unidad territorial más reducida. Significa, pues, que cada municipio, distrito, comarca o región se haga cargo de la responsabilidad de dicha política, con un margen importante para configurarla en función de

sus preferencias formuladas por su órgano de gobierno. Eso significa, en primer lugar, que la política en cuestión será diferente, al menos en parte, en las diversas unidades territoriales responsables. Para hacer exactamente la misma política en todas partes no tiene sentido descentralizar. Significa también que el órgano de gobierno de cada territorio debe desarrollar esa política con sus propios recursos. Tales recursos pueden venir de fuentes propias o de aportaciones de otros niveles administrativos.

En estas líneas no pretendemos presentar un panorama general de este debate ni, mucho menos, presentar una teoría general de la centralización y la descentralización. Solo pretendemos poner sobre la mesa las cuestiones que pensamos que deberían tenerse en cuenta a la hora de decidir el grado de centralización o descentralización de las políticas de inclusión. Entendemos por políticas de inclusión social fundamentalmente dos tipos de políticas, a saber, las que tienen como finalidad asegurar un nivel mínimo de ingresos para cubrir las necesidades básicas de las personas y las que ofrecen apoyo personal, acompañamiento y orientación para la incorporación social o laboral de las personas con dificultades específicas.

El debate sobre centralización y descentralización se suele formular en forma de dilema, y en términos «ideológicos» o de principios. Formularlo como dilema significa que se presentan dos opciones (centralizar-descentralizar) como una disyuntiva en la que hay que optar por una posición o la otra. Decimos que se formula en términos ideológicos porque con frecuencia se argumenta recurriendo a declaraciones de «valores» un tanto abstractos. Se dice que descentralizar es mejor porque, «cuanto más cerca de los ciudadanos, mejor», o que centralizar es mejor porque, si no «no se garantiza la igualdad de los ciudadanos», cuando no se desconfía simplemente del «inevitable clientelismo» de la política local. Más grave aún, en ocasiones se invocan principios contradictorios. En el reciente debate sobre la reforma local y los servicios sociales se ha reivindicado al mismo tiempo el papel inmejorable de la administración más cercana al ciudadano (máxima descentralización) y al mismo tiempo la necesidad de una ley estatal de servicios sociales para garantizar su existencia (más centralización), fruto de la desconfianza de que una multiplicidad de administraciones regionales y locales vayan a hacer su trabajo bien si no se les obliga. Pensamos que la cuestión requiere un planteamiento más complejo.

En primer lugar, creemos más útil pensar la cuestión de la centralización/descentralización como un *trade-off* y no como un dilema. La distinción puede parecer sutil, pero es importante, y la falta de un término que traduzca satisfactoriamente *trade-off* al castellano revela algo sobre la dificultad de distinguir ambos planteamientos. Mientras que un dilema se suele presentar en forma de disyuntiva,

de opción entre dos posibilidades claramente separadas y excluyentes, un *trade-off* consiste en una graduación más variada de posibilidades entre los dos términos, de forma que determinadas propiedades mejoran («ventajas») al acercarnos a uno de los términos, mientras que otras propiedades empeoran correlativamente («inconvenientes»). El refrán «quien mucho abarca poco aprieta» puede leerse de diferentes modos. En primer lugar, como una disyuntiva, «o abarcas o aprietas», que el refrán parece resolver implícitamente con un principio: lo bueno es apretar; por lo tanto, no intentes abarcar demasiado. Pero también puede pensarse como un *trade-off*, que apuntaría a que hay diferentes grados de «apretar» y de «abarcas» posibles, que se condicionan de manera inversa (si abarcas mucho, apretarás poco, y viceversa), y por lo tanto no puedes tener el máximo de ambas cosas al mismo tiempo. Formulado así, la decisión dependerá no tanto de un principio, sino del equilibrio entre ventajas e inconvenientes que sea óptimo para aquello que se desea obtener o resolver.

En el asunto que nos ocupa, el *trade-off* es además bastante complejo, porque entran en juego diversas finalidades de las políticas de inclusión y diversos tipos de consideraciones técnicas y políticas. En las páginas que siguen analizaremos, en primer lugar, las finalidades o funciones de las políticas sociales; en segundo lugar, algunos elementos técnicos y políticos que deberían tenerse en cuenta a la hora de decidir qué grado de centralización/descentralización es deseable para cada uno de los componentes y discutiremos cómo corregir los inevitables inconvenientes que cualquier decisión comporta.

2. Qué hacen las políticas de inclusión

Las políticas de inclusión (en sus vertientes de mantenimiento de ingresos y de servicios de acompañamiento) tienen diversas funciones. Se pueden distinguir (Castells Oliveres y Cubel Sánchez 2003) funciones redistributivas, asignativas y estabilizadoras.

En primer lugar, las políticas sociales tienen funciones de tipo **redistributivo**. Extraen recursos de unas personas (sobre todo en forma de impuestos y cotizaciones sociales) y las hacen llegar a otras. Esta redistribución se hace entre «ricos» y «pobres» (no siempre en un único sentido), entre

activos e inactivos (mayores y menores), entre sanos y enfermos, entre quienes no tienen hijos y quienes los tienen, etc. La redistribución es muy evidente cuando se trata de prestaciones económicas, pero es también importante cuando se trata de servicios

En segundo lugar, las políticas sociales tienen funciones **asignativas**. Hacen llegar a diferentes personas servicios y prestaciones tan ajustados como sea posible a sus necesidades, oportunidades y, con algo de suerte, preferencias. Las características de la población de cada territorio pueden ser diferentes y demandar más o menos de uno u otro tipo de servicios, o requerir de formas diferentes de atender un mismo problema. La demanda de especialidades de formación profesional, el tipo concreto de programas de salud pública que se necesiten o la forma más adecuada de atender a las personas dependientes pueden variar sustancialmente de un territorio a otro, en función de sus características demográficas, económicas, sociales y culturales, de los recursos y potencialidades de su entorno inmediato, y de las preferencias de sus habitantes.

En tercer lugar, las políticas sociales tienen funciones **estabilizadoras** o **anticíclicas**. En momentos de contracción de la demanda contribuyen a mantenerla o incrementarla. Los llamados «amortiguadores» o «estabilizadores» sociales (las prestaciones por desempleo o las rentas mínimas) muestran con claridad esa función. En momentos de crisis se espera que se expandan, mientras que en momentos de expansión y aumento del empleo tenderían a reducirse.

En el campo de las políticas de inclusión, tanto la garantía de ingresos como los servicios de orientación, acompañamiento y apoyo cumplen las tres funciones, aunque con intensidad diferente. Las políticas de garantía de ingresos tienen unas evidentes funciones redistributiva y estabilizadora, pero también deben ajustarse a las características de las personas (situación familiar, necesidades específicas o existencia de otras fuentes de ingresos o no) y a las de su entorno (el diferente coste de la vida de cada territorio, por ejemplo). Los servicios sociales y laborales tienen, por su parte, una muy evidente función

asignativa. Deben proveer a cada persona atendida de servicios muy ajustados a sus características, capacidades y dificultades y las de su entorno. Decimos con frecuencia que se trata de servicios «personalizados». Sin embargo, tienen también funciones de tipo redistributivo, puesto que se tienen que proveer en mayor cantidad a aquellas personas con mayor necesidad, y con mayor presencia en los territorios donde la pobreza o la exclusión social sean más intensas.

La centralización o descentralización de estas políticas presentan ventajas e inconvenientes diferentes si se considera cada una de las funciones.

En el caso de la función *redistributiva*, la descentralización no presenta grandes ventajas. Un ámbito grande permite poner en común recursos de una población mayor y más diversa (y desigual) y distribuirlos hacia las personas de ese ámbito que lo necesiten. Descentralizar supone establecer espacios separados que o bien verán limitada su capacidad de redistribuir, o bien requerirán de mecanismos compensatorios entre unidades territoriales para hacer viables las diversas redistribuciones internas de cada uno. Imaginemos, por ejemplo, que un territorio envejecido, con poca población activa, tuviera que mantener su propio sistema de pensiones con escasos ingresos, mientras que otros territorios más jóvenes pudieran reducir la aportación porque no es necesaria para una población mayor pequeña. Lo mismo podría decirse para la financiación de los servicios.

Es cierto, sin embargo, que la centralización de las políticas redistributivas plantea un problema, que es el de su legitimidad. Estar dispuesto a renunciar a una parte de los recursos propios en beneficio de otras personas requiere de un sentimiento de pertenencia compartida a una «comunidad política», aunque no sea este el único requisito. Los ciudadanos de los Estados suelen reconocer la legitimidad de tales políticas en su seno, aunque algunas tensiones territoriales en el seno de los Estados se explican por un cuestionamiento de, al menos, el alcance y la amplitud de la redistribución. Más aún, en una Europa integrada económicamente tendría sentido plantear políticas de redistribución a escala con-

tinental. Sin embargo, la legitimidad política de la redistribución a esa escala parece hoy por hoy muy limitada.

Desde el punto de vista de la función *asignativa*, la descentralización puede presentar ventajas importantes, de efectividad y de eficiencia, si existen diferencias importantes entre los territorios en cuanto a necesidades, oportunidades y preferencias. Parece lógico pensar que los órganos de gobierno de un territorio tienen mayor capacidad para adecuar la oferta de servicios o prestaciones a las características propias de ese territorio y su población. Podríamos encontrar bastantes ejemplos de la ineficiencia de determinados servicios de «talla única» al implantarse en territorios muy diversos.

Por su parte, la función *estabilizadora* o anticíclica requiere de una capacidad de endeudamiento importante. Aunque el principio de equilibrio presupuestario, es decir, el de financiar los gastos con ingresos equivalentes y con un endeudamiento bajo, sea un sano criterio de política económica, este principio no puede aplicarse con igual rigor en diferentes fases del ciclo económico. En fases recesivas es importante mantener y expandir ciertos gastos aun cuando los ingresos sean algo menores, aumentando el endeudamiento. Esta capacidad de endeudamiento es mayor (y sus condiciones son mejores) en contextos más amplios, que pueden ofrecer mayores garantías y, probablemente, contar con territorios más y menos dinámicos. Las situaciones que estamos viviendo en la actualidad en los ayuntamientos, comunidades autónomas e incluso en algunos Estados miembros de la Unión Europea muestran que no solo la capacidad de endeudamiento es más débil en los escalones más descentralizados de la administración, sino que también el coste del crédito tiende a incrementarse a medida que se reduce el tamaño de la unidad territorial.

¿Cómo afectan estos criterios a las políticas de inclusión social? Es preciso recordar la distinción entre los dos tipos de políticas de inclusión, la de garantía de rentas y la de servicios de acompañamiento y orientación, porque presentan rasgos bastante diferentes en este sentido.

Por lo que respecta a la garantía de rentas, se trata una política con un fuerte componente redistributivo y estabilizador. Las prestaciones de desempleo y renta mínima deben ser financiadas a escalas que permitan un equilibrio tan bueno como sea posible entre aportantes y beneficiarios. Fundar estas políticas en el nivel local supondría un fuerte desequilibrio, dado que las poblaciones pobres y no pobres no suelen distribuirse de forma homogénea en cada territorio. Cabe pensar que como mínimo deberían situarse a la escala a la que funciona el sistema fiscal, en especial el impuesto sobre la renta. Las exigencias de financiación, en ocasiones mediante endeudamiento, también parecen apuntar a la conveniencia de que sea un nivel tan amplio como sea posible el que desarrolle este tipo de políticas.

Es cierto que las políticas de garantía de rentas a escala muy amplia se encuentran con el problema de los diferentes costes de la vida. Tomando un ejemplo muy sencillo, la pensión no contributiva, que en 2016 tiene un importe mensual de 367,90 euros, tiene un valor equivalente de 321 euros en la Comunidad de Madrid, de 339 en Cataluña y de 458 euros en Extremadura⁽¹⁾. Imaginemos lo que significaría establecer cuantías iguales a escalas más amplias.

Esto plantea la cuestión de qué papel pueden tener políticas regionales de complemento de las cuantías de prestaciones de este tipo. En las prestaciones de tipo contributivo, cabe suponer que los diferentes salarios por los que se ha cotizado suponen ya una cierta compensación de estas diferencias, y se reflejan en las cuantías de esas prestaciones. En las de tipo universal o asistencial, por el contrario, las cuantías son en general iguales para todos los territorios. Compensar las diferencias de poder adquisitivo desde un nivel común puede plantear algunos problemas importantes. Los territorios cuyos precios son más elevados pueden beneficiarse de esa diferencia, aunque sus habitantes la paguen. Parece lógico, por tanto,

(1) Utilizamos aquí la estimación de paridades de poder de compra (para 2012) realizada por Costa y otros (2015).

establecer algún sistema escalonado de complementos que permita a los niveles regional y, tal vez, local complementar una política básicamente central.

Por lo que se refiere a los servicios de acompañamiento social y laboral, la cuestión presenta un perfil diferente. La función asignativa tiene aquí un papel mucho mayor. Los tipos de personas y sus dificultades, así como las oportunidades de inserción laboral y social, pueden ser muy diferentes entre territorios. Ello hace que descentralizar este tipo de acciones tenga en principio bastantes ventajas y que las políticas excesivamente centralizadas y homogéneas presenten importantes problemas de ineficiencia. Aun así, no debería olvidarse que también tienen un componente redistributivo importante. Es de suponer que este tipo de servicios deberán contar con más medios y actuar con mayor intensidad en territorios con más problemas, y es discutible que ese coste deba recaer en los territorios más desfavorecidos.

3. Las restricciones técnicas

Junto con las funciones económicas de las políticas de inclusión que acabamos de analizar, hay que tener en cuenta algunas restricciones y condicionantes que podríamos llamar técnicos. Nos referiremos a dos de ellos, a saber, las formas de personalización y la cuestión de los tamaños óptimos.

Las políticas sociales presentan diferentes formas de personalización, es decir, de establecer qué (qué prestación, qué servicio) debe recibir una persona en una circunstancia determinada. Sin pretensiones de exhaustividad, podemos señalar algunas.

Muchas prestaciones económicas se otorgan por medio de lo que podríamos llamar *asignación formalizada administrativa*. Se trata de la verificación por procedimientos administrativos de que la persona cumple una serie de requisitos previamente definidos, y cuya justificación está predeterminada. Normalmente consiste en la presentación de ciertos documentos. Se trata de

Como vemos, los dos componentes de las políticas de inclusión presentan una combinación diferente de ventajas e inconvenientes. Parece que las políticas de garantía de rentas estarían mejor en niveles más «altos» de gobierno, mientras que las políticas de servicios sociales y laborales lo estarían en niveles más descentralizados. Pero en ambos casos no se trata de una orientación absolutamente clara y sin problemas. **Si se centraliza la política de garantía de rentas, parece necesario arbitrar algunos mecanismos de ajuste, como puede ser el establecimiento de suplementos territoriales en función del coste de la vida o de costes específicos (insularidad, aislamiento geográfico, coste de la vivienda). Por su parte, los servicios sociales ganarían con una importante descentralización, siempre que haya mecanismos compensatorios para mantener su función redistributiva.** Veamos ahora otros aspectos del problema.

un procedimiento muy formalizado, igual para todas las personas (con independencia de que el resultado pueda ser distinto para cada persona).

Este modo de personalización no gana especialmente con la descentralización. El principal motivo de la misma sería asegurar un acceso fácil, cosa que puede lograrse con un nivel medio de descentralización del acceso o mediante acceso virtual, manteniendo un nivel importante de centralización de la gestión. Se trata además de procedimientos que no suelen repetirse con mucha frecuencia. La tramitación de una prestación se suele hacer o bien una sola vez, o bien con una periodicidad semestral o anual. En todo caso, no todos los días.

Algunos servicios, como los educativos, se desarrollan por medio de lo que podríamos denominar *prestación colectiva estandarizada*. Se prestan conjuntamente a un grupo de personas en un mismo espacio, siguiendo un modelo predefini-

do. Los niños y niñas de una determinada edad reciben clases en un aula, normalmente siguiendo unas líneas similares para todos los de la misma edad. Lo mismo puede decirse del resto del sistema educativo o de los cursos de formación. La asistencia a un centro de día o la vida en una residencia presentan características similares.

En este caso, el servicio tiene que prestarse cerca de las personas participantes. Se trata de actividades que ocupan bastante tiempo, y que se desarrollan de forma bastante continuada (normalmente todos los días). Se tienen que adaptar al grupo concreto que participa, cosa que suele hacerse por medio de un profesional presente en el mismo espacio. La descentralización de la prestación del servicio puede ser compatible con una centralización del diseño y la gestión.

Un tercer tipo de personalización lo constituye la *asignación técnica personalizada*. Un técnico o profesional decide caso a caso, en función de las características, necesidades, capacidades, oportunidades y preferencias de las personas que forma debe adquirir el servicio. Un ejemplo típico es la atención sanitaria, y buena parte de la acción de los servicios sociales y laborales de orientación y acompañamiento se sitúan también en este modelo.

En este caso, los argumentos a favor de la descentralización son mayores. La necesidad de accesibilidad es similar a la de los de prestación colectiva estandarizada, tal vez un poco menor (dado que el acceso es menos frecuente). La necesidad de flexibilidad y adaptación es mayor, y ello hace aconsejable una mayor proximidad de la gestión.

4. Las condiciones políticas

Las políticas sociales (y las políticas públicas en general) son acciones que desarrollan instituciones públicas en nombre de la «comunidad política» a la que representan. Se dirigen a sus miembros (o a una parte de ellos), las financian sus miembros, y deben ser controladas y orientadas por ellos. Eso requiere de procedimientos democráticos de decisión y de rendición de cuentas,

La cuestión de la *escala óptima* es más compleja, ya que varía en función del tipo concreto de servicio. Normalmente, cada tipo de servicio tiene un tamaño por debajo del cual se producen ineficiencias y problemas. Los costes unitarios empiezan a aumentar, el uso de los recursos humanos y materiales se vuelve ineficiente y su gestión más problemática. La posibilidad de ofrecer un abanico de opciones se hace difícil por debajo de ese tamaño óptimo: pensemos en las dificultades para ofrecer especialidades de educación secundaria para poblaciones pequeñas. También se producen ineficiencias cuando se supera un determinado tamaño para cada tipo de servicio.

Estas restricciones técnicas obligan a un análisis pormenorizado para determinar los niveles de descentralización adecuados para cada caso. Como vemos, la cuestión se vuelve bastante compleja, y cada tipo de servicio (no ya cada ámbito de política social) puede tener escalas óptimas diferentes. Al mismo tiempo, hay ciertas condiciones políticas que hay que tener en cuenta, como la necesidad de integrar servicios diversos pero con objeto similar en un único ámbito de decisión política. Por ilustrarlo con un ejemplo, la atención domiciliaria, la diurna, la residencial y las prestaciones para cuidados de personas dependientes pueden tener escalas óptimas diferentes, pero al mismo tiempo necesitan de una coherencia y evitar su dispersión en puntos de decisión diferentes, al tratarse de servicios alternativos entre sí y en ocasiones complementarios. Analizamos a continuación algunas de las condiciones políticas.

por medio de los cuales las instituciones son responsables ante la «comunidad política».

La cuestión de la responsabilidad y la rendición de cuentas son de la mayor importancia. Para que funcionen de forma óptima, es necesario que las responsabilidades estén definidas con claridad y de forma coherente. Cuando se atri-

buye una «competencia» a más de una institución o se hace de forma incoherente, se facilita la elusión de la responsabilidad, lo que los politólogos llaman *blame avoidance*. Se facilita también cuando se atribuye una responsabilidad pero no la obtención de los medios necesarios para ejercerla. La reciente experiencia en nuestro país (y en otros) muestra innumerables ejemplos de acciones (innecesarias) realizadas por instituciones que jamás las hubieran llevado adelante si hubiesen tenido que convencer a sus electores de que tenían que pagarlas. La percepción de que se ha hecho pagar a «otra administración», en general de nivel más general, permite no considerar el despilfarro como tal, o al menos no con la misma intensidad, como si al final no lo pagaran los mismos ciudadanos con sus impuestos.

En segundo lugar, no debería confundirse descentralización de la decisión y la responsabilidad política con desconcentración de la gestión o con despliegue territorial de los servicios. La descentralización política debería entenderse como la asignación de la plena responsabilidad sobre una determinada necesidad social a un nivel inferior de gobierno, lo que supone su capacidad política, de gestión y de financiación para asumir esa responsabilidad. Desconcentrar significa asignar funciones de gestión, sin responsabilidad política, en un nivel inferior de gobierno. Este solo puede ejecutar (modulando un poco) decisiones tomadas a un nivel superior. Desplegar territorialmente significa ubicar en unidades territoriales menores los servicios, que pueden ser de responsabilidad muy centralizada. Por ejemplo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social cuenta con numerosas oficinas de información, en ocasiones más de una por municipio, sin dejar de ser una institución centralizada para toda España. Los centros de salud pueden estar ubicados en los barrios de las ciudades y en pequeñas poblaciones sin dejar de ser de plena responsabilidad autonómica. Por su parte, algunos servicios municipales pueden estar más centralizados (con punto de acceso único para toda la ciudad) que algunos servicios de nivel regional o estatal.

Los diferentes *trade-offs* que hemos ido mostrando hacen pensar que es necesario analizar con

cuidado la naturaleza de cada tipo de servicios para hallar el equilibrio óptimo. Concentrar la responsabilidad en ese nivel óptimo puede ser lo deseable, aunque en algunas circunstancias los costes de la decisión (recordemos que hasta el nivel óptimo presenta inconvenientes) puedan hacer aconsejable un escalonamiento de funciones, de forma que más de un nivel de gobierno participe en la misma política.

Pensamos que hay que diferenciar formas «virtuosas» y «perversas» de escalonamiento (Aguilar Hendrickson y Sabatinelli, 2014). En ocasiones, el escalonamiento permite combinar las ventajas de más de un nivel. Por ejemplo, hemos apuntado la posibilidad de un sistema de renta mínima de ámbito estatal, a cuyas prestaciones las comunidades autónomas y (algunos) ayuntamientos podrían añadir complementos. La gestión de una prestación fuertemente redistributiva, con efectos estabilizadores, gestionada por medio de una asignación formalizada administrativa ganaría mucho con la centralización, mientras que el pago de una cuantía adicional (que no requiere control del acceso y solo la gestión del pago) por comunidades y, en su caso, ayuntamientos puede mejorar la equidad de la prestación. Esa sería una forma de escalonamiento funcional o «virtuoso» que permitiría obtener lo mejor de ambos modelos.

Por desgracia, abundan los ejemplos de escalonamiento disfuncional o «perverso», en el que diversos niveles de gobierno intervienen sin claridad de responsabilidades, permitiendo que realizar o no una determinada acción puede no tener coste político porque se puede desplazar el reproche hacia otros. Este tipo de escalonamiento disfuncional suele darse también cuando formas alternativas de responder a una misma necesidad o las respuestas a grupos de población difíciles de delimitar se atribuyen a gobiernos diferentes. En el caso de los servicios sociales, la asignación de los menores en desamparo al gobierno autónomo y de los menores en riesgo a los ayuntamientos plantea el problema de si es posible delimitar con claridad cada grupo (cuando muchas personas pasan de uno a otro con cierta fluidez) y el de los incentivos a «corregir» el diagnóstico para traspasar la responsabi-

dad. Algo parecido sucede con la separación de la atención domiciliaria y la diurna o residencial a las personas dependientes, o con la distinción entre casos «laborales» o «sociales» entre los perceptores de renta mínima.

A lo largo de estas páginas hemos intentado poner sobre la mesa algunas de las cuestiones que creemos necesario considerar a la hora de establecer modelos de descentralización de políticas sociales. Creemos haber mostrado por qué hay que evitar las decisiones doctrinarias basadas en la bondad intrínseca de la centralización o de la

descentralización. Por desgracia la cuestión es mucho más compleja y requiere un análisis más detallado que excede el ámbito de este trabajo. En todo caso, se trata de una tarea urgente en España, donde el escalonamiento disfuncional está muy presente, y donde hemos articulado un sistema de protección social bastante descentralizado sin haber establecido unos fundamentos sólidos (los financieros para empezar) de un Estado que se ha vuelto federal sin saberlo ni pensarlo. Y saberlo y pensarlo es tan importante como serlo.

5. Referencias

AGUILAR HENDRICKSON, M. y SABATINELLI, S. (2014): «Changing Labor Markets and the Place of Local Policies», *Social Vulnerability in European Cities*. Edited by Costanzo Ranci, Taco Brandsen and Stefania Sabatinelli. Basingstoke-New York: Palgrave Macmillan.

CASTELLS OLIVERES, A. y CUBEL SÁNCHEZ, M. (2003): «La descentralización de las políticas de inclusión

social», *Hacienda Pública Española*, Monografía 2003: pp. 211-235.

COSTA, À.; GARCÍA, J.; LÓPEZ, X. y RAYMOND, J. L. (2015): «Estimación de las paridades de poder adquisitivo para las comunidades autónomas españolas», en *International Conference on Regional Science. XLI Reunión de Estudios Regionales AEER*. <http://www.reunionesdeestudiosregionales.org/Reus2015/htdocs/pdf/p1402.pdf>.

D

Debatimos

Libre comercio y geopolítica mundial. ¿Qué se esconde tras las siglas TTIP?

Joaquín Arriola

Profesor de Economía Política de la Universidad del País Vasco

Desde hace varios años los servicios de inteligencia de Estados Unidos miran con preocupación los rápidos cambios en el panorama económico mundial, en particular los que se reflejan en el comercio internacional. El comercio es siempre uno de los primeros síntomas del declive económico de un país o región. A fina-

les del siglo xx, Estados Unidos, Japón, la UE y el resto de los países desarrollados generaban el 80% de la renta, las inversiones y el comercio mundial. Apenas quince años después, tan solo producen el 60% de la renta y las exportaciones, y apenas la mitad de las inversiones en el mundo.

1. Del Pacífico al Atlántico

Entre 1995 y 2012, en Estados Unidos las importaciones procedentes de China han pasado del 8% al 20%, a costa fundamentalmente de Japón, que ha visto reducir su participación en el mercado estadounidense del 17% al 6%, mientras que la eurozona ha mantenido su cuota en el mercado de ese país en torno al 13%.

Una vez que la guerra ha cumplido su cometido, la política comercial ha sido el segundo instrumento privilegiado de la política exterior norteamericana. En las últimas décadas, se constata como las administraciones republicanas han priorizado el instrumento militar, y las demócratas el comercial, en el diseño de la política exterior norteamericana. No es casualidad que las prioridades de la política comercial estratégica se establezcan en el Consejo de Seguridad Nacional (NSC). Y los

análisis de este y otros organismos indican que el auge del *comercio* exterior de China es el principal desafío *político* al que se enfrenta la hegemonía mundial del país norteamericano.

Más que a mantener sus mercados exteriores, Estados Unidos ha ido configurando su política exterior global en orden a mantener la posición de privilegio que le permite consumir *a crédito* un volumen enorme de mercancías procedentes del resto del mundo, en torno al medio billón de euros por año. Por eso ha fracasado la nueva Organización Mundial de Comercio, un foro multilateral en el que los intereses particulares se diluyen en negociaciones en las que se manifiestan solo intereses generales, dando lugar a una carrera por negociar acuerdos bilaterales y regionales, protagonizada por Estados Unidos, China

y la UE, cada uno por su lado. No cabe duda de que la UE, carente de cabeza política comprensiva, enfoca los acuerdos desde una perspectiva mucho más economicista que los otros dos colosos del comercio, que disponen de una visión política más amplia y concreta de lo que está en juego en cada negociación.

Pero la expansión de China en el resto del mundo genera una configuración regional peculiar: mientras en Asia el aumento del peso de las exportaciones chinas se realiza a costa de la cuota de mercado de Estados Unidos y de Japón, en África es a costa de la Unión Europea y de la UE en particular. En Latinoamérica, China ha pasado de tener una cuota de mercado del 3% al 13%, diez puntos de aumento a costa de Estados Unidos, que pierde cuatro puntos, y de la Unión Europea, que pierde seis puntos de cuota de mercado.

Sin duda, la gran apuesta estratégica del momento para Estados Unidos es el Pacífico. Estados Unidos sabe que es en el control económico del Pacífico donde se juega su hegemonía mundial, y por eso en 2005 inicia las conversaciones para cerrar un acuerdo orientado a limitar el margen de maniobra de China mediante un acuerdo de libre comercio, el Trans-Pacific Partnership, firmado el pasado mes de febrero, aunque aún no ratificado por los países firmantes, entre los que destacan Vietnam, Malasia y Singapur como sus apoyos asiáticos, Chile, Perú, Canadá y México como acompañantes americanos, siendo Australia, Nueva Zelanda y Japón los socios desarrollados.

Pero el TTP se ve confrontado por una propuesta de China, el proyecto comercial regional para Asia y Oceanía (Regional Comprehensive Economic Partnership), con India, Corea del Sur e Indonesia de socios principales, y en el cual también participan los países asiáticos que participan en el acuerdo transpacífico con Estados Unidos. Asimismo,

China está alcanzando importantes acuerdos comerciales y políticos bilaterales con países de África y Latinoamérica, lo cual no deja de traducirse en nuevos movimientos políticos de Estados Unidos y sus aliados en ambos continentes, con frecuencia mediante procedimientos tradicionales de rompe y rasga, cambios de gobierno y de régimen político incluidos, desde Costa de Marfil o Libia hasta Honduras o Paraguay, tenemos muchos ejemplos en los últimos años que se inscriben en estas nuevas dinámicas de poder global. China tiene incluso una propuesta para los propios países europeos, invitados a participar en forma de un banco encargado de desarrollar las infraestructuras en Asia que deben servir para facilitar nuevas rutas al comercio chino y el desarrollo en particular en el Índico y en el sudeste de Asia, el Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), al cual se han adherido casi todos los países de la UE, también los países asiáticos del TTP, y tan solo Japón, Colombia y Estados Unidos han rehusado participar en el mismo.

Estados Unidos, y también los conservadores europeos, está convencido de que en estos momentos en el mundo hay dos modelos económicos que se disputan la hegemonía política mundial, el modelo de capitalismo de mercado propio de los países hoy todavía dominantes, y el capitalismo de Estado de las potencias que emergen en el escenario geopolítico del siglo XXI.

Es en esta clave de lectura en la que hay que insertar la reciente propuesta del Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión (Transatlantic Trade and Investment Partnership [TTIP]), publicitada algo pomposamente como la mayor propuesta de liberalización comercial y económica de la historia, y como un ejemplo para las demás naciones de las ventajas del modelo de la sociedad de mercado promovida a ambos lados del Atlántico Norte.

2. Antecedentes: el creciente poder de las multinacionales

El principal actor que está detrás de esta propuesta geopolítica y económica no son los gobiernos, sino las multinacionales. Desde que se inició el

ciclo del neoliberalismo a finales de los años setenta, las multinacionales han ido adquiriendo un papel cada vez más ejecutivo y legislativo en el es-

cenario político internacional, si bien casi siempre con discreción; son las fundaciones financiadas por las mismas las que han diseñado el nuevo orden neoliberal internacional, llegando a utilizar a los organismos internacionales, como la OCDE o la propia Comisión Europea, como instrumentos de sus posiciones en materia de comercio o sistema legal internacional. Solo en Bruselas, el capital financiero transnacional dispone de un regimiento de 1.700 lobistas y gasta más de 120 millones de euros al año en actividades de *lobby* —en comparación, el dinero destinado a la supervisión del sistema financiero a través del FMI se limita a unos 20 millones de euros anuales—. El número de empleados de multinacionales dedicados en Bruselas a influir en las decisiones de la Comisión Europea supera incluso al de funcionarios al servicio de esta. Grupos como el European Roundtable of Industrialists (ERT), el Comité Europeo de la Cámara de Comercio Americana o el CEPS (Center for European Policy Studies) dedican importantes esfuerzos a influir en la orientación de las políticas comunitarias y a colocar a sus agentes en puestos clave de la Comisión y de los gobiernos estatales.

El contenido central de la agenda política que impulsan las grandes multinacionales se orienta a limitar el poder de los Estados, colocando en términos jurídicos a las multinacionales al mismo nivel que los Estados. Una batalla importante en este esfuerzo fue la propuesta de un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), promovido desde la OCDE y por multinacionales como Dupont o Nestlé, entre otras. En 1996 se realizaron diversas reuniones secretas con ministros de diversos países para promover una legislación internacional nueva, un nuevo marco legal, global, transnacional, por el cual los Estados dejarían de estar jurídicamente por encima del capital de modo que cuando hubiera un problema de disputa tendrían que acudir a una corte internacional de arreglo de conflictos. El AMI salió a la luz pública cuando las negociaciones secretas fueron develadas por un grupo de ONG canadienses y británicas y fracasó por la decisión del gobierno francés de Jacques Chirac de no ratificar el acuerdo.

Inasequible al desaliento, la gran coalición neoliberal intentó desarrollar los contenidos del AMI

en las negociaciones multilaterales a través de la Organización Mundial de Comercio, con la promoción de negociaciones que en inglés se denominan TRIM (medidas de inversión vinculadas al comercio). Pero la negociación en el marco de un organismo dedicado al comercio hizo que las TRIM se limitaran solo a la inversión que afecta al comercio internacional. Los intentos por darle un contenido más general fracasaron ante la oposición de la mayor parte de los grandes países de la periferia, provocando que la agenda política de las multinacionales se volcase en la promoción de acuerdos bilaterales de Estados Unidos o de la Unión Europea con sus socios del Sur. En dichos acuerdos, *de facto*, las empresas se encuentran igualadas a los gobiernos desde un punto de vista jurídico; los gobiernos pueden ser demandados por sus decisiones legales ante terceras jurisdicciones, es decir, tratados como agentes privados, en pie de igualdad con las empresas.

Como el fracaso de la Ronda Doha y de la propia OMC se daba ya por descontado desde hacía tiempo por las grandes potencias, Estados Unidos y la UE decidieron iniciar una negociación de liberalización del sector servicios (Trade In Services Agreement [TISA]) que promoviera el mismo régimen jurídico de sujeción de las decisiones de los Estados al «bienestar» de los inversores extranjeros. Contando con la participación de los países subordinados a Estados Unidos en América y Asia (además de Estados Unidos y la UE, participan en la negociación Australia, Canadá, Chile, Taiwán, Colombia, Costa Rica, Unión Europea, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, México, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, República de Corea, Suiza y Turquía), el objetivo es imponer el acuerdo como modelo en los países y regiones donde pueden encontrar mayor resistencia por disponer de estrategias económicas más auto-centradas, como China, India, Rusia o los países del ALBA.

Gracias a Wikileaks, se conoció el borrador relativo a la liberalización de los mercados nacionales de servicios financieros dentro de TISA. Aunque la liberalización financiera ha sido un arma de Estados Unidos para contrarrestar con el dominio

financiero el deterioro de su poder productivo y comercial, los grandes bancos alemanes y franceses (Deutsche Bank, BNP Paribas, Crédit Agricole, Société Générale...) también controlan una parte importante del mercado financiero global. Estados Unidos y la UE pretenden preservar algunas especificidades de sus respectivos negocios, y limitar el acceso de las entidades financieras de la contraparte en sus respectivos mercados.

La postura común es clara: Estados Unidos y la UE tienen que ponerse de acuerdo para garantizar que se mantiene el control sobre un mercado financiero que se quiere dominar a escala global. Porque estos desacuerdos puntuales en lo que se refiere a las relaciones mutuas se resuelven en acuerdos de base cuando se trata de imponer al resto del mundo el modelo neoliberal —versión bancaria o versión fondos de inversión— en su vertiente financiera.

En el TISA financiero la UE no manifiesta ninguna prevención regulatoria como las que expresa en las negociaciones del TTIP. Por el contrario, todo el documento es un canto a la liberalización más absoluta, orientado a facilitar a las entidades fi-

nancieras de los países dominantes, sin siquiera tener una sucursal en el país de destino, el poder ofrecer todo tipo de servicios financieros (seguros, derivados, fondos de inversión, etc.). Además, se incluyen un conjunto de artículos que impiden en la práctica que los países que se adhieran a la propuesta puedan modificar el marco regulatorio, si este afecta a los intereses de las entidades financieras extranjeras que operan en ese mercado.

El secretismo con el que se llevan a cabo estas negociaciones, de las que solamente se tiene noticia porque se filtran documentos de las mismas, refleja su carácter marcadamente antipopular. También resulta sorprendente que los negociadores europeos, en una muestra de incoherencia, acepten un pacto global en el que el único criterio es el acceso libre al mercado financiero nacional, cuando por otro lado insisten en la importancia de la regulación en sus negociaciones con Estados Unidos. Un ejemplo de que el poder financiero juega mejor sus cartas, y es capaz de sortear las limitaciones jurídicas que se puedan establecer en uno u otro marco imponiendo sus propias reglas en el resultado final.

3. Poniendo en marcha el TTIP

En febrero de 2012, dos *lobbies* norteamericanos en Europa, el Fondo Marshall Alemán de los Estados Unidos y el ECIPE (European Centre for International Political Economy), publicaron un documento de 45 páginas, *A New Era for Transatlantic Trade Leadership*, concebido como planteamiento estratégico y hoja de ruta para el futuro TTIP. Como señala el informe, se trata de una propuesta orientada a recuperar el dominio en las relaciones comerciales mundiales: «Los líderes políticos en ambos lados están profundamente preocupados con las cuestiones económicas vinculadas a un Asia en ascenso —pero casi nunca llegan a establecer el vínculo con cómo una mayor cooperación comercial transatlántica puede contribuir con el tiempo a mejorar el acceso a los mercados asiáticos—. Para que cualquier nueva iniciativa transatlántica rinda frutos, **se necesita que dicha conexión le quede clara a los polí-**

ticos»; «Se puede decir que una iniciativa transatlántica de comercio es una de las pocas iniciativas que pueden generar suficiente **presión externa** para motivar a los países a comprometerse de nuevo con una liberalización comercial sustancial»; «Una cosa es que un país se resista a la liberalización si tiene la posibilidad de bloquearla, y otra cosa es que se quede al margen cuando las dos mayores economías del mundo crean el mayor mercado libre de tarifas de la historia»; «El sector de los servicios es el gigante dormido de las relaciones económicas transatlánticas»; «El sector de los servicios es mayor que el sector industrial en términos de su potencial valor comercial y los servicios son de lejos el área de más rápido crecimiento en la economía mundial y el comercio... **Abrir** numerosos sectores de servicios **a una mayor competencia**, particularmente en las áreas dominadas anteriormen-

te por los monopolios estatales, tales como los servicios postales, las telecomunicaciones, **la salud y la educación**».

Pero es mucho más que eso; es también una apuesta política, por un orden mundial más ajustado a los designios neoliberales: «En muchas grandes economías el apetito político por reformas orientadas al mercado está en declive o es inexistente; al tiempo que se **cuestiona de forma creciente el modelo capitalista**, no ha surgido ningún modelo capaz de reemplazarlo. En su lugar, parece haber una tendencia creciente hacia la re-regulación del sector financiero y hacia la intervención selectiva de los gobiernos. Esto, junto con la falta de entusiasmo político a favor de una nueva liberalización, es sintomático de una tendencia más amplia hacia el **escepticismo hacia la operación de las fuerzas del mercado**»; «La tarea principal ahora, sin embargo, es restaurar la creencia en la política comercial y en su capacidad para suministrar beneficios sustanciales a las sociedades»; «En un mundo ideal, los países firmarían un acuerdo global de inversiones, o, tal como se denominó una iniciativa similar en los años noventa, un Acuerdo Mul-

tilateral de Inversiones»; «La UE y los USA deben **garantizar** que el **sector privado** es invitado a participar más activamente **en el diseño de las políticas** comerciales»; «Tras la crisis financiera y económica, hay actualmente gran presión sobre los gobiernos para usar las compras públicas para crear empleos locales. Esta presión puede resultar en mayor discriminación y proteccionismo... Hay que evitar los desarrollos de esta dirección...»; «Por lo tanto se requerirá **establecer nuevas estructuras institucionales** que trasciendan a los individuos y a los cambios en los gobiernos y en los liderazgos».

En febrero de 2013, justo un año después de la publicación del informe citado, la UE publicaba un *informe del Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre empleos y crecimiento* que en seis páginas establecía que iniciar unas negociaciones amplias con Estados Unidos iba a conducir al mejor de los mundos posibles. En marzo se definieron las líneas maestras de la negociación de la CE y en junio, con la información disponible, los Estados dan luz verde a la Comisión Europea para iniciar las conversaciones sobre comercio e inversiones con Estados Unidos.

4. Los contenidos: más allá del comercio

La negociación del TTIP es en realidad una negociación en veinticuatro mesas diferentes, cada una con sus ritmos y sus intereses comunes y enfrentados entre las dos partes.

Parte 1: Acceso al mercado: 1.1. Comercio de bienes y derechos de aduana; 1.2. Servicios; 1.3. Contratación pública; y 1.4. Normas de origen.

Parte 2: Cooperación reglamentaria: 2.1. Coherencia reglamentaria; 2.2. Obstáculos técnicos al comercio; y 2.3. Seguridad alimentaria y sanidad animal y vegetal (medidas sanitarias y fitosanitarias). Parte 2b: Sectores industriales específicos: 2.4. Productos químicos; 2.5. Cosméticos; 2.6. Ingeniería; 2.7. Productos sanitarios; 2.8. Plaguicidas; 2.9. Tecnologías de la información y la comunicación (TIC); 2.10. Productos farmacéuticos; 2.11. Productos textiles; 2.12. Vehículos.

Parte 3: Normas: 3.1. Desarrollo sostenible y acción por el clima; 3.2. Energía y materias primas; 3.3. Aduanas y facilitación del comercio; 3.4. Pequeñas y medianas empresas (pymes); 3.5. Protección de las inversiones; 3.6. Competencia; 3.7. Derechos de propiedad intelectual e indicaciones geográficas; y 3.8. Solución de diferencias entre administraciones.

Un aspecto político clave es si estas negociaciones se consideran circunscritas al ámbito comercial o van más allá. Del simple enunciado de sus contenidos, parece claro que son mucho más que unas meras negociaciones destinadas a facilitar el comercio, ya de por sí bastante liberalizado entre ambas regiones. Por el contrario, son los contenidos no comerciales, en particular las normas de regulación de los mercados y de protección de los consumidores, y sobre todo las normas de regu-

lación de las inversiones internacionales, las que están levantando mayor controversia.

Es un hecho por ejemplo que la Comisión Europea ha retirado el veto a 31 pesticidas que contienen disruptores endocrinos químicos, responsables potenciales de infertilidad y de cáncer, por miedo a una paralización de las negociaciones en los capítulos químico y de pesticidas del TTIP (*The Guardian*, 22/5/2015). O que la propuesta de que las diferencias en materia de seguridad de las inversiones de multinacionales se diriman en comités formados por expertos y no en los tribunales significa subordinar la soberanía de los Estados a las reglas pactadas en el TTIP, o la denominada cooperación regulatoria, que puede

llevar a que las corporaciones estadounidenses puedan tener voz en las legislaciones europeas, pues, una vez cerrado el acuerdo, si por ejemplo el Parlamento Europeo quisiera legislar contra las mercancías peligrosas, podría ocurrir que tuvieran que consultar al Gobierno y a las corporaciones estadounidenses (*El Confidencial*, 30/6/2014).

Todo esto va más allá de un mero acuerdo comercial. Pero la Comisión y el Consejo se empeñan en ocultarlo, porque solo en asuntos comerciales hay una política única en la UE, y solo si se camufla como un acuerdo comercial el Parlamento Europeo, y no los parlamentos nacionales, el único que tendría voz y voto en este asunto, haciendo más sencillo la aprobación del proyecto.

5. Resultados esperados y esperables

La Comisión Europea financió a cuatro institutos europeos (Ecorys de Holanda, CEPR de Inglaterra, CEPII de Francia y Bertelsmann de Alemania) para que evaluaran el impacto potencial del TTIP. Los cuatro decidieron utilizar la misma metodología de análisis, basada en los estudios del Banco Mundial, los modelos de equilibrio general computables, y dos de ellos usaron exactamente el mismo modelo, diseñado en la Universidad de Purdue (Indiana, EE. UU.). Todos menos Bertelsmann utilizan incluso la misma base de datos.

De modo que no es de extrañar que todos repitan el mismo discurso: el TTIP tendrá un impacto positivo en el comercio, en el empleo y, por lo tanto en el crecimiento económico.

Aunque solo el informe de Bertelsmann indica un impacto concreto en la creación de empleo (predice la creación de un millón de empleos en Estados Unidos y 1,3 millones en la UE), la Comisión Europea desde un primer momento propagó la idea de que el TTIP aumentaría el empleo: en un documento de propaganda del TTIP de septiembre de 2013. La Comisión indica que «sobre la base de las estimaciones propias de la Comisión, el TTIP puede dar lugar un aumento de varios millones en el número de empleos dependientes de las exportaciones en la UE» (*Transatlantic Trade and Investment Partnership. The Economic Analysis Explained*). Al parecer, los estudios encargados en España son mucho más precisos, y recientemente se

TABLA 1. Impacto previsto del TTIP en el crecimiento económico y en las exportaciones netas

	Crecimiento económico		Exportaciones netas	
	En la UE	En EE. UU.	En la UE	En EE. UU.
CEPR	0,34%	0,13%	5,9%	8,0%
CEPII	0,49%	0,40%	7,6%	10,1%
Ecorys	0,30%	0,30%	0,9%	2,7%
Bertelsmann	5,3%	13,9%	—	—

Crecimiento esperado trece años después de firmado el acuerdo.

TABLA 2.

	Exportaciones netas	Aumento del PIB	Variación en el empleo
Estados Unidos	1,02%	0,36%	784.000
Gran Bretaña	-0,95%	-0,07%	-3.000
Alemania	-1,14%	-0,29%	-134.000
Francia	-1,90%	-0,48%	-130.000
Italia	-0,36%	-0,03%	-3.000
Otros UE Norte	-2,07%	-0,50%	-223.000
Otros UE Sur	-0,70%	-0,21%	-90.000

Jeronim Capaldo: The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability. GLOBAL DEVELOPMENT AND ENVIRONMENT INSTITUTE WORKING PAPER NO. 14-03 October 2014.

ha insistido en que la firma del TTIP contribuirá a crear 334.836 empleos en cinco años (*Expansión*, 14/1/2016).

Sin embargo, en un estudio de la Tufts University (Massachusetts, EE. UU.) se decidió utilizar otro modelo, en este caso el modelo de Política Global de las Naciones Unidas. El autor decidió analizar el impacto del TTIP no solo en las relaciones *bilaterales*, sino en todo el comercio internacional de los países concernidos. Los resultados en este caso son totalmente divergentes respecto a los cuatro estudios «independientes» pero «oficiales».

Es decir, mientras el impacto en Estados Unidos hace aumentar el empleo en 784 mil personas, en la Unión Europea se perderán 583.000 em-

pleos, sobre todo en los países del norte de Europa.

Cabe preguntarse por qué la Comisión decidió pagar cuatro veces por el mismo estudio a cuatro organismos diferentes, y por qué no tienen en cuenta los informes críticos. A estas alturas de la película, la razón es más que evidente: se trata de un proyecto político, promovido por grupos de interés muy poderosos, para blindar los negocios de las grandes empresas frente al riesgo de las decisiones políticas basadas en criterios diferentes al del lucro privado; para transferir los servicios públicos aun más a la competencia y a los mercados, y para reforzar el peso político de las grandes empresas en las políticas mundiales de comercio y de inversión. Lo que no termina de quedar claro es qué beneficio puede sacar la mayoría de la población de todo esto.

D

Debatimos

Refugiados, una encrucijada sin resolver

Javier de Lucas⁽¹⁾

Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política en el Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de Valencia

Voluntad política y respeto al derecho. La UE se desvanece ante los refugiados

1. La UE ante los refugiados. Resignación y cinismo

La evolución de la actitud de los políticos europeos de cara a la opinión pública —esa parte imprescindible de la política como espectáculo— me parece muy significativa de lo que realmente sucede en Europa, en esta encrucijada en la que se encuentra debido a su falta de voluntad política ante la manida «crisis de los refugiados» en la que se juega su futuro. En efecto, desde agosto de 2015 (es decir, desde el impacto mediático de la foto del cadáver del niño Aylan Kurdi), nuestros políticos habían adoptado la pose de haber entendido que nos encontrábamos ante una «emergencia humanitaria» y derramaban lágrimas y se mostraban compungidos, al mismo

tiempo que condenaban las imágenes terribles que aparecían en los medios. Mientras, con la boca pequeña, susurraban que, por otra parte, se trata de una «avalancha» que nos sumía en enormes dificultades y amenazaba la garantía del Estado del bienestar y en particular de los ciudadanos europeos más desfavorecidos.

Ese sutil mensaje de xenofobia ha dado sus frutos. Hoy se multiplican las manifestaciones y actos contra los refugiados (incendios, apedreamiento de autobuses, etc.) y crecen las expectativas electorales de partidos xenófobos y racistas, como Alternative für Deutschland (AfD), muy cercano al movimiento Pegida. Todo eso, en gran medida, es fruto de la dimisión de esos responsables políticos y también de los responsables de

(1) Su último libro es *Mediterráneo: el naufragio de Europa*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2016 (2.ª ed).

muchos medios de comunicación respecto a su tarea ineludible, obligada al menos para quien quiera merecer el nombre de político o de periodista dignos que consiste en explicar a la población la realidad. Explicar también los deberes que tenemos contraídos con los otros. Y la necesidad de cumplir con esos deberes.

Así, hemos pasado a admitir como rutina y después a digerir, a mirar con indiferencia e incomodidad imágenes inaceptables para una sociedad civilizada. Las imágenes que actualizan y aun empeoran por su extensión la degradación que el régimen de Hitler impuso a millones de seres humanos en su política racista que culminó en la «solución final». Vallas, alambradas, ancianos,

mujeres y niños abandonados a su suerte, masas acarreadas como ganado, a veces apaleadas, manifestaciones crecientes que transparentan un odio que hace aún más insoportable la mirada avasalladora de la discriminación hacia esos otros que son inmigrantes y refugiados. Sobre todo, esos dos iconos del horror más profundo de la conciencia europea que son los *trenes* y los *campos*. *Trenes* abarrotados de infrahumanos tratados como ganado; *campos* en los que se acaban amontonados y sin esperanza. Lo dejó escrito Arendt: la historia contemporánea ha creado un nuevo tipo de seres humanos, los que son confinados en campos de concentración por sus enemigos y en campos de internamiento por sus amigos.

2. El profundo significado del derecho de asilo

Pero no: el asilo no es una cuestión de caridad, ni de hospitalidad o de piedad en el sentido moral (menos aún, de ese hipócrita sucedáneo que es la moralina al uso). Es un derecho. Un derecho que la inmensa mayoría de los gobernantes europeos (con honrosas excepciones) no toman en serio e incluso sitúan en grave riesgo de desaparición o de una desnaturalización tan profunda que pierde su sentido. Porque, sometido a recortes, procedimientos extrariguerosos, condiciones onerosísimas para con quien huye por salvar su vida, políticas de externalización, etc., el asilo se desvanece. Se hace inasequible, impracticable. Justo en el momento en que, según prueban las estadísticas de Acnur, cada vez más seres humanos, por millones, necesitan de esa esperanza del derecho. Lo que no parece que veamos es que, al tiempo que se desdibuja el asilo, la que se desvanece, como el personaje de *Deconstructing Harry*, de W. Allen, es la propia UE, Europa como proyecto político basado en el imperio del Estado de derecho.

Los políticos europeos no quieren tomar en serio el derecho de asilo, que tiene costes, sí. Porque las prestaciones que llevan aparejadas los derechos de quienes son reconocidos como refugiados no son gratis. Pero es que ya sabíamos de ese coste y quisimos aceptar esa obligación en 1951, por solidaridad, por sentido de la justicia y del derecho, cualidades que parece que se han desvanecido en

Europa. Así lo prueban las disposiciones adoptadas por el Parlamento danés, a la imagen de Suiza y de los Estados alemanes de Baviera y Baden-Wurtemberg, que imponen contribuciones económicas (verdaderas exacciones) a los propios refugiados, so pretexto de la igualdad con los ciudadanos daneses que gozan del salario social (¿qué broma es esa, igualdad entre un huído de la guerra de Siria y un parado danés?) y para poder asumir la «carga económica» del asilo. ¡Copago de los refugiados en Dinamarca, cuyo PIB comparado con el del Líbano, Jordania, Turquía o Kenia (países receptores de refugiados por centenares de miles) lo multiplica por decenas! Lo mismo sucede en este momento en Alemania, donde la coalición gubernamental ha alcanzado un acuerdo para restringir las admisiones, disminuir el número y duración de las prestaciones a quienes se concede el derecho de asilo o la protección subsidiaria y favorecer la denegación y expulsión de los solicitantes de asilo. Y en Austria y en los países de la ruta que lleva de los Balcanes hasta el norte de Europa, países que acaban de establecer cuotas máximas de unos pocos centenares a los refugiados que tratan de franquear esos muros que se acaban de erigir. La existencia de los campos de Calais y Grande-Synthe evidencia también el doble rasero que emplea Francia y desvanece el asilo en lo que fuera tierra de promisión de los refugiados. Y la política del gobierno Rajoy, que exhibe sin di-

simulo la supeditación del derecho de asilo a una mal entendida defensa de la soberanía del territorio, como lo ejemplifican Ceuta y Melilla, no contribuye a ofrecer esperanza. Todo ellos sin hablar de las reformas contra el asilo en los cuatro países del grupo de Visegrado (Hungría, Chequia, Eslovaquia y Polonia), los primeros que se opusieron a un sistema común y obligatorio con cuotas solidarias para distribución de reasentamiento y de acogida. España, Francia, Italia y el Reino Unido contemplan restricciones en los procedimientos administrativos y criterios arbitrariamente selectivos respecto a los países de procedencia. Noruega y Finlandia expulsan hacia Rusia a los refugiados que llegaron a pie a esos países cruzando territorio ártico. Suecia aminora sus cuotas y trata de agilizar los procedimientos de expulsión.

En suma, la UE no ha conseguido imponer de hecho lo que ya existía como SECA (sistema común y obligatorio) y busca la vía habitual de comprar con millones de euros la externa-

lización de la *contención de los refugiados*, complementada con el compromiso de aceptar devoluciones incluso colectivas (es el pacto con Erdogan a cambio de 3.000 millones de euros). Al mismo tiempo, amonesta severamente a Grecia por no cumplir eficazmente su papel de guardián de la frontera del Egeo convertida en ruta preferente; A Grecia! A la que, por si no tuviera poco con soportar las medidas austericidas que Sypras ha acabado aceptando, no se ha ofrecido el mínimo de ayuda para al menos salvar y rescatar a los naufragos en su ruta hacia las islas que ya nos son familiares (Kos, Lesbos). Una tarea que están tratando de cumplir un puñado de ONG y voluntarios individuales... Es decir, que la UE, en lugar de favorecer procedimientos ágiles y asequibles (también por próximos) para plantear las demandas de asilo aprovechando las posibilidades que le ofrece su servicio exterior (el suyo y el de los 28 Estados miembros) y rutas, corredores humanitarios, además de hacer efectivo el procedimiento.

3. ¿Qué hacer?

¿Pueden los Estados de la UE, la propia UE, asumir ese desafío? Mi respuesta es inequívoca: sí. Sí, siempre que haya un marco obligatorio, común y equitativo entre todos ellos.

Lo primero sería crear una autoridad o agencia específica para la gestión del sistema de asilo y refugio y la protección subsidiaria (con especial atención a los programas de reasentamiento). No basta a mi juicio con la FRA (Agencia Europea de Derechos Fundamentales) ni, evidentemente, con Frontex ni aun en su modalidad de verdadera policía de fronteras propuesta por la Comisión en su comunicación del 15 de diciembre.

Además, es urgente aumentar y concretar las vías legales asequibles y procedimientos ágiles para la solicitud de asilo. Por ejemplo, garantizar la posibilidad de pedir asilo en embajadas y consulados en los países de origen, limítrofes y tránsito, y que se abra así el expediente de asilo, sin que sea necesario llegar a territorio europeo para hacerlo. Y necesitamos un esfuerzo en dotar

oficinas europeas de examen de solicitudes de asilo, en coordinación con Acnur, sobre todo en los países limítrofes con aquellos en los que existen situaciones de conflicto que generan desplazamientos de refugiados.

Es vital, por ejemplo, poner las condiciones para hacer efectiva la Directiva Europea de Protección Temporal (2001/55/CE del Consejo) activando el mecanismo contemplado para hacer frente a emergencias humanitarias, y que, además, habilite medidas que pueden beneficiarse del Fondo Europeo para refugiados. Eso incluye eliminar la exigencia del visado de tránsito para aquellas personas que proceden de países en conflicto y mejorar los programas de reunificación familiar.

Obviamente, es necesario también reforzar e incrementar los programas de reasentamiento en coherencia con el número de refugiados existente, asumiendo un reparto equitativo y solidario entre todos los Estados. La propuesta que hizo la Comisión Europea en su nueva agenda mi-

gratoria en mayo de 2015, que suponía una cifra ridícula en comparación con las necesidades reales (16.000, cuando solo Líbano acoge a más de 1.100.000), debe y puede ser un buen criterio metodológico. Pero siempre que se centre todo el esfuerzo en agilizar, facilitar y también ordenar, claro, el acceso al asilo a quienes lo necesitan, quienes tienen un derecho frente al cual nosotros no podemos olvidar nuestra obligación.

Uno de los relatos más antiguos sobre refugiados ocupa las páginas de la Biblia (Génesis 3, 24): Adán y Eva son expulsados —aunque no perseguidos— del paraíso en que vivían, por desobedecer las órdenes de su creador y dueño. Vale esa referencia para insistir en que algunos siglos después, y con todos los matices que se deban añadir, los europeos vivimos en lo que, de acuerdo con mu-

chos índices objetivos, puede ser calificado como el paraíso, al menos para el resto del mundo: Europa, la UE, reúne al grupo de sociedades más prósperas y felices de la historia de la humanidad. También las más seguras, al menos en la acepción amplia de *seguridad humana*. Pero en este paraíso hay grietas, desuniones, incluso clases, de Grecia, Portugal, España al Reino Unido, Dinamarca, Alemania o Suecia. Grietas que se ensanchan cuando tratan de alcanzar el paraíso algunos centenares de miles de extraños: inmigrantes y refugiados. Y los europeos, en lugar de reconocer en ellos lo que vivimos nosotros mismos no hace tanto tiempo, reaccionamos con la cobardía egoísta de quienes vivimos obsesionados por el mantenimiento del alto *standing* que disfrutábamos en exclusividad antes de ver sacudidas las puertas de nuestro club por semejantes *parias*.

4. Coda. Una nota sobre el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía de 18 de marzo de 2016

Mientras asistíamos a la cada vez más insostenible situación de los refugiados (e inmigrantes) que tratan de llegar a territorio europeo y del no menos terrible espectáculo de la situación de quienes se apiñan entre el barro y las alambradas en campos como el de Idomeni, o la transformación de lo que eran campos de acogida en las islas griegas para pasar a campos de internamiento y finalmente de detención, los gobernantes europeos llevaron a término el anunciado acuerdo entre la UE y Turquía, presentado ante la opinión pública como una *solución al impasse de la crisis de los refugiados*. ¿Es realmente así? La respuesta es no. E, incluso, es peor.

Este juicio se basa en que, en mi opinión, el acuerdo entre la UE y Turquía sobrepasa incluso la última línea roja en el proceso de vaciamiento del derecho de asilo al que asistimos, aparentemente, desde la impotencia. Me parece indiscutible que la primera e inexcusable obligación de todos los gobiernos europeos en relación con la denominada crisis de refugiados y a estas alturas, en abril de 2016, la *línea roja* si pretendemos seguir tomando en serio el asilo es garantizar el principio de *non-refoulement*, la no

devolución a su propio país, pero tampoco a un país tercero *no seguro*. Por supuesto que tomar en serio el asilo significa también la digna acogida (es decir, el complejo de derechos-prestación que supone el estatuto de refugiado) de quienes —como sirios, afganos, iraquíes, eritreos, malienses— vienen huyendo de persecuciones que ponen en peligro sus vidas. Una huida en la que, por las dificultades que han de superar, sus propias vidas, las de sus hijos, siguen estando en riesgo. Pero lo que en ningún caso se puede hacer sin anular de hecho el sentido mismo del asilo, sin vaciarlo, es devolver *a un lugar no seguro* a aquellos que han llegado hasta nosotros huyendo de la persecución que les amenaza.

En efecto, si algo ejemplifica la banalización del derecho de asilo, es el acuerdo entre la UE y Turquía para realizar lo que, con argumentos nada desdeñables, se puede considerar no solo una expulsión ilegal, sino una auténtica deportación. El objetivo del acuerdo es «to accept the rapid return of all migrants not in need of international protection crossing from Turkey into Greece and to take back all irregular migrants intercepted in Turkish waters». En realidad, el propio comunicado de prensa de la

Comisión, en el que bajo la forma de preguntas y respuestas se intenta presentar el acuerdo, deja claro que no se trata de un acuerdo de gestión de la crisis de refugiados, pues en su primer párrafo explica: «On 18 March, following on from the EU-Turkey Joint Action Plan activated on 29 November 2015 and the 7 March EU-Turkey statement, the European Union and Turkey decided to end the irregular migration from Turkey to the EU [la cursiva es mía](2).

Este acuerdo simboliza lo que podríamos considerar claudicación de la UE respecto al imperio del derecho, a la garantía efectiva de los derechos, y al mismo tiempo ha sido posible porque el único país que había afirmado su coherencia con tales principios, la Alemania de la canciller Merkel, ha acabado por traicionarlos. Es cierto que debemos consignar la decisión inicial de Merkel (excepcionalmente digna en un contexto de egoísmo europeo desatado) de ofrecer una acogida universal a quienes tuvieran la condición de refugiados. Pero lamentablemente debemos constatar también que, finalmente, la coalición gubernamental, preocupada por el impacto negativo que ofrecían constantemente los sondeos electorales en Alemania y tras los muy negativos resultados de las elecciones regionales en el mes de marzo (incluido el ascenso del partido AfD, emparentado con el xenófobo movimiento Pegida), consiguió imponer un giro a la canciller que tuvo como resultado un acuerdo para restringir las admisiones, disminuir el número y duración de las prestaciones a quienes se concede el derecho de asilo o la protección subsidiaria y favorecer la denegación y expulsión de los solicitantes de asilo. Esta evolución concluyó con la opción una vez más de la manida solución de la *externalización*: una vez más, «que se ocupen otros», decidieron los líderes europeos en una reunión extraordinaria en La Valeta, el 15 de noviembre de 2015. De los inmigrantes «económicos» se habrán de ocupar los países africanos a los que se ofrecieron 1.500 millones de euros para que realicen las funciones de policía que impidan

(2) Una descripción sumaria de los nueve objetivos del acuerdo se encuentra en el comunicado de prensa n.º 144/16, emitido por el Consejo Europeo el 18 de marzo de 2016. Con más detalle en la *Hoja Informativa* de la Comisión Europea de 19 de marzo de 2016, significativamente titulada *EU-Turkey Agreement: Questions and Answers*. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm

que sus propios nacionales lleguen ahora a Europa en número superior al que la UE desee. Y también se les asignó la función de control del tránsito por sus países de nacionales de terceros Estados hacia la UE. Pero la decisión de externalización más importante adoptada en La Valeta fue la de negociar con Turquía un acuerdo para la deportación de inmigrantes y refugiados al país otomano a cambio de una cantidad cifrada en 6.000 millones de euros. Un acuerdo impulsado por la propia Merkel, que finalmente consiguió el respaldo del Consejo europeo de 17/18 de marzo de 2016.

Lo cierto es que la primera dificultad atañe a lo que en la jerga jurídica habitual se denomina «naturaleza jurídica» del acuerdo. ¿En qué consiste? ¿Es un convenio internacional entre la UE y Turquía? ¿Una declaración del Consejo Europeo? ¿Una declaración conjunta del Consejo Europeo y del Gobierno turco? Creo que el reconocido especialista en derecho migratorio y de extranjería, el letrado H. García Granero, ha sabido desentrañar el laberinto jurídico, sobre la base de la publicación en el DOUE de 9 de abril de 2016 de la Decisión del Consejo Europeo de 23 de marzo de 2016, **Decisión (UE) 2016/551**. De acuerdo con las tesis de García Granero, esa decisión, en realidad, remite a decisiones anteriores en el marco de acuerdos con Turquía de cara a agilizar procesos de deportación (mal llamados de retorno) a Turquía de desplazados e inmigrantes que hayan entrado irregularmente en territorio europeo(3).

(3) Como escribe el mismo autor, «se trata de la *readmisión de residentes en situación de estancia irregular* —el Acuerdo emplea la ilegal referencia a “residentes ilegales” — *que se encuentren en Turquía o en alguno de los Estados de la Unión...* Y aunque en la Declaración conjunta UE-Turquía del 18/03/2016 se declara que “*Turquía y la Unión Europea han reafirmado su compromiso con la aplicación del Plan de Acción Conjunto puesto en marcha el 29 de noviembre de 2015*”, en la Decisión (UE) 2016/551 aparece cuál es la oculta finalidad de dicho Plan de Acción Conjunto; así, en el Considerando 2 de la Decisión (UE) 2016/551 se afirma que “*en la Cumbre celebrada el 29 de noviembre de 2015, la Unión y Turquía expresaron su acuerdo político de que el Acuerdo se aplique plenamente a partir del 1 de junio de 2016*”: esta, *la aplicación de una norma prevista para la inmigración irregular a los desplazados en la crisis humanitaria a la que la Unión Europea ha puesto murallas en la frontera griega, y ninguna otra, parece haber constituido la verdadera finalidad de la Cumbre del Consejo Europeo de 29/11/2015*».

Se trataría así, concluye García Granero con agudeza, de «una aplicación *in malam partem* del (preexistente) acuerdo de 16/12/2013 entre la Unión Europea y Turquía “sobre readmisión de residentes ilegales” (acuerdo publicado en el DOUE de 07/05/2014), cuya vigencia estaba prevista que se iniciara el 01/10/2017, y cuyo inicio de efectos se adelanta al 01/06/2016 y se emplea para (mal) afrontar la grave crisis humanitaria de los desplazados».

No me extenderé ahora en los argumentos de crítica jurídica que, a mi juicio, abonan la tesis de su déficit de legalidad y legitimidad⁽⁴⁾. Lo

(4) En otros lugares he analizado el acuerdo, desde el punto de vista jurídico y político, para señalar las razones que justifican su valoración como ilegal, ilegítimo, y, lo que es el colmo, ineficaz. Aquí me limito a advertir sobre la equivocación de este nuevo ejemplo de externalización. Un buen resumen de los argumentos jurídicos de crítica de los fundamentos legales y legítimos del Acuerdo, desde el punto de vista del Derecho internacional y del propio Derecho europeo, se pueden encontrar en el dossier del ACNUR: *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*: www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf

más importante es que el acuerdo, *de facto*, ha comenzado a aplicarse, al menos parcialmente. El 4 de abril de 2016, un día que quedará en la memoria negra de Europa, sin tiempo para que se puedan verificar las más mínimas exigencias legales (prohibición de expulsiones colectivas, derecho a que los demandantes de refugio —también los inmigrantes, claro— tengan la posibilidad de tutela judicial efectiva, verificación de las condiciones de Turquía como país seguro, reformas legales por parte de Turquía para que realmente los demandantes de refugio no europeos encuentren protección en el sistema turco, etc.), comenzaron las deportaciones: más de doscientas personas fueron expulsadas en tres barcos desde las islas de Lesbos y Quíos hasta costas turcas. Más pronto que tarde la historia juzgará con dureza esta traición a lo mejor del proyecto europeo, su construcción como *comunidad de derecho*.

Debate

Alberto Ares Mateos

Delegado del Sector Social. Provincia de España - Compañía de Jesús

Estrella Galán

Secretaria general. Comisión Española de Ayuda al Refugiado

1.^a ¿Crees que la movilidad humana forzada queda suficientemente recogida en la figura de protección a los refugiados?

Alberto Ares Mateos

A mi modo de ver, no. El marco legal de protección de refugiados no contempla figuras nuevas de desplazamientos forzosos, como los refugiados climáticos, por ejemplo, de importancia creciente en las próximas décadas.

Para contextualizar esta afirmación creo que es bueno entender mejor el marco migratorio y de refugio en la actualidad. Los datos arrojan que la mayoría de las personas que están llegando a Europa son personas potencialmente merecedoras de protección internacional. Proviene principalmente de Siria, Eritrea y Afganistán. Según datos del Acnur, en el año 2015 han llegado más de un millón (1.008.616) de personas migrantes y refugiadas a Europa a través de la ruta del Mediterráneo, la mayoría de ellas a Grecia (851.319, con aproximadamente el 83%) y a Italia (153.600, con el 17%). Se estima que más del 80% son potenciales refugiados. En los últimos meses, la ruta más utilizada de acceso ha sido la centroeuropea (Macedonia, Serbia, Hungría) y sus variantes

alternativas (Croacia, Eslovenia), con Alemania y los países nórdicos como destino final.

En paralelo a este razonamiento, es necesario plantearnos si nuestra concepción de refugiado y el sistema implementado después de la Segunda Guerra Mundial, da respuesta a la protección de ayuda internacional humanitaria necesaria en nuestro contexto actual. Si bien el concepto de refugiado ha ido acogiendo diversos matices en las últimas décadas, no es menos cierto que la aplicación cada vez más restrictiva en algunos contextos está dejando a un gran porcentaje de personas merecedoras de protección internacional en la clandestinidad y la marginalidad de nuestras sociedades o en condiciones deleznable al otro lado de nuestras fronteras (SJM España [2015]. *CIE y Expulsiones Exprés*, Servicio Jesuita a Migrantes España; Ares, A. y Eguren, J. [eds.] [2016]. *Las Migraciones en las Fronteras de Iberoamérica*, Colección OBLIMID, UPComillas).

Asimismo, la realidad de migración forzosa en el mundo está aumentando en las últimas décadas y continuará creciendo no solo por los conflictos, el hambre y la precariedad económica, sino por el cambio climático. Se estima que para el año 2050 habrá cerca de 250 millones de personas desplazadas ambientales en todo el mundo (Myers, N. [2002]. *Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century*. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London B: Biological Sciences*, 357[1420], 609-613). De ellas, cincuenta millones en el continente africano. Si consideramos el impacto que la migración tiene sobre Europa en la actualidad, no podemos cerrar los ojos a las causas que están generando esta crisis ambiental a nivel mun-

dial y el gran influjo que a buen seguro tendrá sobre nuestras sociedades en un futuro próximo.

Dicho todo esto, no creo que esta sea la mejor época para proponer una modificación de la Convención de Ginebra. El retroceso «ético» que vivimos en Europa, entiendo que no es un buen caldo de cultivo para alcanzar un marco de protección más amplio. A mi modo de ver, no estamos desgraciadamente en época de conquistas de derechos, sino de que no retrocedan los que hemos suscrito, además de ir creando los marcos éticos y de valores que puedan sustentar estas reformas tan necesarias.

Estrella Galán

La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados fue redactada hace ya más de sesenta años en un contexto histórico concreto con el fin de proteger a los refugiados europeos tras la Segunda Guerra Mundial. Más adelante, el Protocolo de Nueva York de 1967 modificó las restricciones contenidas en la Convención, ampliando el alcance geográfico y temporal de este instrumento legal. Actualmente, cada vez es necesario profundizar en el debate y concretar las líneas de acción que se llevarán a cabo en los próximos años con respecto a las figuras de protección de las personas refugiadas. El objetivo será dar respuesta al nuevo contexto mundial y a los nuevos retos a los que el planeta se enfrenta.

El desplazamiento forzado en la actualidad es un fenómeno multidimensional que responde a diversos y nuevos factores. La degradación progresiva de los recursos naturales básicos, el cambio climático, los cambios permanentes en el hábitat o los desastres naturales son solo algunos de estos factores. Concretamente, el impacto del cambio climático y la degradación ambiental consecuencia de los modelos de desarrollo extractivos basados en la explotación de recursos naturales y de la prolifera-

ción de grandes proyectos de empresas transnacionales obliga cada vez a más personas a abandonar sus hogares.

Aunque es difícil hacer una estimación del número de personas desplazadas forzosamente por motivos ambientales, según el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), hay más de doscientos millones de personas desplazadas por causas relacionadas directa o indirectamente con el deterioro del medioambiente.

Por ello, es necesario analizar y revisar los instrumentos de derecho tanto nacional como internacional que ofrecen protección a las personas refugiadas para dar respuesta a los nuevos factores. La incorporación explícita de nuevas formas de persecución no reconocidas explícitamente en la Convención de Ginebra ya se produjo en la reforma de la Ley de Asilo española en el año 2009, en la que se incluyó la persecución por orientación sexual como causa para ser reconocido como refugiado.

Por todo ello es necesario impulsar el debate a nivel internacional, estatal y local sobre las nuevas causas que originan desplazamientos forzados en nuestro planeta y que podrían

dan lugar al reconocimiento del estatus de refugiado u otras formas de protección, incorporando la pluralidad de actores que intervie-

nen en el ámbito del Derecho de Asilo en este diálogo, así como los integrantes de la sociedad civil y las propias personas refugiadas.

2.^a El actual sistema de refugio en nuestro país, ¿es capaz de responder a los nuevos desafíos de la situación actual? (perfiles de personas, tiempos de estancia, diferencias culturales...)

Alberto Ares Mateos

Es un hecho que el sistema actual de acogida no atiende adecuadamente a los nuevos desafíos a los que se enfrenta la realidad del refugio en Europa, y en especial en España. Nuestro sistema nacional de asilo no está preparado para la acogida de un número amplio de refugiados, sufrió un duro recorte durante la crisis económica y no facilita la autonomía de las personas. Asimismo, las nuevas realidades con las que nos encontramos sobre todo en las fronteras sur y este, son fundamentalmente perfiles de familias y de menores. Perfiles para los cuales la red de acogida oficial no se encuentra preparada, puesto que han sido situaciones poco frecuentes en el pasado.

En general, los refugiados que ya están aquí no viven una situación adecuada a las necesidades que requieren. En 2015, los solicitantes de asilo en primera o segunda fase ascendieron a 12.500, según Acnur. Las ayudas que reciben son escasas, no siempre predecibles y difíciles de gestionar, y, como decía anteriormente, no facilitan la autonomía de la persona. Estamos viendo muchos casos de personas que acaban en situaciones de exclusión. Una situación que durante años hemos veni-

do afrontando en nuestros centros del SJM en diversas partes de España y en distintos recursos residenciales, como el programa Baobab en el centro Pueblos Unidos de Madrid. Creo que un gran paso sería que hubiera una transparencia mayor en la asignación de las ayudas y que asimismo se realizara una evaluación sobre la situación de los refugiados después de pasar por el sistema de acogida.

En otro orden de cosas, el punto principal de entrada de refugiados en España es a través de la frontera sur (Ceuta y Melilla). Según Acnur, 9.000 personas fueron registradas en el CETI de Melilla en 2015. Los CETI dentro de la red de acogida no son centros de acogida de refugiados, pero funcionan *de facto* como tales. Las condiciones de estancia no son las óptimas para acoger a solicitantes de asilo, en muchos casos integrados por familias enteras, sin condiciones para la convivencia de menores o del núcleo familiar. Esa razón hace que estemos transmitiendo una imagen de España como país poco acogedor, donde los refugiados no son bienvenidos (Buades, J. [2015]. *Informe SJM: Por un Estado de Derecho, también en la Frontera Sur*, Servicio Jesuita a Migrantes España).

Estrella Galán

Para analizar la capacidad de respuesta del sistema de asilo en España es necesario tener en cuenta que este está formado por una se-

rie de instrumentos legales que regulan tanto cuestiones relacionadas con el procedimiento de solicitud de asilo como otras cuestiones

relacionadas con las condiciones de acogida, la posibilidad de incorporación al mercado laboral, etc.

Es importante tener en cuenta que todas estas normas internas deben respetar e incorporar los principios establecidos en el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), el cual establece los estándares mínimos de acogida a personas refugiadas y las normas comunes de procedimiento, entre otras cuestiones. Desde CEAR, venimos denunciando en los últimos años la pasividad de las autoridades europeas a la hora de unificar las diferencias entre los sistemas de asilo europeos. Recientemente, la Comisión Europea ha puesto en marcha cuarenta procedimientos de infracción, con el objetivo de hacer que el Sistema Europeo de Asilo funcione e impulsar la incorporación de las previsiones del SECA a los Estados miembros de la UE.

Para que el sistema de asilo español responda adecuadamente a los nuevos desafíos es imprescindible que exista un sistema de asilo único y homogéneo en todos los Estados de la UE. La libertad de circulación, uno de los pilares de la Unión Europea, se está viendo amenazada por la incapacidad de Europa de dar una respuesta única a la crisis humanitaria de personas refugiadas. Por poner un ejemplo de las grandes diferencias entre países de la UE, las solicitudes de personas de Eritrea tuvieron en 2014 en Francia solo un 23% de resoluciones favorables, mientras que en Suecia fueron del 100%. Otro ejemplo son las solicitudes de asilo provenientes de Irak, de las cuales solo un 14% recibió una resolución favorable en Grecia, mientras que en Francia ese porcentaje fue del 94%. Los sistemas de acogida y de protección social también son diferentes en función del Estado europeo del que se trate. Esto no puede seguir sucediendo si pretendemos dar una respuesta solidaria a través de todos los Estados europeos.

3.^a ¿Existe una claridad de funciones, roles, competencias entre los responsables oficiales de la acogida (Estado y ONG colaboradoras), el resto de las instituciones con responsabilidad en la integración social (CC. AA. y ayuntamientos) y la sociedad civil?

Alberto Ares Mateos

Claramente, no. La Red Estatal de Acogida está compuesta por los centros de acogida de refugiados (CAR), los centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) y otros dispositivos de acogida dependientes del MEYSS, pero gestionados por tres entidades y ONG especializadas en asilo. A día de hoy, el resto de las administraciones y las instituciones y ONG de la sociedad civil no somos reconocidos en estas interlocuciones, aunque de hecho juegamos

un papel importante de cara a los procesos de integración. La salud y la educación, entre otros, no son competencia estatal, sino autonómica y local, por lo que resulta extraño un sistema que necesite de estos recursos y complicidades para dar una respuesta integral, pero que no tome en cuenta de forma explícita a la hora de distribuir, acoger, etc., la realidad de las corporaciones locales y de las entidades autonómicas.

A mi modo de ver, es un error no ampliar un sistema donde previsiblemente haya más llegadas de personas potenciales solicitantes de asilo y donde estas administraciones territoriales, instituciones y ONG llevamos décadas de experiencia en la integración de personas migrantes. Un simple ejemplo de que el sistema no es eficaz ni actúa con celeridad ante esta situación tan dramática es que a día de hoy, del cupo de 17.000 personas refugiadas que España se comprometió a reubicar, solo han llegado dieciocho. Esta lentitud e ineficacia de las decisiones europeas por parte de los Estados de la Unión y la falta de voluntad política por parte de los gobiernos en asumir su responsabilidad internacional han provocado un fuerte impulso de iniciativas en el ámbito local a través de movimientos de solidaridad ciudadana, e incluso una solidaridad más institucionalizada como, en el caso del Ayuntamiento de Madrid, entre otros.

Asimismo, se hace indispensable en este proceso que se disponga de una red de atención y acogida que pueda ayudar de una forma integral a la incorporación de estas personas en nuestra sociedad. El grado de amparo que cubre nuestro sistema de protección interna-

cional necesita ser ampliado teniendo presente una mirada integral sobre la realidad que viven estas personas. Es en este punto es el que una red articulada y amplia puede potenciar enormemente la acogida, poniendo al servicio de los demás miembros de la red las capacidades específicas y locales.

En este contexto, se hace necesario mirar la realidad española de acogida desde una visión amplia que aproveche todo el entramado de recursos y profesionales, contratados y voluntarios, que vienen desarrollando tareas de acompañamiento y acogida en las últimas décadas. El sistema de acogida en materia de asilo ha tenido unas dimensiones reducidas en comparación con las cifras que manejamos en estas últimas fechas y necesitarán realizar una readaptación y ampliación de sus recursos.

Tan importante como este proceso de «primera acogida» será la implementación de programas integrales de incorporación de todas estas personas y familias en nuestra sociedad. En este ámbito, la sociedad y el Gobierno necesitarán apoyarse en una red social y ciudadana amplia.

Estrella Galán

En estos momentos, la competencia de acogida e integración de las personas solicitantes de asilo y refugiadas la tiene el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Para ello tiene articulado un sistema de acogida compuesto por centros gestionados directamente por la propia Administración central y otros dispositivos gestionados por ONG especializadas en

materia de asilo y que llevan treinta años colaborando en la acogida de personas refugiadas. Estos dispositivos de acogida se encuentran repartidos por diferentes lugares del Estado español y es en lo local donde se produce la coordinación con las administraciones locales para garantizar las últimas fases de sus procesos de inclusión e integración.

4.^a ¿El actual sistema de acogida a refugiados puede dar respuesta a una presencia a medio y largo plazo de estas personas en nuestras ciudades y pueblos?

Alberto Ares Mateos

El sistema actual de acogida a refugiados claramente tiene el foco puesto principalmente en el corto plazo. Francamente creo que la respuesta a medio y largo plazo no tiene que venir prioritariamente desde el sistema de asilo, sino de una política comunitaria de integración seria y bien articulada. Una evidencia de que la mirada tiene que ser integral la vivimos en muchas de nuestras entidades del SJM, donde algunas personas refugiadas que finalizan el proceso de acogida de seis o nueve meses en alguna de las tres entidades anteriormente indicadas luego son derivadas a algunas de nuestras instituciones y otras organizaciones sociales.

Vivimos en sociedades crecientemente pluriculturales, donde es muy importante, además de dar una respuesta humanitaria generosa e integral, no olvidarnos de cuatro presupuestos: (1) la actual situación no es solo una emergencia, sino el resultado de una política orientada exclusivamente al control de flujos; (2) estamos ante una situación que no afecta solamente a las personas en busca de protección internacional, sino a la dignidad y a los derechos de todos los migrantes; (3) es imprescindible activar en Europa una mirada larga que aborde las causas de las migraciones forzadas; (4) es urgente transformar el reto en oportunidad, ya que las migraciones son una oportunidad para el desarrollo de los pueblos (Marco común de la Red Intraeclesial de entidades de Iglesia en España: Migrantes con Derechos).

Desde estos pilares, el aporte de las entidades del sector social de la Compañía de Jesús en España tiene una mirada integral entendida en clave de hospitalidad (www.hospitalidad.es), planteando cuatro guías a través de las

cuales canalizar dicho apoyo y acompañamiento:

Red de acogida: queremos extender y fortalecer la capacidad de acogida de nuestra sociedad. Son muchas las personas migrantes y refugiadas que quedan desprotegidas o están insuficientemente cubiertas por el sistema de asilo. Por ello, la respuesta que proponemos incluye tanto a las personas que provienen de las «cuotas» europeas como a aquellas personas que huyen de la guerra, la persecución, la miseria o los desastres ambientales y que encuentran dificultades para acceder a los recursos oficiales de acogida, que están en lista de espera o que pertenecen a otros colectivos vulnerables, como menores no acompañados, mujeres víctimas de trata, migrantes en situación irregular y sin recursos o las personas en tránsito. Pretendemos que nuestra respuesta genere una red de acogida que acompañe procesos de incorporación social. Entendemos la hospitalidad como una dinámica en la que las personas se sientan parte de un proyecto común en pie de igualdad y no meramente reciban un servicio. Se hace necesaria una acogida que comparta vida mediante una presencia cotidiana y real que incluya integración en los barrios y comunidades no solo a corto plazo.

Apoyo internacional: una parte importante de nuestra respuesta es el trabajo sobre las causas que generan los movimientos migratorios forzosos en los países de origen, el acompañamiento en los lugares de tránsito y el servicio en otros países de destino. No podemos olvidarnos de los que no pudieron escapar del conflicto, ni de aquellos que están en tránsito buscando una vida digna y segura. Por esta razón, es importante el apoyo a proyectos y

organizaciones que acompañan y trabajan en estos contextos de mayor conflictividad y necesidad en origen y tránsito.

Sensibilización: como nuestra mirada va más allá de soluciones momentáneas y a corto plazo, estamos convencidos de que comprender las causas del fenómeno migratorio, entender a las personas que se encuentran en camino y dejarnos afectar por su realidad es fundamental para generar cambios profundos que nos comprometan con la justicia y la igualdad. Asimismo, es fundamental contribuir a que nuestra sociedad comprenda tanto la riqueza y las oportunidades que se generan en nuestras sociedades interculturales como

las causas que motivan la movilidad humana, de cara a disipar inseguridades, derribar muros de desconfianza y generar una cultura de solidaridad e inclusión con todas las personas migrantes y refugiadas.

Incidencia pública: por último, es imprescindible generar debates para incidir en el logro de unas políticas migratorias, de acogida e integración, así como de cooperación, justas. Este trabajo de incidencia pública incluye investigación y análisis, reflexionando y aprendiendo de los modelos de integración que hemos desarrollado en las últimas décadas, fortaleciendo la cohesión social y una ciudadanía inclusiva.

Estrella Galán

Nuestra experiencia nos hace pensar que el sistema de acogida español, con la redimensión necesaria que en estos momentos se está llevando a cabo, puede dar respuesta a la población refugiada que España se ha comprometido a acoger. Es necesario revisar los

plazos previstos para su integración y acogida, que durante los últimos años se han visto reducidos. No podemos obviar que las aproximadamente 16.000 personas que nuestro país debería acoger en dos años solo supone un 0,017% de la población española.

D

Debatimos

El Acuerdo de París y la pobreza

Ivo Poletto(1)

Filósofo, teólogo y sociólogo. Asesor nacional del Fórum Mudanças Climáticas e Justiça Social

1. Introducción

La aprobación del Acuerdo de París por representantes de 195 gobiernos del mundo apunta el fin de los argumentos de los que se dicen científicos céticos. Ellos tienen como base la conciencia «de que el cambio climático representa una amenaza apremiante y con efectos potencialmente irreversibles para las sociedades humanas y el planeta y, por lo tanto, exige la cooperación más amplia posible de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada, con miras a acelerar la reducción de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero»(2). Eso significa, además, el reconocimiento de que el cambio climático tiene causas antropogénicas.

Por otra parte, para valorar los resultados de la cumbre desde el punto de vista de los pobres y excluidos es necesario partir de una pregunta clave: ¿qué participación tuvieron los pobres en la cumbre? ¿Aun los represen-

tantes de los países poco desarrollados y de los pequeños países insulares eran pobres?

No es suficiente decir que representantes de pueblos indígenas tuvieron oportunidad de participar en eventos en el interior del espacio oficial, y que organizaciones populares y sindicales, con respaldo de entidades de la sociedad civil y de Iglesias, participaron de actividades autogestionarias en lo que se llamó Cumbre de los Pueblos. No se puede olvidar que muchas personas y organizaciones sociales fueron desmovilizadas por la violencia que afectó a París pocos días antes de la cumbre y por el anuncio de las autoridades de que las manifestaciones públicas no podrían ser realizadas. En realidad, la Cumbre del Clima fue de los gobiernos de los países, con todos los límites de democracia que los caracterizan. No se puede decir que fue una Cumbre de los Pueblos, quizá algo absolutamente necesario para que se enfrente con valentía y movilización universal las causas del calentamiento global y el cambio climático.

(1) Autor, entre otros, del libro *Brasil —oportunidades perdidas— meus dois anos no governo Lula* (Rio de Janeiro: Garamond, 2005).

(2) Acuerdo de París, introducción, párrafo 3.

2. La fiesta de los políticos

Lo anunciado por los grandes medios de comunicación involucró a gran parte de la humanidad en la visión de los políticos que representaban a sus países, y, en particular, del Gobierno de Francia. Es justo celebrar el acuerdo que ha sido posible, pero lo presentado ha tomado la forma de un *acuerdo histórico*, como si fuera una herramienta capaz de enfrentar el cambio climático. En realidad, para ser asumido por casi todos los países en forma de consenso, fueron retiradas del texto medidas absolutamente indispensables. Es suficiente saber que, por ser condición de adhesión de los países productores de petróleo, el acuerdo evitó asumir que se debe limitar rápidamente el uso de combustibles fósiles, y que, por motivos evidentes, los países que tendrían que asumir sus deudas históricas ambientales no aceptaran su inclusión en el texto final.

Por otra parte, no puede ser tan *histórico* un acuerdo que no determina metas de imple-

mentación. Es verdad que se aceptó mantener el principio de *responsabilidades comunes pero diferenciadas*, pero eso resultó en un acuerdo basado en la buena voluntad de los gobiernos de cada país. No hay en todo el texto una palabra en el sentido de empoderar la sociedad humana, los ciudadanos; lo máximo indicado es que las personas deben recibir informaciones y educación, pero no como fuerzas políticas del proceso de enfrentamiento del cambio climático.

El acuerdo está lleno de buenos propósitos y sus autores parecen estar convencidos de que hay condiciones favorables para su implementación por parte de los gobiernos. Como son más que conocidos los compromisos de los políticos con los que controlan el libre mercado capitalista, resulta más que dudoso, y casi una ilusión, que actuarán de forma autónoma y en favor de las personas y de la Madre Tierra.

3. La fiesta de los grandes empresarios

Los que estuvimos en la Cumbre de París sentimos la numerosa presencia de grandes empresas y de bancos de todo el planeta y nos preguntábamos: ¿qué buscan? ¿Estarán interesados en políticas de enfrentamiento del cambio climático? ¿O solo quieren impedir que los gobiernos avancen en esa dirección?

No muchos, quizá, tenían información de que, en realidad, ahí estaban para garantizar que el acuerdo fuese oportunidad para nuevos negocios, particularmente en el campo de la especulación financiera. Forma parte de la historia de las cumbres del clima la insistencia de que el libre mercado sería condición para enfrentar el calentamiento si fuera apoyado en su propósito de financiarización de los bienes comunes y en la promoción de una economía de bajo carbono.

Menos de dos meses después del cierre da la COP 21 y de la aprobación del Acuerdo de París,

en periódicos brasileños se informó de que «el mundo financiero se prepara para una nueva era económica: la del clima. Bancos centrales e instituciones incluirán el cambio del clima en las ecuaciones que miden los riesgos para la estabilidad financiera global. El histórico (sic) acuerdo de combate al calentamiento global firmado por 195 países en el final de 2015 en París abrió las puertas para lo que puede tornarse un Bretton Woods verde, con intención de que el carbono se torne moneda de cambio en un futuro próximo. Esta es una de las interpretaciones del artículo 117, que trata del “valor social y económico de las acciones de mitigación”»⁽³⁾.

Según la misma fuente, la estimación de la Climate Bonds Initiative, organización sin fines lucrativos, los papeles verdes tienen el potencial

⁽³⁾ O Globo, 10/01/2016.

de movilizar cien billones de dólares. El cálculo tiene como base declaraciones públicas de gestores que ya han movilizado 45 billones de dólares americanos y estarían dispuestos a aplicarlos en proyectos sostenibles.

No tenemos información de los cálculos de ganancias de las grandes empresas de petróleo, pero estarán celebrando la eficacia de sus *lobbies*, una vez que nada de amenazador consta en el acuerdo. Lo que se conoce es su insistente esfuerzo de producción de falsas informaciones acerca del efecto invernadero del uso de las fuentes fósiles de energía. Una encuesta del sociólogo norteamericano Robert Brulle, publicada en la última edición de la revista *Climatic Change*, identificó, en el que denomina «contramovimiento sobre las alteraciones climáticas», 91 organizaciones con intervención sistemática en el espacio público en el sentido de promover el escepticismo acerca de las alteraciones climáticas e impedir políticas públicas que las comba-

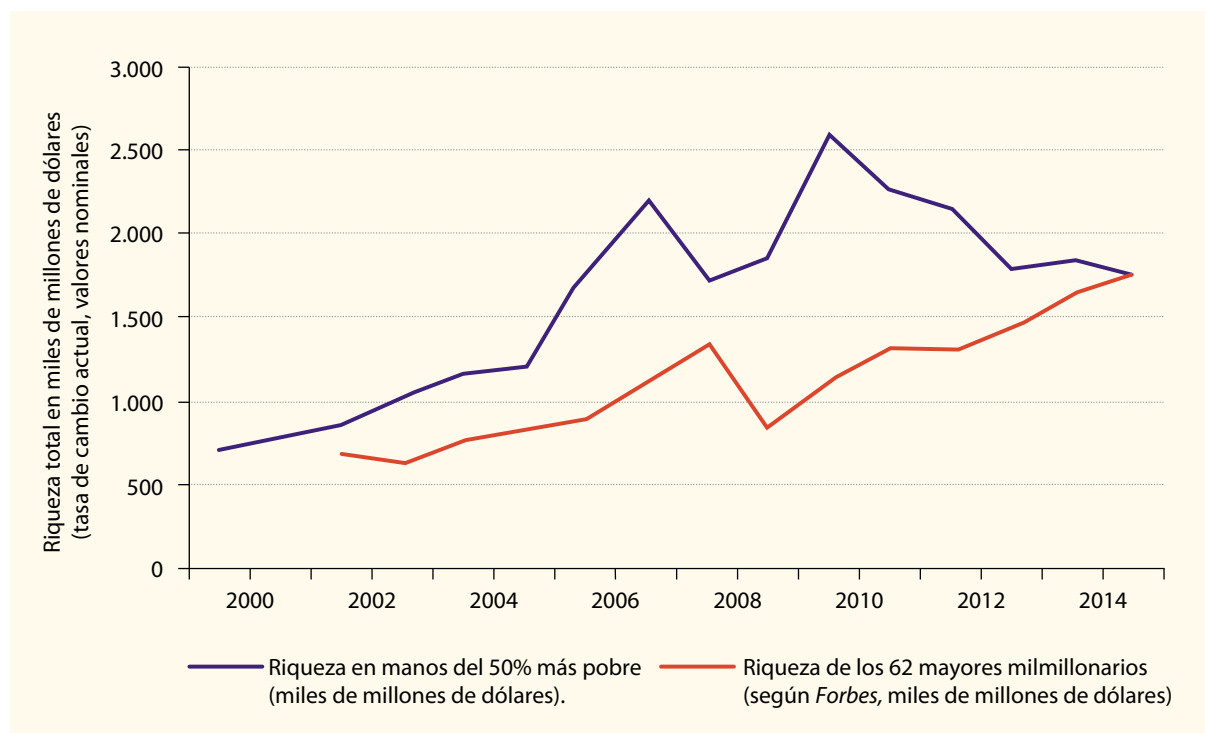
tan. Y para ellas son destinados casi mil millones de dólares al año(4).

Tanto las fiestas por la nueva moneda de especulación global como el poder de los que quieren mantener sus ganancias con la cultura o civilización de los combustibles fósiles deben ser vistos como una gran amenaza justo porque se sabe que la concentración de la riqueza es ya casi absurda, seguramente nada sostenible: los 62 individuos más ricos del planeta en 2015 tienen la misma riqueza que 3.600 millones de pobres; comprobando la velocidad de la concentración, en 2014 eran 84(5).

(4) *Outras Palabras*, 15/1/2016: <http://outraspalabras.net/outrasmidias/destaque-outras-midias/o-financiamiento-bilionario-dos-ceticos-do-clima/>

(5) Ver el documento de Oxfam «Una economía para el 1%», en <http://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Informe%20Oxfam%20210%20-%20A%20Economia%20para%20o%20um%20por%20cento%20-%20Janeiro%202016%20-%20Relato%CC%81rio%20Completo.pdf>

GRÁFICO 1. La fortuna de las 62 personas más ricas del mundo sigue aumentando, mientras que la que se encuentra en manos de la mitad más pobre de la población mundial se ha estancado



Fuente: Intermón Oxfam.

No hay una palabra sobre esa concentración en el texto del Acuerdo de París, y menos aún una propuesta de posible utilización de por lo menos parte de ella en favor de medidas y procesos de enfrentamiento del cambio climático; y menos aún para erradicar la pobreza.

Esas fiestas de las grandes empresas y bancos son indicios de que el Acuerdo de París puede ser interpretado de diferentes formas y para diferentes intereses. Y eso significa seguramente más amenazas que promesas para los pobres y excluidos del planeta.

4. El Acuerdo de París: ¿enfrentamiento de las crisis ecológica y social?

Al mirar lo que se dice de los pobres en el Acuerdo de París, nos damos cuenta de que es muy poco, y además genérico. Existe el reconocimiento de países poco desarrollados y pequeños países insulares, que necesitan y deben tener apoyos de los desarrollados y de los emergentes para implementar sus políticas de mitigación y de adaptación. Pero, como ya destacamos, nada es vinculante; todo está en manos de la buena voluntad de los gobiernos y de los que tienen poder de mercado.

Es verdad que existen intenciones positivas en el documento: «Promover el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza; garantizar la prioridad fundamental de salvaguardar la seguridad alimentaria y acabar con el hambre; promover empleos dignos y trabajos de calidad...».

Es verdad también que se afirma que «el cambio climático es problema de toda la humanidad... y en las medidas para enfrentarlas las Partes (los países) deben respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, de las comunidades locales, los migrantes, los niños...». Además, al implementar medidas para enfrentar el cambio climático, «deben garantizar la integridad de todos los ecosistemas, incluidos los océanos, y la protección de la biodiversidad, reconocidos por algunas culturas como la Madre Tierra...» y *el concepto de justicia climática...*

Son seguramente cuidados esenciales. Pero, como todas las medidas dependen de los gobiernos de los países, de las *contribuciones determinadas nacionalmente*, ¿qué posibilidad hay de que cambien las prioridades nacionales que son responsables por no garantizar esos derechos de las personas, comunidades, pueblos y de la Madre Tierra?

Es importante destacar que **se mantiene**, en el Acuerdo de París, **la separación entre la crisis ecológica y la crisis social**. Al contrario de la posición del papa Francisco, que en su encíclica *Laudato si'. Sobre el cuidado de la casa común* asume la posición de que hay una sola crisis, la socio-ambiental, porque es provocada por el mismo sistema de libre mercado capitalista y cada una condiciona el enfrentamiento de la otra⁽⁶⁾, el Acuerdo de París parece más aceptar que la pobreza sería algo natural, que debe ser enfrentada por medidas de desarrollo del mercado, al contrario de la crisis ecológica, que sí es reconocida como producto de acciones humanas. En realidad, el concepto nada definido, y por supuesto asumido en la perspectiva del libre mercado capitalista, es el de *desarrollo*. Al mantener la clasificación de países *desarrollados, emergentes, en vías de desarrollo y poco desarrollados*, está explícita la afirmación de que hay países más avanzados, más civilizados, con mayor capacidad de producción y consumo, y hay otros que deben seguir el camino abierto por ellos. El papa Francisco y tantos otros, en diferentes posiciones sociales y académicas,

(6) PAPA FRANCISCO. *Laudato si'. Sobre el cuidado de la casa común*, par. 139.

asumen la crítica de casi todos los movimientos sociales con relación justo a la responsabilidad causal de ese *desarrollo*, identificado con el crecimiento de producción y consumo sin fin, y más, con la concentración de la riqueza en forma monetaria y especulativa, procesos absolutamente comandados por las presuntas libres

fuerzas del mercado capitalista, frente al calentamiento global y al cambio climático.

Examinando con visión crítica el Acuerdo de París, es necesario afirmar que su aprobación y aun su implementación no garantizan ni el enfrentamiento de la crisis ecológica ni la crisis social.

5. El calentamiento global como profecía de la Tierra

Una vez presentado ese análisis crítico, ¿es plausible una lectura positiva del Acuerdo de París? Creo que sí y lo intentaremos a continuación.

Antes de referir el acuerdo, es necesario destacar que crece en el mundo la conciencia de que la humanidad no puede seguir en el camino que está. Aumenta, cada día, el número de afectados por diferentes eventos climáticos extremos en todos los continentes, pero con incidencia mayor en los países del Sur. Hace poco tiempo, un reportaje destacaba a una persona llorando por el fin de la nieve en los Dolomitas, en la frontera de Italia con Austria. Pero ¿cuántos indígenas de América del Sur lloran por la disminución o el fin de las nieves en la cordillera de los Andes? Todos los institutos de investigación confirman que cada año que pasa es más caliente que el anterior, con aumento de víctimas, sea por ondas de calor intenso o de fríos insoportables.

La decisión del papa Francisco de movilizar a los creyentes de su Iglesia, pero no solo, sino invitar a toda la humanidad a tomar conciencia y movilizarse para cambiar el estilo de vida, y más, el sistema de producción y consumo que causa, en el mismo movimiento, las crisis social y ecológica, es seguramente el hecho más significativo de los últimos tiempos en la lucha contra el calentamiento global y el cambio climático. En eso la encíclica *Laudato si'* es un documento que sí hace historia, son sus prácticas e invitaciones permanentes las que le dan fuerza y autenticidad.

En ese contexto de iniciativas de Iglesias, movimientos y organizaciones sociales, centros de investigación y de organismos de la ONU, es fundamental darse cuenta de que más y más per-

sonas y pueblos están retomando la práctica de escuchar a la Tierra. Sí, ella es un ser vivo, en realidad una fuente permanente de vida, y tiene su lenguaje de comunicación. En esa dirección, es bueno reconocer el avance que significa el hecho de que la Constitución de la República del Ecuador tenga incluido un capítulo específico sobre los derechos de la naturaleza, que así se define en el artículo 71: «La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos»⁽⁷⁾.

Es verdad que se mantienen conflictos en las prácticas políticas en el Ecuador, pero los pueblos —que son diversos y constituyen el Estado plurinacional— pueden enfrentarse con los gobiernos y empresas, luchando «por una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*»⁽⁸⁾. Y eso es más, seguramente, que lo que se puede hacer en la relación con el Acuerdo de París, pero, asimismo, será válido y necesario hacerlo.

Concretamente, los pobres y excluidos, con las fuerzas y organizaciones sociales que los apoyan en sus luchas contra los efectos socioambientales provocados por el cambio climático, tendrán que endurecer las luchas en todos los niveles entre lo positivo que está en la declaración de

(7) Ver el capítulo séptimo de la Constitución de la República del Ecuador, aprobada por la Asamblea Constituyente, ratificada por el Plebiscito Popular y publicada al 20 de octubre de 2008.

(8) Idem, Preámbulo.

propósitos y la fragilidad y debilidad de las medidas prácticas que constituyen el Acuerdo de París. En otros términos, las luchas tendrán como objetivo forzar a los gobiernos para que sean más ambiciosos, y quizá más responsables, en sus acciones voluntarias. Y será posible, para eso, utilizar lo referido y reconocido en el acuerdo en relación con las amenazas del cambio climático, y, más aún, en relación con que la meta deseable es que el clima no sobrepase los 1,5 °C. Entonces, cada país con su responsabilidad, debe ser forzado por sus ciudadanos a no mantenerse comprometido con lo que, en la producción y el consumo, es causante y agravante del calentamiento global que provoca el cambio climático.

Lo que se puede y debe hacer es dar a los textos que reconocen lo grave que es el cambio climático para la humanidad y todos los seres vivos un foro público de profecía de la Tierra. Es ella, antes de todos y de todo, la que está sufriendo los efectos del calentamiento, que se

manifiestan en los desequilibrios climáticos de sequías más prolongadas y lluvias que provocan inundaciones, de calores y fríos insostenibles y mortíferos, de crisis de agua y de energía. Ella, como expresa el apóstol Pablo en su Carta a los Romanos, está gritando con dolores de parto, esperando ansiosamente que los hijos e hijas de Dios se manifiesten, deseando liberarse en el mismo proceso de liberación de los humanos(9). Ella es realmente madre de la vida y lucha para mantenerse con su capacidad generosa y amorosa de parir más y más vida; pero, a partir de la presencia de los humanos en su historia, necesita de su cooperación. Pero, para que las personas sean los colaboradores de la lucha de la Tierra por sus derechos, que son aún anteriores a los de los humanos, ellas también deben sentir y gritar en dolores de parto, movilizándose para alcanzar su liberación.

(9) Rom 8,18-25.

6. Las migraciones climáticas como profecía

La humanidad experimenta un tiempo de terribles contradicciones: produce alimentos para más de 12.000 millones de personas, pero convive con más de mil millones de pobres hambrientos; tiene conocimientos y capacidad de producir alimentos saludables, con la agroecología, pero está sometida a intereses de laboratorios e industrias transnacionales, **y por eso gran parte de su alimentación está llena de venenos y productos cancerígenos;** con la riqueza producida, todas las personas y familias podrían tener su techo y una vida tranquila, en los campos o ciudades, pero el control de las tierras en el campo y en las ciudades, con una apropiación comandada por el principio del libre mercado, condena a la mayor parte a no tener un mínimo espacio autónomo de vida y a pagar alquileres insostenibles; con las tecnologías disponibles y con cambios en el estilo de vida, sería posible disminuir el consumo de energía y producir toda la que es efectivamente necesaria utilizando fuentes no o poco contaminadoras, como el sol y los vientos, pero

continúa dominada por la industria de las fuentes fósiles; se podría trabajar menos tiempo sin perder el valor del trabajo, pero la dominación económica de empresas capitalistas fuerza a trabajar **bajo ritmos que sustituyen a muchos otros** trabajadores, y con eso provoca aumento del desempleo y la devaluación de los ingresos, imponiendo un ritmo de inseguridad permanente y de competición entre los que tienen oportunidad de trabajo y los excluidos...

En ese mundo, ¿por qué hay tantas migraciones, en el interior de los países y a nivel internacional? La vieja Europa es seguramente el campo de investigación que podrá ofrecer respuestas seguras. Hay migrantes voluntarios: los que buscan oportunidades para mejorar su nivel de vida o nuevos ambientes culturales. Hay otros que son expulsados por la violencia de las guerras y, en ese particular, es necesario investigar lo que causa las guerras, los intereses presentes en ellas; pero poco cambia para las personas o familias que migran: para ellas, lo esencial es sobrevivir a

los horrores de las armas que la industria bélica tiene necesidad de quemar.

Por último, pero no menos impactante, aumenta la cantidad de migrantes que abandonan sus territorios de origen porque ya no hay condiciones para vivir en ellos. Son los migrantes climáticos. Según la Organización Internacional para la Migración (OIM), ya en 2009 los datos disponibles indicaban la probabilidad de que se llegaría, en 40 años, a algo más de mil millones de migrantes climáticos(10). Lo que se sabe es que «la población desalojada por los cambios climáticos y por catástrofes naturales preocupa a las autoridades mundiales. Se estima que, desde 2008, cerca de 22,5 millones de personas abandonarán anualmente su lugar de residencia por motivo de eventos extremos del clima, lo que equivale a 62.000 casos diarios. Y ese escenario puede empeorar»(11).

(10) <http://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-climatica-causara-1-bilhao-de-migracoes-diz-relatorio,478612>

(11) <http://umaincertaantropologia.org/2015/10/05/de-sastres-naturais-forcam-migracoes-de-60-mil-por-dia-o-globo/>

Lo grave es que, al contrario de los migrantes por motivos de guerras, los que migran por causa de los cambios climáticos no son reconocidos como exilados, y por eso no tienen derechos reconocidos. Lo cierto es que no tienen posibilidad de retornar a sus territorios, y algo nuevo debe ser hecho por la humanidad para garantizar la vida y los derechos humanos de esas personas, familias, pueblos que son forzados a abandonar sus hogares y tierras por eventos climáticos de responsabilidad mundial. En realidad, lo que sucede es que los más pobres, que menos o casi nada tienen que ver con las causas antropogénicas del cambio climático, son los que pagan un precio más alto.

Entonces, como el de la Tierra, el grito de los migrantes climáticos tiene un sentido profético: llama la atención sobre la urgencia de cambios estructurales en el sistema dominante a nivel mundial para evitar que se agraven aún más el calentamiento y los eventos extremos climáticos. Como la Tierra, también los migrantes climáticos necesitan **que los hijos e hijas de Dios y de la Tierra** se manifiesten en su favor, haciendo que ese grito se torne tan fuerte que los responsables por las decisiones políticas de los países de mundo no lo puedan silenciar.

7. Conclusión: el Acuerdo de París y la crisis socioambiental

Para los que luchan con los pobres y excluidos, la actitud frente al Acuerdo de París no puede ser ni de encantamiento ni de negación. No es el acuerdo deseable y necesario, pero es un acuerdo, y cuando es leído con sus contradicciones, puede ser más uno de los apoyos a las luchas por la superación de la crisis socioambiental que marca la vida de la humanidad en el siglo XXI. Pero es cierto que, dadas las debilidades en relación con lo que se hará para evitar lo peor, tanto en los países individualmente como a nivel mundial, poco de lo anunciado será hecho y nada se avanzará en la dirección de lo que es absolutamente necesario hacer sin la presencia fuerte de los ciudadanos en las calles y plazas, y en particular de los

que son pobres y están sometidos a relaciones de exclusión. El grito por cambios profundos del sistema sociopolítico dominado por los poderosos del libre mercado capitalista y por el estilo de vida consumista debe tornarse insoportable.

Por otra parte, y para concluir con una indicación de algo esencial, es estratégico que los pobres y excluidos, con todas las fuerzas y organizaciones que los apoyan, avancen en la creación de formas de producción de alimentos, de energía y de todo lo realmente necesario para una vida digna, feliz y posible para todas las personas y pueblos que mantengan relaciones armónicas con la Tierra y relaciones de cooperación entre

los seres humanos; avanzando, entonces, en la construcción de sociedades de bien vivir, como proponen y practican los pueblos indígenas, las comunidades tradicionales y las comunidades voluntariamente organizadas. Eso solamente es posible cuando se respeta, se ama y se promue-

ve la biodiversidad; cierto que nosotros, los humanos, somos parte de una gran comunidad de la vida en la Tierra y en el Cosmos, como recuerda y propone con insistencia la Carta de la Tierra.

Goiânia, Brasil, 27 de febrero de 2016

