

Análisis y perspectivas **2012**

# Exclusión y Desarrollo Social

Análisis y perspectivas **2012** Exclusión y Desarrollo Social



**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA



**Caritas**



**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA



**Caritas**

# Índice

## Editorial

La pobreza y la exclusión en la crisis,  
un reto estructural **1**

## Analizamos

Los indicadores sociales **5**

## Profundizamos

- La cooperación al desarrollo en el marco de la crisis económica internacional **23**
- Europa 2020: una estrategia contra la pobreza en vía muerta **32**
- Vivienda: ¿derecho o regalo? **39**

## Debatimos

- Sociedad civil y participación **47**
- ¿Juventud líquida? Retos y problemáticas asociadas a las personas jóvenes en la sociedad española contemporánea **51**
- La bancarización de las cajas de ahorros **59**
- La crisis y los retos de futuro para las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social **65**

### Coordinación:

Comité Técnico  
de la Fundación FOESSA

© **FUNDACIÓN FOESSA**  
[www.foessa.es](http://www.foessa.es)

© **Cáritas Española**  
Embajadores, 162  
28045 Madrid  
[publicaciones@caritas.es](mailto:publicaciones@caritas.es)  
[www.caritas.es](http://www.caritas.es)

Preimpresión e impresión: Gráficas Arias Montano, S. A. Puerto Neveros, 9 28935 Móstoles (Madrid)

Depósito legal: M. 6.901-2012

## Editorial

# La pobreza y la exclusión en la crisis, un reto estructural

En el manifiesto *La pobreza y la exclusión en la crisis, un reto estructural*, firmado por el Patronato de la Fundación FOESSA en 2011, se ponían sobre la mesa algunos aspectos fundamentales del momento actual y de los retos de futuro. En especial destacaban varios elementos:

1. El VI Informe FOESSA (2008) constató que el intenso crecimiento acaecido en España entre 1995 y 2007 no se había traducido en una distribución más equitativa de la renta, ni en una disminución de la pobreza.
2. Es decir, el crecimiento de esa etapa no estuvo acompañado de distribución, ni de una protección social más intensa, ni de soluciones a los graves problemas de integración social.
3. El diagnóstico realizado por FOESSA destacaba, especialmente, la relación de la pobreza y la exclusión tanto con la precariedad en el empleo, como con la fragilidad de los sistemas de protección de los derechos sociales.

4. Esto significa que las preguntas sobre la crisis ya estaban hechas «antes de la crisis», pues la pobreza se ha revelado como una realidad persistente «a pesar del crecimiento».
5. Cuando los mecanismos de contención se vinieron abajo, emergió la crisis «social» que ya existía.
6. Para un sector muy importante de la población, esta crisis no era un fenómeno nuevo, ya que su acceso a derechos como un salario digno, una vivienda, un empleo, educación o salud estaban hipotecados.
7. La pérdida del empleo y los efectos derivados de la crisis no sólo produjeron un aumento notable del número de personas afectadas, sino que se extendieron a ciudadanos cuya situación en el anterior contexto del crecimiento no hacía previsible que necesitaran recurrir a los servicios de ayuda.
8. Estas situaciones y su fuerte impacto social tienen características de permanencia, por lo que, su gravedad, se seguirá sintiendo durante un período de tiempo nada desdeñable y se hará aún más visible a lo largo de la década actual.
9. Además, la recuperación económica no generará efectos automáticos en la superación de este tipo de situaciones, lo que pone en cuestión tanto la intervención puramente paliativa como la pretensión de confiar su solución efectiva al albur de la recuperación del crecimiento económico. **Es necesario afrontar la lucha contra la pobreza y la exclusión como un reto estructural, algo que ya venía siendo exigido por la «crisis social anterior a la crisis económica».**

Las dos herramientas clave en las que hasta ahora se ha apoyado la Fundación FOESSA para cumplir su objetivo de innovar en el conocimiento y la investigación social han sido los sucesivos *Informes sobre el Desarrollo Social en España* (1967, 1970, 1975, 1980-83, 1994 y 2008) y la rica serie de trabajos publicados dentro de la *colección Estudios*.

Sin embargo, debido a **la velocidad con la que se están produciendo cambios cruciales en nuestra sociedad**, la Fundación tiene la necesidad, y la voluntad, de incorporar objetivos de trabajo enmarcados también en el corto y medio plazo.

La evolución de la realidad social que venimos detectando cada año nos plantea preguntas que van más allá de su propia fenomenología y de su vigencia temporal. Ante esta dinámica de cambio constante y de consolidación velada de determinadas estructuras, en la Fundación somos conscientes de la necesidad de analizar, de forma continuada, los diversos aspectos, problemas y situaciones que se están planteando.

Con este objetivo se pone en marcha el nuevo proyecto de elaborar anualmente un **Informe de Análisis y Perspectivas sobre Exclusión y Desarrollo Social en España**.

Esta iniciativa nace con la vocación de convertirse en una herramienta clave de la Fundación a la hora de dimensionar su actividad y avanzar en su misión de **analizar algunos elementos de la estructura social y su dinámica, y de profundizar en aquellos aspectos especialmente significativos**, que permitan interpretar tanto la coyuntura puntual como la propia situación social.

El informe se estructura en tres bloques —**Analizamos...**, **Profundizamos...**, **Debatimos...**—, cada uno de los cuales recoge el análisis y la aportación de expertos.

En el primero de ellos se analizan una serie de indicadores sociales que pretenden ser un reflejo de lo que está sucediendo en la realidad social. Su lectura se realiza en clave dinámica, de forma que permitan observar su evolución y tendencia.

El segundo bloque aborda tres o cuatro situaciones de estructura y dinámica social —unas de las cuales, al menos, versará sobre asuntos de carácter internacional—, sobre las que se presentan, desde un punto de vista institucional, una reflexión de fondo acerca de las mismas. En este apartado se busca, además, señalar una serie de «alertas» a medio plazo que susciten la reflexión sobre la dirección de los cambios sociales.

En el último bloque se ofrece un espacio para plantear interrogantes, tendencias, retos y propuestas sobre situaciones candentes del contexto social actual. Para ello se incluyen breves análisis de agentes relevantes sobre la temática tratada, recogidas bien en forma de cuestionario breve, bien en formato de seminario de debate, o bien con un esquema dual en los contenidos.

Esperamos que esta nueva serie de trabajos de la Fundación FOESSA contribuyan a enriquecer el necesario debate social, sobre todo en un momento en el que es necesario que el pensamiento crítico nos ayude a discernir sobre las claves auténticas del ser de nuestra sociedad. Queremos contribuir a analizar, profundizar, debatir y, especialmente, tomar la iniciativa en una lucha contra la pobreza y la exclusión social que deje de ser, definitivamente, un objetivo «marginal» que «ya cumpliremos cuando podamos». Nada más urge hoy que la dignidad, la igualdad, la libertad de las personas, y también de la solidaridad, se conviertan en los auténticos evaluadores, e incluso en los jueces, de las decisiones y de los compromisos que hagan real la cohesión y la justicia social.

**Rafael del Río Sendino**

*Presidente*

*Fundación FOESSA*

## A

# Analizamos

## Los indicadores sociales

Luis Ayala Cañón \*

Comité Técnico, Fundación Foessa

El objetivo de esta primera parte es ofrecer una visión de conjunto comentada de algunos de los principales indicadores que retratan el ámbito de la exclusión y el desarrollo social en nuestro país. La elección de los mismos no tiene solo que ver con el aspecto que describen, sino también con que las fuentes ofrezcan continuidad en los mismos. De hecho, una de las características de esta sección será observar la dinámica de los indicadores a través del tiempo, por lo que es necesario contar con fuentes primarias estables. También es vocación de la sección, ofrecer, en la medida que la investigación social avance en el análisis de otros aspectos del desarrollo social de una forma continua, nuevos indicadores que mejoren la globalidad de nuestros análisis.

### 1. Renta y desigualdad

**TABLA 1. Datos de renta y desigualdad**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Renta nacional disponible neta a precios de mercado por habitante en valor nominal (euros)	17.542	18.573	19.320	19.419	18.523	18.555	–
Renta nacional disponible neta a precios de mercado por habitante en valor real (euros)	15.733	16.303	16.603	16.158	15.368	15.149	–
Renta media por unidad de consumo en valor nominal	12.926	13.654	14.583	14.948	14.747	14.153	–
Renta media por unidad de consumo en valor real	11.593	11.985	12.532	12.438	12.235	11.555	–
Índice de Gini	0,318	0,311	0,313	0,312	0,323	0,339	–
Percentil 80 / Percentil 20	5,4	5,3	5,3	5,4	6,0	6,9	–

Fuentes: Encuesta de Condiciones de Vida. Contabilidad Nacional.

La evolución de la renta media de la población española en el periodo reciente ha estado marcada por la profunda caída registrada desde el inicio de la crisis económica. Los datos sobre la renta por habitante que ofrece el

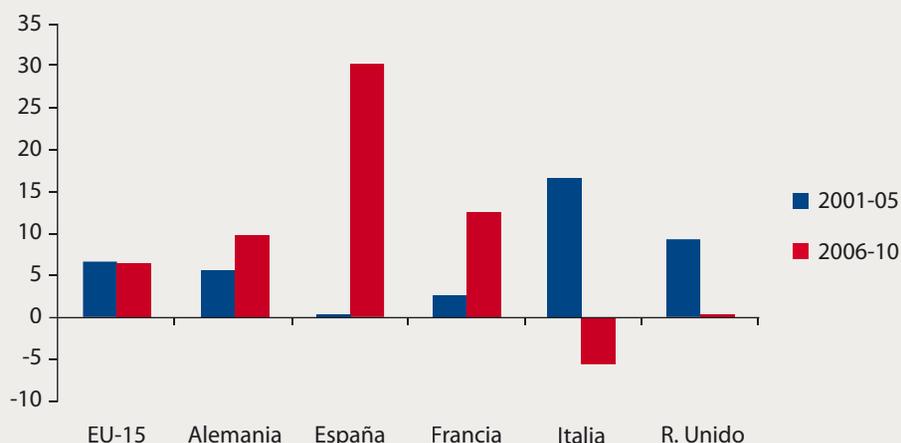
\* Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Rey Juan Carlos, con la colaboración de José Ramón Solanilla, Equipo de Inclusión de Cáritas Española.

Instituto Nacional de Estadística —renta nacional disponible a precios de mercado— dejan pocas dudas sobre la severidad del impacto de la crisis en las rentas individuales. En términos nominales, esta magnitud descendió desde un valor algo superior a 19.300 euros en el año 2007 a otro cercano a 18.500 euros tres años después, lo que supone una reducción cercana al 4%. El descenso de la renta media es todavía más apreciable cuando los datos se corrigen según la evolución de los precios. Aunque al inicio de la crisis el coste de la vida se estancó, el efecto conjunto de caída de la renta nominal y de crecimiento de los precios ha dado origen a variaciones netas negativas de la renta media. **La renta disponible por persona cayó en términos reales cerca de un 9% entre 2007 y 2010.**

El deterioro de las rentas de los hogares se aprecia también con otras fuentes que ofrecen información sobre las condiciones de vida y la renta de la población española. Según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, la renta media por unidad de consumo o adulto equivalente descendió en términos reales cerca de un 8% entre 2007 y 2010. Sin considerar, de momento, indicadores de reparto de la renta, la sola merma del nivel medio de ingresos de la población española **indica ya una acusada pérdida de bienestar**, que, además, ha ido creciendo con el paso del tiempo.

El rasgo principal en la evolución de la **desigualdad** desde mediados de la pasada década ha sido su **rápido aumento**. La respuesta de las diferencias de renta a la ralentización de la actividad económica y la agudización del desempleo ha sido muy elástica, con un ensanchamiento muy pronunciado desde el comienzo de la crisis. Así, uno de los índices más populares de desigualdad, el índice de Gini, que mide el grado de concentración de la renta, pasó de 0,313 en 2007 a 0,339 en 2010, último año para el que se dispone de información. La tendencia en los dos últimos años resulta especialmente preocupante, por haberse registrado un incremento sin precedentes en las dos décadas y media anteriores.

GRÁFICO 1. Evolución de la desigualdad (p80/p20)



Fuente: Eurostat.

**El aumento de la desigualdad queda corroborado también por el comportamiento de otros indicadores.** Las medidas sintéticas que recogen las diferencias entre los niveles de renta correspondientes a distintos percentiles de la distribución muestran un comportamiento similar: la distancia entre la renta correspondiente al 20% más rico de la población y al 20% más pobre pasó de un valor de 5,3 en 2007 a otro de 6,9 al término de 2010. **Tal aumento ha sido el mayor de los 27 Estados de la Unión Europea** y supera con creces la experiencia de cualquier otro país. Entre los países de mayor renta de la Unión, el crecimiento de la desigualdad en España, medida a través de este indicador, más que duplicó el de Francia, triplicó el de Alemania y fue casi cinco veces mayor que el de la media de la UE-15.

## 2. Empleo

**TABLA 2. Indicadores de empleo**

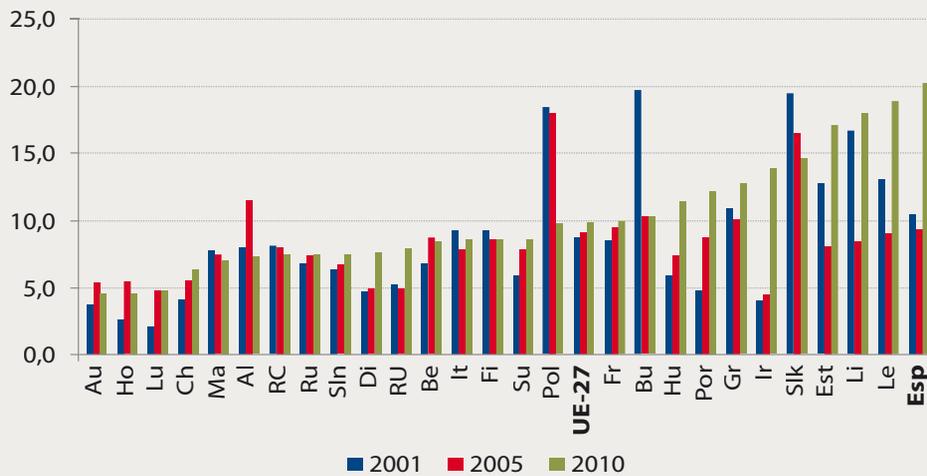
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasa de actividad	57,7	58,6	59,1	60,1	59,8	60,0	59,9
Tasa de paro	8,7	8,3	8,6	13,9	18,8	20,3	22,8
Tasa de paro juvenil	18,6	17,8	18,8	29,2	39,1	42,8	48,6
% de parados que llevan más de un año buscando empleo	28,7	25,0	22,7	21,4	34,5	45,9	50,0
Tasa de paro de la persona principal del hogar	5,9	6,0	6,5	11,2	15,8	16,6	17,9
Hogares con todos los activos en paro	2,6	2,5	2,7	4,9	7,1	7,7	9,1

Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

El comportamiento del mercado de trabajo en el año 2011 se caracterizó por la prolongación de la senda de **destrucción de empleo y el pronunciado crecimiento del número de personas que no encuentran trabajo**. Las tasas de actividad de la población española no registraron grandes cambios, después de quebrarse en 2007 el patrón anterior de crecimiento, manteniéndose en los últimos años a un nivel casi constante, equivalente al 60% de la población mayor de 16 años.

La tendencia del **desempleo** fue mucho más negativa, acercándose la tasa de 2011 al **23% de la población activa**. Esta tasa es la más alta de todos los países que forman la Unión Europea de los 27 Estados y se distancia considerablemente de la media de este conjunto de países (9,7%). Tal realidad contrasta con la que había en 2005, en la que tan solo dos décimas separaban la tasa de desempleo española (9,2%) de la que registraba la UE-27 (9,0%).

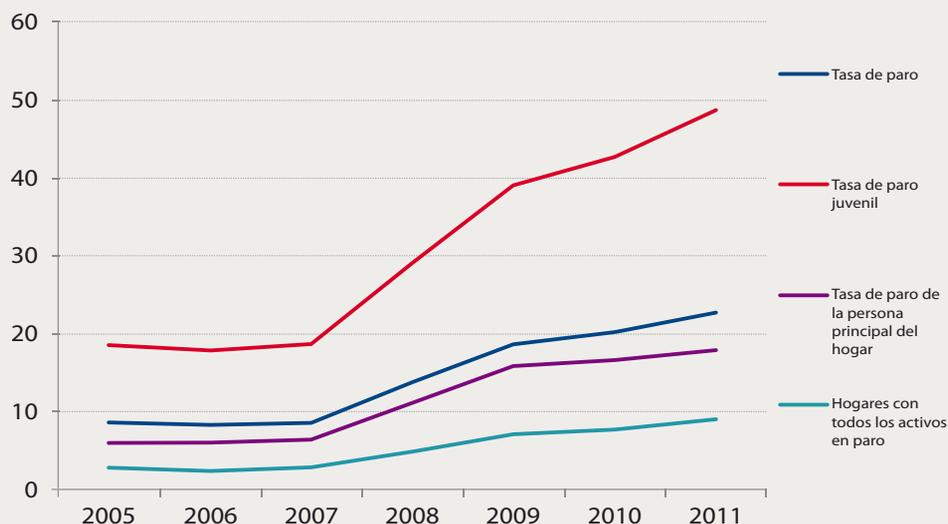
GRÁFICO 2. Tasas de desempleo en la Unión Europea



Fuente: Eurostat.

Un rasgo diferenciador de la evolución del desempleo en España es el **riesgo especialmente elevado de los jóvenes**. Ya antes de la crisis, las tasas de paro de los activos entre 20 y 24 años duplicaban la media nacional, mientras que las correspondientes a los jóvenes menores de 20 años más que las triplicaban. Desde 2007 estas tasas han crecido drásticamente, elevándose por encima del 42% y el 60%, respectivamente. De nuevo emerge en este retrato la singularidad del ajuste laboral en España, con una tasa de paro de los menores de 25 años que ha seguido un comportamiento mucho más negativo que el de la media de la Unión Europea. Según los datos de las Encuestas de Población Activa armonizados por Eurostat, si en vísperas de la crisis permanecía un diferencial negativo pero relativamente contenido (18,2% frente al 15,7% de la UE-27), las distancias se han ensanchado abruptamente con la prolongación de la atonía de la actividad económica (41,6% y 21,1%, respectivamente).

GRÁFICO 3. Distintas tasas de paro en España



Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

Otra singularidad de los indicadores sintéticos de la evolución del empleo desde el marco comparado es la diferente incidencia del desempleo de larga duración en España. A finales de 2011, **la proporción de desempleados que llevaban doce meses o más buscando empleo en España fue uno de cada dos**. Esa cifra más que duplica la vigente al terminar 2007 (22,7%). Paradójicamente, hasta el último año el porcentaje de parados que llevaban en esa situación más de un año era inferior en España al promedio de la UE-27, diferencia que llegó a ser todavía mayor a mediados de la pasada década (24,5% y 46,1% en España y la UE-27, respectivamente, en 2005). La razón de esta diferencia es la mayor transitoriedad del desempleo en España en las etapas expansivas, muy ligada a los mayores porcentajes de temporalidad de los asalariados.

La caracterización del desempleo en España por las peculiaridades de la contratación está muy condicionada, sin embargo, por la acusada influencia del ciclo. Una interpretación aséptica de las cifras podría llevar a concluir que la incidencia de la temporalidad se ha reducido en el tiempo. Según la Encuesta de Población Activa, el porcentaje de asalariados con contrato de duración determinada descendió de valores superiores a un tercio del total a mediados de la pasada década a una incidencia algo superior a uno de cada cuatro a finales de 2011. Tal proceso no se explica, sin embargo, por la conversión de contratos de duración fija a indefinida, sino por el demoledor efecto que ha tenido la crisis sobre los trabajadores con contratos eventuales, que en un porcentaje importante pasaron de esta situación a la de desempleo.

GRÁFICO 4. Porcentaje de asalariados con contrato temporal



Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

Un último ámbito desde el que contemplar la evolución de las variables laborales desde la perspectiva del desarrollo social es el de la distribución intrafamiliar del desempleo. Los cambios registrados en estos indicadores desde la crisis no pueden sino encender varias alarmas. Si la atención se fija en la **tasa de paro**

**de la persona principal del hogar, la tendencia es claramente al alza.** A diferencia de los episodios de fuerte desempleo de décadas anteriores, esta tasa ha crecido todavía más rápido que la del conjunto de la población activa. La tasa de desempleo de los sustentadores principales del hogar se mantuvo durante la fase de crecimiento económico anterior a 2007 en niveles muy bajos, alcanzando en los años anteriores a la crisis valores cercanos al 5%. A partir del cuarto trimestre de 2007, la tasa comenzó a crecer rápidamente hasta triplicarse, alcanzando a finales de 2011 el valor del 19% del total, que constituye su máximo histórico. Un ritmo de crecimiento parecido se registró entre los hogares con todos sus activos en desempleo. Este tipo de hogares suponían cerca del 2,5% del total antes del inicio de la crisis, pero a finales de 2011 el porcentaje se había más que triplicado hasta superar el 9% del total. Ambos indicadores habrían crecido, por tanto, incluso a un ritmo superior que el de la propia tasa de paro.

### 3. Pobreza y privación

**TABLA 3. Indicadores de pobreza y privación**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasa de pobreza	19,7	19,9	19,7	19,6	19,5	20,7	21,8
Umbral de pobreza, una persona (euros)	6.347	6.860	7.203	7.753	7.980	7.818	–
Hogares sin ingresos	2,14	2,06	2,12	2,62	2,70	2,82	3,22
Hogares con dificultad para llegar a fin de mes	26,2	28,9	26,8	29,3	30,5	30,6	–
Tasa de pobreza y/o exclusión social (E2020) - AROPE	24,2	23,9	23,1	22,9	23,4	25,5	–
% de población con muy baja intensidad laboral	6,8	6,3	6,3	6,2	7,0	9,8	–
% de población con privación material severa	3,4	3,4	3,0	2,5	3,5	4,0	–
N.º de personas atendidas desde los servicios de Acogida y Asistencia de Cáritas	423.000	408.000	400.000	605.000	780.000	950.000	–
N.º de solicitudes de ayuda recibidas en los servicios de Acogida y Asistencia de Cáritas	–	–	910.812	1.197.818	1.502.988	1.812.801	–
Gasto en ayudas económicas desde los servicios de Acogida y Asistencia de Cáritas (euros)	–	–	13.115.631	19.129.265	25.492.983	29.508.829	–

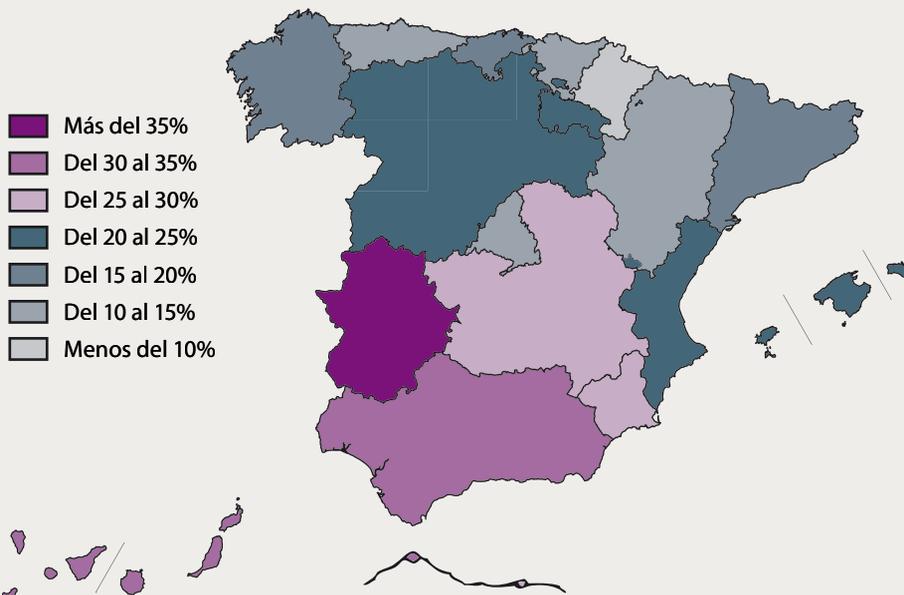
Fuentes: Eurostat, EPA, Encuesta de Condiciones de Vida y Observatorio R. S. de Cáritas.

La fuente que permite un retrato sistemático de la evolución del riesgo de pobreza en España es la Encuesta de Condiciones de Vida. Esta base de datos, que ofrece información detallada sobre las rentas de los hogares, se publica en el último trimestre del año siguiente a su realización y los datos de ingresos corresponden al año anterior al de las entrevistas. El dato más reciente es el avance de la tasa de pobreza de la encuesta de 2011, con ingresos del año anterior, que anticipa el Instituto Nacional de Estadística cuando hace públicos, en el último trimestre del año, los datos definitivos del año anterior. Según esa estimación, **la proporción de hogares por debajo del umbral de pobreza es cercana al 22%**. El umbral de pobreza para una persona sola **en 2010 fue de 7.800 euros**, lo que supuso un descenso respecto al año anterior, cuando la línea se aproximó a los 8.000 euros.

En contraste con la resistencia a la baja de las tasas durante el periodo de bonanza económica, con tímidas variaciones de solo algunas décimas, la incidencia de la pobreza creció en más de dos puntos en solo dos años —de 2009 a 2011—, aumento sin parangón en las últimas décadas. **Este crecimiento de la pobreza se ha concentrado especialmente en los hogares con sustentadores principales jóvenes y en los hogares con menores.**

El riesgo de pobreza se sigue materializando de forma distinta en el territorio español, con una **marcada concentración en el suroeste peninsular y en Canarias**. En el año 2010, la comunidad autónoma con mayor tasa de pobreza, Extremadura, superaba a Navarra, la comunidad con menor incidencia de este problema, en más de treinta puntos porcentuales (7,3% y 38,2%, respectivamente). Contrastan también las tasas del País Vasco (11,6%) y Asturias (12,3%) con las de las comunidades con los niveles más altos, que además de Extremadura, incluyen a Canarias (31,1%), Andalucía (30,1%) y Murcia (29,2%).

GRÁFICO 5. Distribución de la pobreza por comunidades autónomas, 2010

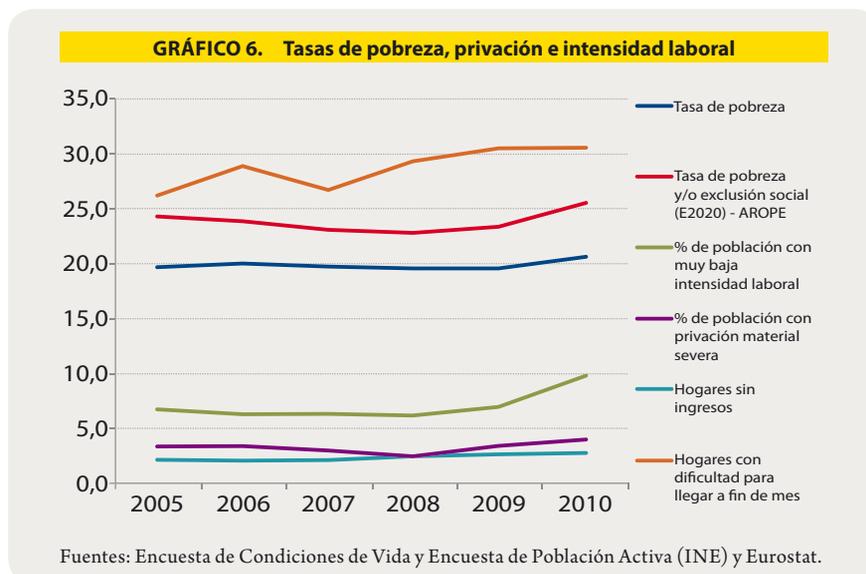


Fuentes: Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

La crisis no ha alterado sustancialmente este patrón espacial. **Algunas regiones, como Galicia y Castilla y León, han visto cómo se reducía su distancia respecto a la media nacional.** La razón de fondo es el mayor peso en estas comunidades de la **población mayor de 65 años**, que, hasta la introducción de medidas correctoras del gasto en pensiones, soportó mejor la crudeza de la crisis por el mantenimiento de un ritmo de crecimiento de las cuantías de aquellas superior al de la renta media. Lo contrario sucedió en algunos territorios, como los dos conjuntos de islas, donde el crecimiento del desempleo se tradujo en un importante crecimiento de la pobreza.

Las cifras de 2001 revelan también como rasgo destacado en la evolución de la pobreza el crecimiento de sus formas más severas, con un salto muy importante en el periodo de crisis, que quebró la tendencia de reducción de este riesgo, que se había mantenido durante décadas. Los datos de la Encuesta de Población Activa permiten cuantificar el **porcentaje de hogares que no reciben ingresos** ni del trabajo, ni de prestaciones por desempleo o de la Seguridad Social. Según esta fuente, tal situación afectaba a finales de 2011 a un **3,3%** de los hogares españoles, cifra un 34% más alta que la que había al comienzo de la crisis. En términos absolutos, a finales de 2011 este problema afectaba a 580.000 hogares. En la medida en que este indicador es representativo de las formas más severas de pobreza, lo que se está registrando es un crecimiento sin precedentes de esta, superando en casi 150.000 hogares el valor máximo registrado en los últimos 25 años. La creciente incidencia de esta manifestación extrema de la pobreza cuestiona las posibilidades del sistema de protección a los desempleados y de la protección social en general para hacer frente a la crisis.

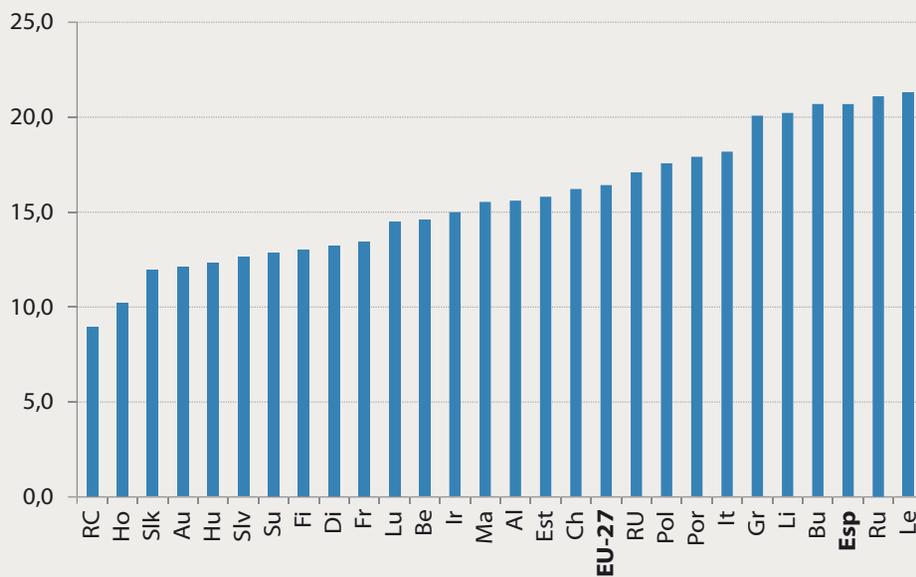
Junto con la tasa de pobreza, la Unión Europea propone hacer un análisis más completo a través de la tasa AROPE —*At Risk Of Poverty and/or Exclusion*—, el cual incorpora tres factores: tasa de pobreza, privación material severa y población con baja intensidad de trabajo por hogar.



Teniendo en cuenta los datos facilitados por Eurostat, podemos observar que aproximadamente el 4% de la población que no se encuentra bajo el umbral de pobreza presenta otro tipo de dificultades materiales o relacionadas con la intensidad laboral. En estos hogares, dichas problemáticas se dan en una intensidad severa.

No es extraño, ante el panorama trazado, que **la tasa de pobreza en España sea una de las más elevadas de la Unión Europea**. Frente al promedio del 16,4% en la UE-27, la tasa española alcanzó un valor cinco puntos más alto en 2010, solo superada por Rumanía y Letonia, duplicando los valores de países como Holanda (10,3%) y muy superior a Francia o los países nórdicos, con valores similares (13%).

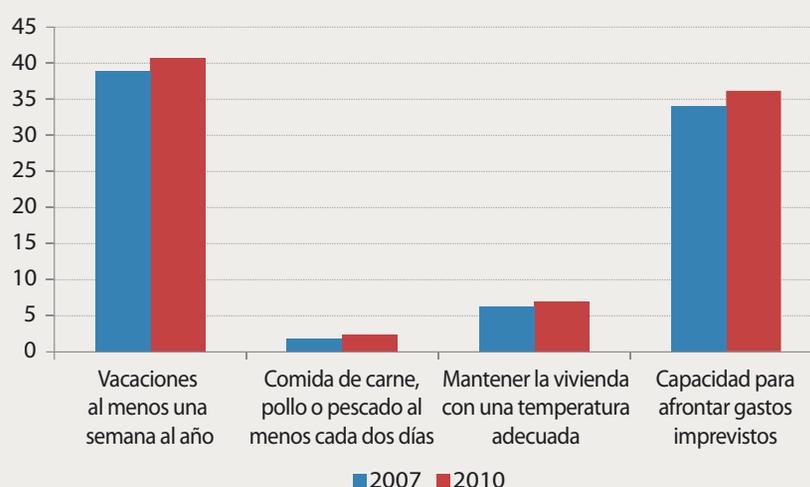
GRÁFICO 7. Tasas de pobreza en la Unión Europea, 2010



Fuente: Eurostat.

Los indicadores de pobreza monetaria dan solo cuenta de una parte de las carencias de los hogares y de su pérdida de bienestar durante la crisis. La información sobre distintas dimensiones de privación multidimensional en la Encuesta de Condiciones de Vida permite un examen más directo de las **carencias materiales y financieras** de los hogares. Un indicador muy representativo de estas últimas es la dificultad para llegar a fin de mes, dado que suele predecir bien la evolución de las situaciones de inseguridad económica. El dato más reciente (2010) revela que cerca de **un tercio de la población** declara tener dificultades de este tipo. De nuevo se constata el efecto negativo de la crisis sobre esta dimensión, al pasar de un porcentaje del 27% en 2007 a otro del 30% en 2010.

GRÁFICO 8. Cambios en las condiciones de privación en la crisis



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

Los cambios en otras dimensiones revelan que los efectos de la crisis se manifiestan no solo en la inseguridad del flujo de ingresos, sino también en condiciones de bienestar básicas para los hogares. En condiciones que pueden clasificarse como estructurales se aprecia una tendencia de empeoramiento, como es el caso de poder disfrutar de vacaciones una semana al año, poder disponer de una comida de carne, pollo y pescado de manera regular, mantener la vivienda a una temperatura adecuada y, sobre todo, la capacidad de poder hacer frente a los gastos imprevistos. A finales de 2010, cerca de un 41% de los hogares españoles eran incapaces de cubrir esta necesidad.

#### 4. Derechos y servicios sociales

TABLA 4. Derechos y servicios sociales

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Salario mínimo	513	541	571	600	624	633	641
Tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo	63,6	66,5	71,4	73,6	75,5	78,2	77,4
Pensión media	350	375	398	428	447	459	472
Cuantía pensión no contributiva	289	302	312	328	336	340	343
Número de beneficiarios de rentas mínimas	100.835	102.662	103.071	114.257	156.858	192.633	-
Beneficiarios de prestaciones de dependencia	-	-	-	201.129	485.526	668.578	752.005
Retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda	4,7	4,9	5,2	5,4	7,2	7,7	-
Ejecuciones hipotecarias	-	-	25.943	58.686	93.319	93.636	-
Abandono escolar	30,8	30,5	31	31,9	31,2	28,4	-

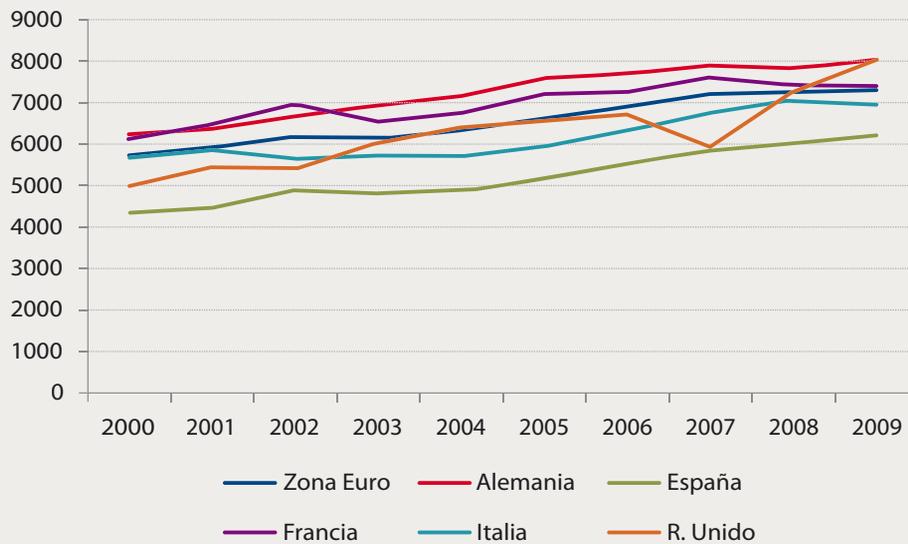
Fuentes: Boletín de Estadísticas Laboral, Ministerio de Sanidad. Servicios Sociales e Igualdad. Consejo General del Poder Judicial. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Del conjunto de indicadores de este informe anual, son los referidos a los avances o retrocesos en el acceso a los derechos sociales los que resultan más difíciles de compendiar. Por un lado, la amplitud de la posible batería de medidas contrasta con la necesidad de acotar en un conjunto muy reducido de indicadores sintéticos la evolución de los logros sociales. Por otro, es difícil resumir de manera actualizada y precisa las principales tendencias de los indicadores más agregados. Caben pocas dudas, por ejemplo, de que **2011 ha sido un año de retroceso en algunos derechos sociales básicos por los recortes introducidos en varios servicios, como la educación o la sanidad.** Es difícil, sin embargo, definir indicadores que vayan más allá de los agregados presupuestarios, que son más una medida de recursos invertidos que de los cambios finales en los niveles de bienestar de los hogares españoles.

La orientación de este informe, centrado en un retrato actualizado de los cambios de la sociedad española desde la clave del desarrollo social, necesariamente inclina la decisión sobre qué indicadores utilizar hacia aquellos más representativos de las situaciones de mayor carencia y de los factores que explican los procesos causantes de exclusión social. Pese a ello, no puede olvidarse que existen indicadores agregados que dan una medida abreviada de la situación española en el esfuerzo por mejorar la situación de los hogares más desfavorecidos. Los indicadores, por ejemplo, de gasto social, ya sea en términos de PIB o per cápita, sin que representen una medida directa de mejoras sociales, revelan, al menos, **el largo trecho que le queda a la sociedad española para acercarse a los niveles medios de otros países europeos en la inversión de recursos que favorezcan la igualdad social.**

Así, pese al obligado incremento del gasto por el crecimiento de las prestaciones por desempleo derivado de la crisis, **los niveles de gasto social en España están todavía muy por debajo de los de la mayoría de los países de nuestro entorno** y de los países con mayor nivel de renta dentro de la Unión Europea. El dato más reciente disponible muestra que la distancia respecto a los países del euro todavía es superior a 15 puntos —antes de la crisis esa diferencia era mayor de 20 puntos—, pese al mayor aumento de los gastos en España por el comportamiento diferencial del desempleo. Las diferencias son todavía muy marcadas incluso respecto a países no tan lejanos en nivel de renta, como Italia, y especialmente acusadas si la comparación se establece con las economías más fuertes, como muestran los 25 puntos que separan el indicador español del de Alemania.

GRÁFICO 9. Gasto social por habitante (en paridades de poder adquisitivo)



Fuente: Eurostat.

Además de los indicadores agregados, otras medidas específicas reflejan también las dificultades para las mejoras de los derechos sociales registradas en el periodo reciente. El primero de los posibles ámbitos donde se materializan esos derechos es el del mercado de trabajo. Aparte del empleo, el bienestar de los hogares depende en gran medida de la respuesta de los poderes públicos a las situaciones de generalización del desempleo y del aseguramiento de un nivel suficiente de remuneraciones para aquellos que acceden a una ocupación. En relación con la segunda de estas vertientes, resulta crucial **el comportamiento de los salarios mínimos** para moderar la generalización del trabajo de bajos salarios, rasgo dominante en el patrón de exclusión social en España. Después de los importantes aumentos de este instrumento de regulación registrados hasta el inicio de la crisis, superiores incluso al 5% en 2008, **el crecimiento del salario mínimo fue notablemente más moderado en 2010 y 2011**, con incrementos por debajo del 1,5%. Cabe contemplar con preocupación la decisión adoptada a finales de 2011, dentro del conjunto de medidas de ajuste, de congelar el salario mínimo en el año 2012. La brecha entre los salarios de los trabajadores con remuneraciones más bajas y la media, que se ensanchó drásticamente en los primeros años de la crisis, podría aumentar todavía más.

Dentro del ámbito de los derechos sociales ligados al mercado laboral sobresale especialmente, en el contexto de crisis, **la cobertura otorgada a las situaciones de desempleo**. La tasa de cobertura de la protección por desempleo, expresada como el cociente entre el total de beneficiarios de prestaciones por desempleo y la suma del paro registrado con experiencia laboral y los beneficiarios del subsidio de eventuales agrarios, ha registrado

cambios importantes en los últimos años. Siguiendo a la crisis del primer tercio de los años noventa se invirtió el proceso de creciente cobertura, con una pronunciada caída de las tasas primero y una posterior estabilización en torno a valores cercanos al 60% de los parados, debido a la aplicación de sucesivas modificaciones legislativas, como distintos criterios que restringían las condiciones de acceso, recortaron los beneficios y redujeron su duración. Con la recuperación general de los niveles de empleo, la menor presión sobre el gasto se tradujo en una recuperación de las tasas de cobertura. Estas han vuelto a alcanzar sus valores históricos más elevados en el periodo reciente, justo cuando la intensidad de la crisis y de la destrucción de empleo ha hecho más necesario este tipo de protección, **con una clara evolución al alza de la tasa de cobertura desde 2007, pero con un cierto estancamiento en el último año**, sin que el desempleo, sin embargo, haya dejado de crecer.

Un segundo ámbito de observación de los cambios en el acceso a los derechos sociales es el de otras **prestaciones sociales** que tratan de limitar la incidencia de diversos tipos de riesgos sociales. Es el caso, en primer lugar, de las prestaciones ligadas a la etapa de retiro de la actividad económica. Una de las medidas más drásticas del programa de contención del gasto público de 2010 fue el **recorte en la actualización de las prestaciones**. En 2011, la pensión media, sin embargo, no descendió, debido a la inercia de otros determinantes, como las entradas en el sistema de beneficiarios con carreras de cotización más largas. El crecimiento, en cualquier caso, por debajo del 3%, fue mucho más pausado que el de años anteriores, cuando las tasas de variación interanuales duplicaron ese valor. La caída en la cobertura económica proporcionada por las prestaciones de vejez sí fue especialmente visible en el caso de las pensiones no contributivas, con crecimientos en 2010 y 2011 del 1%, que quedaron muy por debajo de los de años anteriores, cuando el crecimiento llegó a ser superior al 5%.

Otro ámbito fundamental en la garantía de derechos sociales ligados a la cobertura de las situaciones de inseguridad de ingresos es el de las prestaciones que tratan de ofrecer una protección básica a los hogares sin recursos. En España, el instrumento general para dar respuesta a estas situaciones son los programas de **rentas mínimas de inserción** establecidos por las comunidades autónomas. De la cifra relativamente estable de 100.000 hogares beneficiarios antes de la crisis se pasó a otra que casi duplicaba ese valor en 2010. Se trata, sin duda, del crecimiento más importante en las dos décadas de vigencia de estos instrumentos, que ni siquiera en la primera mitad de los años noventa, periodo en el que coincidió la puesta en marcha de los programas con el trienio de crisis, cobraron un ritmo de crecimiento tan alto.

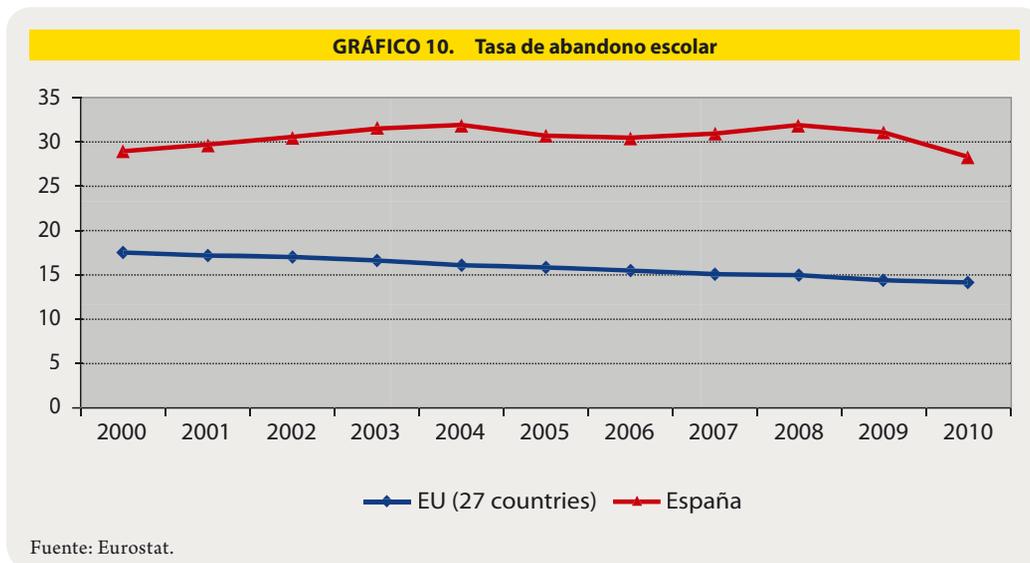
El notable **incremento en las cifras de beneficiarios no se ha repartido de manera homogénea por comunidades autónomas**. La respuesta a la crisis ha sido muy diferente, dependiendo tanto de los recursos disponibles y las posibilidades de cada gobierno regional como de la incidencia de las situaciones de insuficiencia de ingresos. No puede decirse que haya sido en las comunidades autónomas más golpeadas por el crecimiento del desempleo donde más ha aumentado en términos relativos el número de beneficiarios. Tal resultado se explica tanto por los recursos más limitados de las regiones con mayores tasas de paro como por la diferente iniciativa política en la expansión de los sistemas para dar cobertura a las nuevas necesidades. Persiste un serio problema de diferenciación territorial que lastra las posibilidades de estos instrumentos para dar una respuesta homogénea a las situaciones de necesidad y que crea acusadas inequidades inter-territoriales.

Pero no solo es en el ámbito de las prestaciones monetarias donde se materializan los avances en los derechos sociales. En otros servicios básicos para el bienestar social, como sanidad, educación o vivienda, se juega buena parte del potencial de desarrollo social de España. Dada la necesaria vocación de síntesis de este informe, es imposible ofrecer un retrato pormenorizado de la situación en cada uno de estos ámbitos, por lo que se ha optado por tratar de cuantificar algunos de los resultados a menudo señalados como más representativos del acceso a derechos básicos por parte de los ciudadanos. Entre ellos destaca, sin duda, **el problema de la vivienda**. A diferencia de la situación anterior a la crisis, en la que esa accesibilidad solía resumirse a través de la relación entre indicadores medios de coste de la vivienda y de la renta necesaria para acceder a ella, el proceso más determinante de las situaciones de exclusión de este bien es el de la pérdida de vivienda por imposibilidad de hacer frente a las obligaciones de pago.

La Encuesta de Condiciones de Vida permite conocer cuántos **hogares sufren retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda**. El porcentaje de hogares afectados ha crecido notablemente, acercándose al 7% del total. Un indicador más directo es el de **sentencias de ejecuciones hipotecarias**. Según los datos del Consejo General del Poder Judicial, en el año 2010 fueron casi 100.000 los procesos de este tipo, multiplicándose por cuatro con respecto a los registrados en 2007. No es extraño, en este contexto, el aumento de la intensidad del debate sobre la protección de derechos ligados a la ejecución de estas sentencias, con la discusión de diferentes fórmulas relacionadas con la dación en pago.

En el ámbito educativo, uno de los indicadores más representativos de las mejoras o frenos del desarrollo social es la incidencia del **fracaso escolar**. La ruptura con el sistema educativo, aunque no siempre signifique el abandono definitivo del proceso formativo, guarda una estrecha relación con los procesos de vulnerabilidad social. España presenta un riesgo dife-

rencial en este ámbito, al ser la incidencia del problema considerablemente superior a la del promedio de países de la Unión Europea. Antes de la crisis, el porcentaje de jóvenes que abandonaban los estudios al cumplir los 16 años era superior al 30%, cifra que duplicaba la de la Unión Europea. **Con el aumento del desempleo**, sobre todo en el sector de la construcción, que había acogido a una parte importante de los jóvenes sin cualificación, **se ha frenado la tendencia al aumento de las salidas, si bien el porcentaje de abandono sigue siendo todavía muy alto (28%)**.



Transcurridos cinco años desde la puesta en marcha de la **Ley de Dependencia** (LAPAD), a pesar de que existen numerosas razones para seguir perfeccionando su implantación y desarrollo, podemos afirmar que se trata de un hito histórico en el reconocimiento de los derechos sociales de las personas que, por razones de edad, discapacidad o enfermedad no pueden llevar a cabo determinadas actividades básicas de la vida diaria. Entre los factores de avance social que debemos reconocer en el desarrollo de este derecho subjetivo se encuentra que se ha visto superada la vieja visión de que la atención a la dependencia se trataba de una competencia exclusiva de la familia. Actualmente, en esa labor se ven implicadas no solo las administraciones públicas, sino también los agentes sociales y empresariales y las organizaciones de la sociedad civil organizada.

No obstante, una lectura detenida de los datos recogidos por las propias comunidades autónomas arroja claroscuros y situaciones que deben ser corregidas para un perfeccionamiento del sistema. Tras analizar la evolución y el recorrido de estos cinco años por medio de las informaciones recogidas a través del equipo confederal de Atención a la Dependencia de Cáritas, los informes emitidos por el Observatorio Estatal para la Dependencia y los datos publicados por el Sistema de Información (SISAAD), se pueden establecer algunas consideraciones.

A fecha de 31 de diciembre de 2011, las estadísticas señalan que **hay un total de 752.005 personas beneficiarias de la Ley de Dependencia que reciben prestaciones**, lo que representa el **1,6% sobre el total de la población en España**. El 77,7% de las personas beneficiarias del Sistema tienen más de 65 años y el 66,6% son mujeres, en clara concordancia con que la dependencia es un fenómeno muy relacionado con la vejez.

En el tipo de prestaciones que reciben destacan especialmente las prestaciones económicas destinadas a los cuidadores familiares y no profesionales que alcanza el 45,4%, seguido de la teleasistencia, con un 13,5%, y la atención en centros residenciales, con un 13,4%. Esta orientación supone un fuerte menoscabo del desarrollo de los servicios afecta negativamente al empleo de profesionales y reduce los retornos que estos aportarían por la vía de los impuestos.

El desarrollo del SAAD se está llevando a cabo de manera desigual en las diversas comunidades autónomas, con significativas diferencias entre sí, y en determinados casos con una considerable lentitud entre la valoración y la realización del Programa Individual de Atención. Además, en algunas comunidades autónomas, a lo largo del último semestre de 2011 se ha visto muy reducida la incorporación de nuevos beneficiarios al sistema.

Desde varias organizaciones se señala la necesidad de incrementar la coordinación sociosanitaria y que el papel que desempeñan los Consejos Consultivos del SAAD adquiera una mayor participación en los temas que les son propios.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Fuente
<b>Renta y desigualdad</b>								
Renta nacional disponible neta a precios de mercado por habitante en valor nominal (euros)	17.542	18.573	19.320	19.419	18.523	18.555	–	Contabilidad Nacional
Renta nacional disponible neta a precios de mercado por habitante en valor real (euros)	15.733	16.303	16.603	16.158	15.368	15.149	–	Contabilidad Nacional
Renta media por unidad de consumo en valor nominal	12.926	13.654	14.583	14.948	14.747	14.153	–	Encuesta de Condiciones de Vida
Renta media por unidad de consumo en valor real	11.593	11.985	12.532	12.438	12.235	11.555	–	Encuesta de Condiciones de Vida
Índice de Gini	0,318	0,311	0,313	0,312	0,323	0,339	–	Encuesta de Condiciones de Vida
Percentil 80/ Percentil 20	5,4	5,3	5,3	5,4	6,0	6,9	–	Encuesta de Condiciones de Vida
<b>Empleo</b>								
Tasa de actividad	57,7	58,6	59,1	60,1	59,8	60,0	59,9	Encuesta de Población Activa
Tasa de paro	8,7	8,3	8,6	13,9	18,8	20,3	22,8	Encuesta de Población Activa
Tasa de paro juvenil	18,6	17,8	18,8	29,2	39,1	42,8	48,6	Encuesta de Población Activa
% de parados que llevan más de un año buscando empleo	28,7	25,0	22,7	21,4	34,5	45,9	50,0	Encuesta de Población Activa
Tasa de paro de la persona principal del hogar	5,9	6,0	6,5	11,2	15,8	16,6	17,9	Encuesta de Población Activa
Hogares con todos los activos en paro	2,6	2,5	2,7	4,9	7,1	7,7	9,1	Encuesta de Población Activa
<b>Pobreza y privación</b>								
Tasa de pobreza	19,7	19,9	19,7	19,6	19,5	20,7	21,8	Encuesta de Condiciones de Vida
Umbral de pobreza, una persona (euros)	6.347	6.860	7.203	7.753	7.980	7.818	–	Encuesta de Condiciones de Vida
Hogares sin ingresos	2,14	2,06	2,12	2,62	2,70	2,82	3,22	Encuesta de Población Activa
Hogares con dificultad para llegar a fin de mes	26,2	28,9	26,8	29,3	30,5	30,6	–	Encuesta de Condiciones de Vida
Tasa de pobreza y/o exclusión social (E2020)-AROE	24,2	23,9	23,1	22,9	23,4	25,5	–	Eurostat

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Fuente
% de población con muy baja intensidad laboral	6,8	6,3	6,3	6,2	7,0	9,8	–	Eurostat
% de población con privación material severa	3,4	3,4	3,0	2,5	3,5	4,0	–	Eurostat
N.º de personas atendidas desde los servicios de Acogida y Asistencia de Cáritas	423.000	408.000	400.000	605.000	780.000	950.000	–	Observatorio de la Realidad Social de Cáritas
N.º de solicitudes de ayuda recibidas en los servicios de Acogida y Asistencia de Cáritas	–	–	910.812	1.197.818	1.502.988	1.812.801	–	Observatorio de la Realidad Social de Cáritas
Gasto en ayudas económicas desde los servicios de Acogida y Asistencia de Cáritas (euros)	–	–	13.115.631	19.129.265	25.492.983	29.508.829	–	Observatorio de la Realidad Social de Cáritas
<b>Derechos y servicios sociales</b>								
Salario mínimo	513	541	571	600	624	633	641	Boletín de Estadísticas Laborales
Tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo	63,6	66,5	71,4	73,6	75,5	78,2	77,4	Boletín de Estadísticas Laborales
Pensión media	350	375	398	428	447	459	472	Boletín de Estadísticas Laborales
Cuantía pensión no contributiva	289	302	312	328	336	340	343	Boletín de Estadísticas Laborales
Número de beneficiarios de rentas mínimas	100.835	102.662	103.071	114.257	156.858	192.633	–	Mº de Sanidad, SS.SS. e Igualdad
Beneficiarios de prestaciones de dependencia	–	–	–	201.129	485.526	668.578	752.005	IMSERSO
Retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda	4,7	4,9	5,2	5,4	7,2	7,7	–	Encuesta de Condiciones de Vida
Ejecuciones hipotecarias	–	–	25.943	58.686	93.319	93.636	–	Consejo Gral. del Poder Judicial
Abandono escolar	30,8	30,5	31	31,9	31,2	28,4	–	Ministerio de Educación

## P

## Profundizamos

# La cooperación al desarrollo en el marco de la crisis económica internacional

Pedro José Gómez Serrano\*

«Miles de millones de personas confían en que la comunidad internacional haga realidad la gran visión representada por la Declaración del Milenio. Cumplamos esa promesa.»<sup>1</sup>

Ban Ki-moon  
Secretario General de las Naciones Unidas, 2010

### 1. ¿De dónde venimos?

Aunque convencionalmente suele circunscribirse la cooperación al desarrollo al reducido campo de la evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), en un contexto globalizado como el que se va abriendo paso desde hace tres décadas en nuestro mundo —compatible con la existencia de amplias bolsas de pobreza y de enormes desigualdades en la distribución de la renta y la riqueza—, una adecuada estrategia de cooperación al desarrollo debería incluir al menos cinco dimensiones<sup>2</sup>:

1. La eliminación de los elementos de las relaciones económicas internacionales que perjudican a los países más pobres y que reproducen su posición subordinada en el sistema económico mundial.
2. El establecimiento de algún tipo de «discriminación positiva» que favorezca a los menos desarrollados en un entorno competitivo radicalmente desequilibrado y que contrarreste los nefastos efectos de la herencia colonial.
3. La creación de algunos mecanismos de redistribución de la renta orientados a garantizar la cobertura de las necesidades básicas de todos los seres humanos, hayan nacido donde hayan nacido.

\* Profesor de Economía Internacional, Universidad Complutense de Madrid.

<sup>1</sup> NN. UU. (2010): *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2010*. Nueva York, p. 3.

<sup>2</sup> DÍAZ-SALAZAR, Rafael (2011): *Desigualdades Internacionales. ¡Justicia ya!* Icaria, Barcelona.

4. Una mayor coherencia entre las distintas políticas económicas de los países más poderosos (comercial, financiera, migratoria, tecnológica, etc.), de modo que «lo que se da con una mano no se quite con la otra».
5. La reforma del actual entramado de instituciones internacionales que permita impulsar la promoción de los bienes públicos globales y combatir eficazmente los males públicos mundiales (pobreza, violencia, degradación ambiental, etc.).

Estas propuestas deberían llevarse a cabo dentro de un marco en el que los gobiernos de los países del Sur asumieran una eficaz estrategia para mejorar el desarrollo humano y que tuviera como horizonte la sostenibilidad ecológica y social de los procesos de desarrollo, así como de los modelos de vida que generan, y el reconocimiento del derecho de los pueblos y de los individuos a definir su modelo de desarrollo de acuerdo con valores que no necesariamente reproduzcan los del estilo de vida occidental, cuyo éxito productivo y «educativo» es incuestionable, pero cuyas patologías no por orilladas son menos evidentes.

Aunque una mirada medianamente objetiva a la realidad de la política de cooperación al desarrollo realmente existente muestre su notable debilidad respecto a los problemas a los que debería enfrentarse, no deja de ofrecer también en la última década algunas luces dignas de ser reconocidas y potenciadas. En concreto varios elementos parecían ofrecer motivos para la esperanza:

- La aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000, como expresión de la agenda política internacional orientada a mejorar las condiciones de vida de las mayorías empobrecidas de nuestro mundo.
- La progresiva mejora en el establecimiento de los criterios de buenas prácticas que pueden hacer la Ayuda al Desarrollo más eficiente y que se plasmaron en la Declaración de París (2005), ratificada posteriormente en Accra (2008).
- El sensible aumento de las cantidades destinadas a la AOD en la última década, que, aunque se encuentran aún muy lejos de los compromisos internacionales adquiridos, implica un aumento del 50% en el esfuerzo relativo de los donantes.
- La intensificación del esfuerzo realizado por la sociedad civil y el sector privado en los últimos años, que representa entre un tercio y la mitad de los fondos públicos destinados a la cooperación.
- El comportamiento de las economías emergentes, que, aunque genere notables incertidumbres sobre su impacto medioambiental, no deja de

haber ocasionado una espectacular reducción de la pobreza absoluta, sobre todo en China y la India.

El balance de la cooperación española al desarrollo de los últimos años también venía mostrando más luces que sombras, algo que ha sido reconocido tanto por numerosos analistas como por el propio Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE<sup>3</sup>. Después de que durante muchos años la política de nuestro país se encontrara entre las peor valoradas de los donantes, tanto por la insuficiencia de los recursos empleados —poco más del 0,2% de la Renta Nacional Bruta (RNB)— como por la persistencia de numerosos defectos cuantitativos (dispersión geográfica, improvisación, falta de evaluación y transparencia, elevado peso de la ayuda reembolsable o ligada, etc.), la evolución experimentada a lo largo de las dos últimas legislaturas había evidenciado notables progresos. No se habían eliminado las principales deficiencias estructurales de la cooperación española al desarrollo, pero sí identificado y dado pasos significativos para su mejora. El II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008) y, especialmente, el III (2009-2012) caracterizaban con precisión las debilidades de nuestra política de cooperación y apuntaban en la dirección correcta a las reformas que necesariamente habría que realizar.

A partir de la llegada a la presidencia del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, que hizo de las relaciones exteriores cooperativas una de las señas de identidad de su mandato, el esfuerzo financiero español elevó la AOD en relación con la RNB de un 0,22% en el año 2003 (1.736 millones de euros) a un 0,37% (3.754,6 millones de euros) en el año 2007. Este voluminoso incremento de recursos —de en torno a un 20% anual—, que no podía ser gestionado adecuadamente con las estructuras humanas y materiales de la cooperación pública española, fue canalizado en distintas direcciones: operaciones de auxilio humanitario, condonación de deuda externa, elevación de las contribuciones a organismos internacionales, ampliación de las subvenciones a proyectos ejecutados por las ONGD, creación de programas de microfinanzas, ampliación de los programas de becas para estudiantes procedentes de países en desarrollo, etc.<sup>4</sup>. De este modo, el aumento de los desembolsos pudo llevarse a cabo sin un paralelo aumento del personal especializado (aquejado, por el contrario, de una fuerte precariedad laboral y un elevado nivel de rotación), ni la implementación de una reforma en profundidad de las instituciones públicas implicadas en la cooperación.

En el plano internacional, fruto de la confluencia de varios factores, como la existencia de una coyuntura económica internacional favorable, el

<sup>3</sup> COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO DE LA OCDE (2007): *Examen de pares. España*. OCDE-Ministerio Español de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

<sup>4</sup> Para un estudio más detenido, INTERMÓN OXFAM: *La realidad de la ayuda*. Anuario, Barcelona.

acierto de algunos gobiernos del Sur en la ejecución de políticas económicas orientadas al crecimiento, el influjo de procesos de condonación de la deuda externa en algunos países menos adelantados, el incremento de los flujos de remesas y de inversión extranjera directa y la misma AOD, entre los años 2000 y 2007 se produjo una elevación de la renta per cápita en muchas regiones del mundo y un modesto avance del desarrollo humano, tal como queda reflejado en la tabla 1.

**TABLA 1. Evolución del Índice de Desarrollo Humano 2001-2007**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001-07
IDH muy alto*	0,929	0,935	0,911	0,946	0,947	0,915	0,955	+0,026
IDH alto	0,908	0,915	0,895	0,923	0,897	0,840	0,833	-0,075
IDH medio	0,684	0,695	0,718	0,701	0,698	0,669	0,686	+0,002
IDH bajo	0,440	0,438	0,486	0,427	0,436	0,421	0,423	-0,017
IDH mundo	0,722	0,729	0,741	0,741	0,743	0,730	0,753	+0,031

Elaboración propia a partir de Informes del PNUD de varios años (2003-2009).

\* Hasta el año 2005 el PNUD no distinguió entre Desarrollo Humano muy alto y alto. Hasta 2005 consideramos con IDH muy alto a los miembros de renta alta de la OCDE.

Esta evolución, que he calificado como moderadamente positiva, quedaría afectada profundamente a finales de la pasada década por la superposición de varios *shocks* internacionales: el de la subida del precio de los alimentos, el del oscilante encarecimiento de la energía y, por último, el de la crisis financiera.

## 2. ¿A dónde vamos?

En el año 2010, cuando la crisis financiera se encontraba en pleno apogeo, las Naciones Unidas procedieron a realizar la segunda evaluación parcial de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Su diagnóstico, a pesar del voluntarismo que se apreciaba en buena parte del texto, era pesimista: «En aproximadamente dos tercios del tiempo previsto para alcanzar los ODM se han conseguido un tercio de las metas. Parece poco probable que en un tercio del tiempo se logren los dos tercios de los objetivos que faltan»<sup>5</sup>. Hay que tener en cuenta, además, que esta previsión se realizaba a partir de la senda observada hasta ese momento y que, por recoger datos que llegaban solo hasta los años 2007 y 2008, no tomaban en consideración las modificaciones que la crisis estaba ocasionando.

Los resultados de la evaluación no produjeron sorpresa. Ya en el primer examen quinquenal —efectuado en el año 2005— el entonces secretario

<sup>5</sup> NACIONES UNIDAS: *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2010 Conclusiones.*

general de las Naciones Unidas —Kofi Annan— había señalado: «Si se mantienen las tendencias actuales, se corre el riesgo de que muchos de los países más pobres no puedan cumplir muchos de estos objetivos», pero se mantenía la confianza en que se pudieran alcanzar al menos tres o cuatro (especialmente los referidos a la reducción del hambre y la pobreza y la extensión de la enseñanza primaria). El informe concluía afirmando: «Los Objetivos de Desarrollo del Milenio pueden alcanzarse para 2015, pero solo si rompemos con la rutina y aceleramos mucho nuestros esfuerzos ahora mismo»<sup>6</sup>.

El hecho cierto es que los moderados avances logrados en el bienestar de los más pobres se habían obtenido más como consecuencia de la evolución económica de las economías emergentes que como consecuencia de un fuerte aumento en la solidaridad internacional. Esta había progresado sensiblemente, pero con indudables limitaciones. El incremento de los fondos, siendo significativo, se encontraba lejos de lo comprometido para financiar los ODM, que se había estimado en torno a un 0,5% de la RNB de los donantes. Más aún, detrás de la elevación de la cuantía de la AOD se encontraban motivos muy diversos que merecen una valoración dispar. Si bien es cierto que la aprobación de los ODM condujo a un mayor compromiso financiero de algunos países de la OCDE en la lucha con la pobreza, no es menos cierto que en la pasada década el aumento de los fondos estuvo vinculado a otros motivos de contenido más ambiguo.

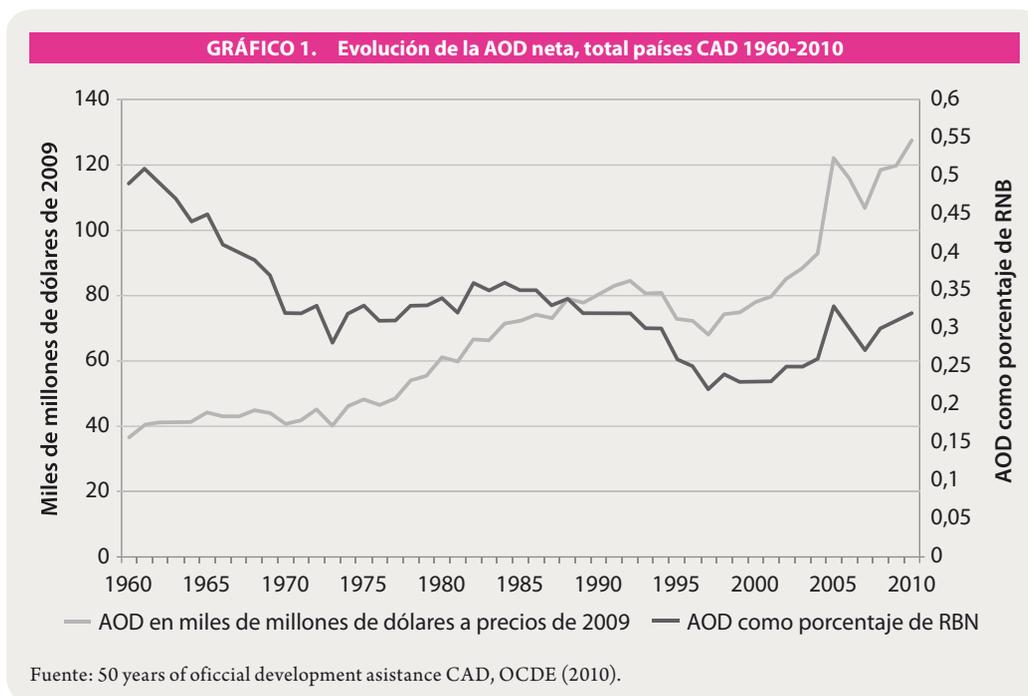
Entre 2003 y 2007 tuvieron lugar numerosos procesos de condonación de la deuda externa que, siendo muy positivos para sus destinatarios, no constituían, de hecho, un aumento de los recursos que llegaban a esos países para financiar el desarrollo. Al mismo tiempo, los recursos destinados a paliar emergencias supusieron una proporción notable de la AOD. Algo parecido ocurrió con los montos destinados a becas de estudio, ayuda a los desplazados, regulación de flujos migratorios o apoyo a los refugiados políticos. Más allá del indudable significado positivo de tales actuaciones, no parece claro que las mismas impliquen necesariamente un impulso hacia el progreso de los países de origen de estos beneficiarios de la acción internacional.

Peor valoración merece el hecho de que una parte importante de la AOD se encontrara vinculada a fenómenos como la lucha contra el narcotráfico o el terrorismo y a las reconstrucciones posbélicas. La llamada «securitización» de la ayuda supone, en realidad, una relativa desnaturalización de la misma. Reconstruir un país después de haberlo invadido o contribuir al restablecimiento de sus servicios públicos no debería denominarse Ayuda al Desarrollo. Ni que decir tiene que Estados Unidos es el principal protagonista de estas operaciones que explican el notable aumento de la AOD

<sup>6</sup> NACIONES UNIDAS: *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe de 2005*, pp. 3 y 45.

norteamericana de los últimos tiempos. Sigue habiendo un abismo cualitativo y cuantitativo entre las políticas de ayuda de Holanda, Luxemburgo, Suecia, Noruega y Dinamarca —las mejores—, las del conjunto de los países centroeuropeos —que ocupan una posición intermedia— y las correspondientes a las dos grandes potencias económicas —EE. UU. y Japón—, que, con la mayoría de los países mediterráneos europeos, representan el peor comportamiento en este campo.

La crisis económica internacional —cuyos efectos se han hecho sentir más en los países económicamente desarrollados que en el resto— amenazaba con producir una severa merma en el esfuerzo financiero de la AOD<sup>7</sup>. No obstante, la evolución experimentada entre 2007 y 2010, no confirmó esas pesimistas previsiones. Por el contrario, después de que la AOD global hubiera caído los años 2005 y 2006, experimentó un sorprendente aumento entre los años 2007 y 2010, como puede verse en el gráfico 1, justamente en los años en los que la crisis internacional golpeó con toda su dureza, hasta llegar a representar el 0,32% de la RNB del conjunto de los donantes.



Varias son las causas que podrían explicar este sorprendente comportamiento: el mantenimiento de compromisos internacionales contraídos anteriormente por los donantes; la existencia —en esta como en otras políticas— de un fenómeno inercial; el hecho de que los presupuestos de 2008 y, en parte, de 2009 se hubieran aprobado antes de que la crisis hubiera

<sup>7</sup> GÓMEZ SERRANO, Pedro José (2011): «La cooperación al desarrollo en un contexto de crisis», en *Economía política de la crisis*. Ed. Complutense, Madrid, pp. 323-347.

manifestado todos sus efectos; la primera reacción de corte keynesiano que se dio en la mayor parte de la OCDE y que mantuvo o amplió el nivel del Gasto Público, etc.<sup>8</sup> Ese mayor esfuerzo financiero se encontraba, no obstante, muy lejos de las metas oficialmente aprobadas. Así, por ejemplo, la aportación de la Unión Europea (UE) debía ascender a un 0,56% de su RNB acumulada en 2010 (fue del 0,43%) para alcanzar el mítico 0,7% en 2015, mientras España había expresado su deseo de alcanzar una AOD del 0,5% en el año 2008, el 0,56% en el año 2010 y el 0,7% en el año 2012 (tres años antes que la UE). Al mismo tiempo, durante estos años difíciles no se han producido avances, sino estancamientos o retrocesos en el resto de las políticas que son de mayor interés para el Sur: eliminación del proteccionismo agrario y otros obstáculos al comercio, mayor apertura a los flujos migratorios, abaratamiento de las transferencias de tecnología, mayor poder en los organismos económicos internacionales, lucha efectiva contra el cambio climático, etc.

La evolución española durante ese periodo de tiempo, en el terreno cuantitativo, también resultó claramente positiva, siguiendo parcialmente la senda planteada por el III Plan Director (2009-2012), según podemos observar en la tabla 2. A pesar de que en todos los foros internacionales el gobierno español mantuvo que se atendería al itinerario propuesto, no se lograron las metas parciales anunciadas, aunque el avance resultó innegable. En particular el año 2009, en plena recesión, pudo ser interpretado conforme a la actitud vital de cada analista. Los que veían «la botella medio llena» podían destacar el aumento del esfuerzo en relación con la RNB; los pesimistas podrían señalar que la cuantía de los fondos había comenzado a caer. El documento del Seguimiento del PACI se iniciaba, haciendo gala de un notable optimismo, afirmando que 2009 era «el año de afianzamiento de la Cooperación Española»<sup>9</sup>. Sin embargo, en 2010, el gobierno español, fuertemente condicionado por la elevación del déficit público y las dificultades asociadas a su financiamiento, introdujo ya un claro cambio de tendencia al reducir la AOD tanto en términos absolutos como relativos.

TABLA 2. Evolución de la APOD española 2003-2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Millones de €	1.736	1.985	2.428	3.038	3.755	4.762	4.728	4.492
AOD/RNB	0,23	0,25	0,27	0,32	0,37	0,45	0,46	0,43

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD.

<sup>8</sup> OLIVIÉ, Iliana, y STEIMBERG, Federico (2010): *La ayuda sube en 2008 (sorprendentemente), pero ¿qué pasará en 2009?* ARI, Real Instituto Elcano, Madrid.

<sup>9</sup> MINISTERIO ESPAÑOL DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN: *Seguimiento del PACI, 2009*, p. 7.

El impacto económico y político de la crisis, así como las perspectivas de derrota electoral que padecía el partido socialista, frenaron drásticamente el intento de mejorar cualitativamente el sistema de la ayuda española. Como acertadamente ha señalado José María Larrú en su reciente trabajo *La ayuda española; diagnóstico sobre su calidad y cantidad*<sup>10</sup>, la política de cooperación española está aquejada de tres vicios: una carga ideológica excesiva que da más peso a los principios abstractos que a los criterios de eficacia y operatividad, un conocimiento poco riguroso del impacto de nuestras actuaciones debido a la falta de evaluaciones sistemáticas de nuestras acciones y un peso excesivo de la inercia administrativa en el diseño e implementación de las políticas de ayuda. En su opinión, la transparencia, la evaluación y la gestión por resultados, junto a la innovación y la experimentación científicas, serían los antídotos adecuados frente a estas carencias. Personalmente añadiría el problema de la falta de una plantilla suficiente y estable (sería de desear la creación de una carrera profesional con perfil propio) y la ausencia del compromiso firme de aplicar, en la práctica, los criterios formalmente expresados en los planes directores.

La última evaluación *inter pares* del CAD sobre la cooperación española que acaba de publicarse en enero de 2012, tras reconocer el notable avance experimentado hasta ahora, enumera una serie de recomendaciones, entre las que destacan concentrar la AOD en un menor número de países y sectores de actuación, priorizando la reducción de la pobreza; clarificar el marco de relaciones con la sociedad civil y las ONGD para dotarle de mayor estabilidad; mejorar el sistema de rendición de cuentas; mantener el esfuerzo por fomentar una adecuada educación para el desarrollo que llegue al conjunto de la sociedad; conseguir que las evaluaciones se divulguen y permitan generar un aprendizaje en los actores de la cooperación y realizar una cooperación multilateral que posea una visión estratégica<sup>11</sup>. Habrá que ver si esos avances pueden hacerse efectivos en un contexto de severa restricción presupuestaria.

### 3. ¿Qué nos cabe esperar?

¿Qué podemos pronosticar sobre la evolución de la cooperación internacional a corto y medio plazo? Cuando aún no existen datos oficiales sobre la AOD del año 2011, todo parece indicar que se habrá reducido a escala global y que el logro de los ODM tendrá que posponerse inevitablemente. En Europa —responsable del 60% de la AOD procedente de la OCDE— la preocupación por la contención del déficit público plasmada en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento implicará una caída de la AOD similar a la que se produjo cuando se aplicó el Plan de Convergencia que dio origen al euro. Tampoco

<sup>10</sup> LARRÚ, José María: Informe II del proyecto «Hacia un libro blanco de la política española de desarrollo». Centro de Investigación y Estudios de Comercio y Desarrollo (CIECODE) de la Fundación Salvador Soler Mundo Justo, p. 6.

<sup>11</sup> CAD-OCDE: *Spain. Peer review 2011*.

Estados Unidos y Japón se encuentran carentes de problemas económicos internos que demandarán recursos crecientes de unas arcas públicas mermaidas. Ni que decir tiene que la situación actual dificulta que el resto de políticas Norte-Sur se impregnen de apertura y flexibilidad.

En el caso español se estima que, en el año 2011, el recorte efectivo de la AOD no habrá sido inferior al 20%, cayendo la descentralizada de un modo mucho más intenso que la que depende del gobierno central. La victoria del Partido Popular, la trayectoria de las comunidades autónomas y municipios donde ya gobernaba y las primeras medidas adoptadas por el gobierno —entre las que se incluye la fusión de la Secretaría de Estado de Cooperación con la de Relaciones con Iberoamérica (lo que nos retrotrae a situaciones de hace décadas)— hacen suponer que caminamos hacia una época de fuerte retroceso en el gasto público en cooperación. El mismo programa electoral del actual partido en el gobierno evitaba —imagino que conscientemente— cualquier compromiso cuantitativo en este campo y subrayaba, únicamente, la necesidad de ganar en eficacia y eficiencia en la política de cooperación. En estos momentos, los recortes presupuestarios ya han dejado en suspenso numerosos proyectos y han ocasionado una durísima reestructuración del sector de las ONGD.

En estas condiciones, en las cuales el apoyo social a la cooperación está disminuyendo aunque siga siendo elevado, dos tareas se presentan con mayor urgencia. Por una parte, mejorar al máximo la eficacia y calidad de la ayuda, involucrando a todos sus posibles actores y ampliando las campañas de sensibilización de la opinión pública, que puede tener la tentación de replegarse sobre sus propios problemas perdiendo de vista los globales. Por otra, orientar la mirada hacia la búsqueda de nuevas fuentes de financiación internacional, más allá de la AOD de base nacional. Resulta imprescindible fortalecer la capacidad fiscal de los países menos desarrollados y crear un sistema tributario de alcance global que permita obtener recursos para afrontar los problemas comunes. Son muchos los esfuerzos teóricos que se realizan en este campo y que pretenden obtener nuevos recursos para recortar la brecha entre los desembolsos de AOD y las necesidades que se derivan de los ODM y del cambio climático y que se cifra entre 150.000 millones de dólares y tres veces esa cifra<sup>12</sup>. Estas propuestas chocan con la sagrada soberanía económica de los Estados.

Entramos, pues, en otra época de «vacas flacas» que justificará la miopía y falta de generosidad de los países ricos, pero, al mismo tiempo, en un tiempo en el que cada vez nos vamos a hacer más conscientes de la sabiduría del famoso poema de Bertolt Brecht: «O todos o ninguno, o todo o nada, uno solo no puede salvarse».

<sup>12</sup> ATIENZA, Jaime, FANJUL, Gonzalo, GREEN, Duncan, y KARBALA, Dima (2011): «La estrategia del iceberg: El futuro de la financiación del desarrollo tras la crisis», en *La realidad de la ayuda 2010*. INTERMÓN-OXFAM, Barcelona. pp. 155-177.

## P

## Europa 2020: una estrategia contra la pobreza en vía muerta

Joaquín Arriola Palomares\*

11.675.000 personas estaban en riesgo de pobreza en España en 2010, según Eurostat, es decir, la cuarta parte de la población (25,5%).

La población en riesgo de pobreza en la Unión Europea supera los 115 millones de personas, y las que se encuentran en situación de grave privación material eran en 2010 más de 40 millones, de ellos 1,8 millones en España.

La Eurozona, los 17 países de la moneda única que quieren ser el núcleo duro de la UE, ha pasado de tener el 55% de los europeos en riesgo de pobreza al 60,5% en 2010, y las personas en situación de privación severa, 17,7 millones en 2005, han aumentado en 331.000 en 2010, pasando la Eurozona del 34,3% del total de la UE al 45,1% en dicho lustro, ¡eso cuando en los países que no forman parte de la Eurozona las personas en situación de privación severa han disminuido en esos años en 12 millones de personas!

Los datos provisionales del INE indican que en 2011 la tasa de riesgo de pobreza en España ha aumentado en 1,1 puntos, lo que significa que otro medio millón de personas se han incorporado al riesgo de pobreza.

Se tiende a pensar que en una economía basada en el empleo asalariado disponer de un empleo es una condición suficiente para evitar las situaciones de pobreza. Sin embargo, en 2010, el 12,1% de los ocupados en la UE estaban en riesgo de pobreza (10,4% en la Eurozona, 14,4% en España). En España, 940.000 personas trabajan, y no por ello dejan de ser pobres, estando en situación de privación material severa. 21,5 millones de personas en toda la UE están en la misma situación, es decir, trabajan y son pobres.

\* Profesor de Economía Política, UPV/EHU.

TABLA 1. Población en riesgo de pobreza o exclusión social y con privación material severa (miles)

	Riesgo de pobreza		Privación material severa		Ocupados 2010	
	2005	2010	2005	2010	En riesgo de pobreza	En deprivación severa
UE-27	124.330	115.479	51.729	40.096	48.778	21.459
UE-15	82.287	84.514	19.642	20.372	31.993	9.555
PECO (12)	42.043	30.940	32.087	19.684	17.028	11.779
Eurozona (17)	68.230	69.901	17.740	18.071	27.749	9.065
España	10.358	11.675	1.473	1.814	5.379	940

Fuente: Eurostat y cálculos propios.

## 1. Marco estratégico de lucha contra la pobreza

La UE ha insertado su política de lucha contra la pobreza en el largo plazo. La Estrategia Europa 2020, que sustituye a la fracasada Estrategia de Lisboa, aspira a reducir en 20 millones el número de pobres en la UE para el año 2020.

El núcleo de Europa 2020 plantea tres prioridades en materia de crecimiento (crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; crecimiento sostenible: promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva; crecimiento integrador: fomento de una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial), que se pretenden alcanzar a partir de siete iniciativas emblemáticas en las que se sintetiza la estrategia de desarrollo económico y social de la UE:

«Unión por la innovación», con el fin de mejorar las condiciones generales y el acceso a la financiación para investigación e innovación y garantizar que las ideas innovadoras se puedan convertir en productos y servicios que generen crecimiento y empleo.

“Juventud en movimiento”, para mejorar los resultados de los sistemas educativos y facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo.

“Una agenda digital para Europa”, con el fin de acelerar el despliegue de internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para las familias y empresas.

“Una Europa que utilice eficazmente los recursos”, para ayudar a desligar crecimiento económico y utilización de recursos, apoyar el cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono, incrementar el uso de fuentes de energía renovables, modernizar nuestro sector del transporte y promover la eficacia energética.

“Una política industrial para la era de la mundialización”, para mejorar el entorno empresarial, especialmente para las PYME, y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible, capaz de competir a nivel mundial.

“Agenda de nuevas cualificaciones y empleos”, para modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida con el fin de aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajos, en particular mediante la movilidad laboral.

“Plataforma europea contra la pobreza”, para garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social pueden vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad»<sup>1</sup>.

Como se ve, la lucha contra la pobreza y la exclusión social se plantea como uno de los siete pilares de la estrategia de desarrollo a medio plazo de la UE. Sin embargo, no parece que el objetivo de reducción de la pobreza obtenga la atención debida por parte de las autoridades comunitarias y de los Estados miembros.

En el informe de evolución de la Estrategia Europa 2020, la Comisión Europea reconoce abiertamente que no se va cumplir el objetivo planificado:

El objetivo de la UE de rescatar de la pobreza y la exclusión social a un mínimo de 20 millones de personas de aquí a 2020 no se alcanzará sobre la base de los objetivos nacionales actuales. Según una primera estimación preliminar del conjunto de las metas establecidas, unos 12 millones de personas habrán sido rescatadas de la pobreza y la exclusión social en 2020. Si se tienen en cuenta los efectos indirectos de las estrategias centradas por ejemplo en la lucha contra la pobreza infantil o la reducción del desempleo de larga duración, esa cifra se puede incrementar en un 25%, pero todavía sería inferior en al menos el 25% (5 millones de personas) al objetivo principal de la UE.<sup>2</sup>

En el informe señalado se reconoce que no hay mucha información disponible, lo cual refleja la escasa prioridad otorgada a esta iniciativa. Con todo, se detecta cómo la crisis está afectando directamente a las condiciones materiales de vida de la población:

En los pocos países en los que ya se dispone de datos que reflejen el impacto de la crisis económica, la renta disponible de los hogares se ha reducido significativamente. Además, algunos datos indican que tanto la falta de ingresos —espe-

<sup>1</sup> EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM(2010) 202. Bruselas, 3/3/2010, p. 4.

<sup>2</sup> Informe de evolución de la Estrategia Europa 2020. Anexo al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012. COM(2011) 815 final. Vol. 2/5 - Annex I. Bruselas, 23/11/2011, p. 4.

cialmente la pobreza infantil— como la privación material grave constituyen un problema cada vez mayor en varios Estados miembros. A medida que crecen las tasas de desempleo de larga duración y se agotan las prestaciones por desempleo, existe el riesgo de que se produzca una disminución significativa de la renta disponible en perjuicio de la población con ingresos reducidos<sup>3</sup>.

La incapacidad política de abordar con seriedad en Europa el tema de la pobreza y el empobrecimiento asociado a la crisis se expresa en propuestas tan ridículas como que ante la reducción del ingreso «en los escalones inferiores de la distribución de renta», lo que hay que hacer es dar formación: «capacitar a los consumidores para que puedan optimizar sus elecciones y maximizar así su bienestar».

La impotencia de las políticas contra la exclusión se refleja en el siguiente párrafo, donde se propone como medida fundamental para luchar contra la pobreza... ¡modificar el criterio de clasificación de la población en riesgo de exclusión!

Según un estudio sobre los servicios de prestación pública elaborado por la OCDE, incluir los servicios públicos en el cálculo de la renta de los hogares reduce considerablemente las cifras de la pobreza. Los porcentajes de personas expuestas al riesgo de pobreza disminuyen notablemente cuando se utiliza un umbral de pobreza flexible (40%) o fijo (cerca del 80%). Por consiguiente, las prestaciones en especie globalmente consideradas podrían reducir en promedio en un 80% la brecha de la pobreza<sup>4</sup>.

Por lo demás, el informe señala como aspectos clave en la lucha contra la pobreza y la exclusión social a la modernización de los sistemas de protección social y el desarrollo de servicios públicos que reduzcan el gasto privado; luchar contra la exclusión financiera facilitando el acceso a una cuenta bancaria a los 30 millones de europeos adultos que carecen de una; atajar la pobreza energética y facilitar el acceso a vivienda y servicios básicos a costes más asequibles.

En el marco de la iniciativa Europa 2020, se proponen una serie de medidas clave de la Plataforma contra la Pobreza y la Exclusión Social<sup>5</sup>, vinculadas al marco global definido por la Comisión para avanzar en la lucha contra la pobreza, que se centra en promover acciones en materia de acceso al mercado de trabajo, protección social y acceso a los servicios sociales, educación y políticas de juventud, migraciones e integración de inmigrantes, inclusión social y antidiscriminación, políticas sectoriales, dimensión

<sup>3</sup> Op. cit., p. 18.

<sup>4</sup> Op. cit., pp. 18-19.

<sup>5</sup> Commission Staff Working Paper: List of key initiatives. Accompanying document to the Communication: The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion. SEC(2010) 1564 final. Brussels, 16/12/2010.

exterior, evaluación del impacto social, hacer que la financiación de la UE ayude a conseguir los objetivos de inclusión social y cohesión social, adoptar un planteamiento factual con respecto a las innovaciones y reformas sociales, ampliar y mejorar la participación de las partes interesadas, aprovechar el potencial de la economía social, y mejorar la coordinación de políticas entre los Estados miembros<sup>6</sup>.

Pero siendo 2010 el año que la Unión Europea declaró oficialmente como año de lucha contra la pobreza, aún no se han llegado a concretar todas las medidas, ni se han puesto no ya los medios adecuados, sino ni siquiera los medios mínimos para poder empezar a abordar con seriedad el problema de la pobreza y la exclusión en las sociedades desarrolladas de Europa.

La incuria llega a tal extremo que en la página web oficial de la Comisión dedicada a los asuntos de pobreza y exclusión (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=es>) se sigue hablando de 80 millones de personas en riesgo de pobreza y exclusión en la UE, cuando las estadísticas de Eurostat utilizadas para el seguimiento de la implementación de la Estrategia Europa 2020 indican que hay más de 115 millones de personas en situación de riesgo para el año 2010.

Según los tres indicadores escogidos por la Comisión para dar seguimiento al objetivo de reducción de la pobreza y la exclusión, en 2010 se ha producido un aumento de las personas en situación de pobreza, de modo que la población en riesgo de pobreza y exclusión aumentó en 1,8 millones de personas en toda la UE, 1,2 millones de los cuales en la Eurozona, y la mayor parte (un millón) en España.

**TABLA 2. Pobreza y exclusión social en la UE. 2010 (miles de personas)**

	Personas			Incremento 2009-2010		
	UE-27	Eurozona 17	España	UE-27	Eurozona 17	España
Personas en riesgo de pobreza y exclusión	115.479	69.901	11.675	1.763	1.262	1.023
Personas en hogares con muy bajo nivel de empleo	37.377	24.596	3.510	3.154	2.558	1.010
Personas en riesgo de pobreza tras las transferencias sociales	80.018	51.591	9.487	-142	99	602
Personas con privaciones materiales severas	40.096	18.071	1.814	345	-116	232

Fuente: Eurostat.

El total de personas en riesgo es la suma de los otros tres grupos. Cuando una persona está incluida en más de una categoría, solo se la toma en consideración una vez.

<sup>6</sup> La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial-COM(2010) 758 final. Bruselas, 16/12/2010.

## 2. Política coyuntural de aumento de la pobreza

Hay una profunda contradicción entre la Estrategia Europa 2020 y la orientación general de las medidas puestas en marcha para afrontar la coyuntura de crisis económica. Está demostrado que la UE tiene muy poca flexibilidad para adaptar sus políticas a contextos cambiantes y poco conocidos. Ante el fracaso de la Estrategia de Lisboa, que pretendía convertir a la UE en la región más innovadora y dinámica para el año 2010, se opta por dar una nueva vuelta de tuerca, manteniendo la misma estrategia, ampliada en sus objetivos, para incorporar por ejemplo la lucha directa contra la pobreza interna.

En paralelo, una política económica orientada a estabilizar los desequilibrios fiscales, mal diseñada e incapaz de lograr sus objetivos, pues, por ejemplo, Alemania desde 2002 y Francia desde 2003 o Italia desde varias décadas antes de la aparición de la moneda única mantienen un nivel de deuda pública superior al máximo permitido por las reglas del euro (60% del PIB), se convierte en la herramienta clave para afrontar una crisis generada por los desequilibrios reales (comerciales y de renta) que no se tuvieron en cuenta en el diseño del sistema monetario internacional vigente desde los años ochenta y en el euro.

El Pacto por el Euro Plus, al reforzar la orientación de las políticas económicas hacia el control de los desequilibrios fiscales, está contribuyendo a fragilizar los sistemas de protección social, que, como señalan los propios datos de Eurostat, sacan de situación de riesgo de pobreza y exclusión a más de 35 millones de personas en la UE. Así, por ejemplo, las recomendaciones del Consejo para España indican que la reducción acumulada del déficit equivalente al 7,1% del PIB —unos 70.000 millones de euros— se haga por el lado de los gastos; es previsible que aumente la población en riesgo al menos en medio millón de personas al año<sup>7</sup>.

La única novedad importante respecto a la generación anterior de políticas de ajuste es el énfasis actual en reducir los salarios (parece que para los políticos y economistas neoliberales los salarios son por definición siempre demasiado elevados) como instrumento principal en la búsqueda de la denominada «competitividad». Se están modificando las condiciones de funcionamiento de los mercados de trabajo, generando una franja de empleos de bajos salarios que impiden a la población salir de la situación de pobreza mediante el trabajo. Entre 2005 y 2010 los «trabajadores po-

<sup>7</sup> Siempre que sea cierto que, como se indica en las recomendaciones, «alrededor del 60% del total del ajuste fiscal requerido para cumplir con el objetivo de déficit del 3% del PIB en 2013 se realizaría entre 2010 y 2011»: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: *Evaluación del programa nacional de reforma de 2011 y del programa de estabilidad de España*, que acompaña al documento «Recomendación del Consejo relativa al programa nacional de reforma de 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad actualizado de España (2011-2014)». SEC(2011) 718 final Bruselas, 7/6/2011, p. 7.

bres» se han reducido en los nuevos países miembros del centro y este de Europa del 23,2% al 14,1%; por el contrario, en la Eurozona la tasa media se mantiene en el 3,5% en estos años. El perfil de la pobreza se modifica en consecuencia, reduciéndose entre la población de más edad y aumentando entre la población joven, que abastece el mercado de trabajos precarios y mal remunerados.

Pero estas consideraciones son ajenas a las preocupaciones de los partidarios del ajuste estructural (de los presupuestos públicos y de los mercados de trabajo). En el documento de trabajo citado se señala que:

La falta de guarderías infantiles a un precio abordable es un factor significativo que provoca inactividad o trabajo a tiempo parcial no deseado, influyendo en la pobreza infantil.

O que:

Los periodos de ocupación intermitente, junto con períodos de desempleo y de empleo temporal, también constituyen un importante factor determinante de la alta tasa de pobreza en situación de empleo observada en España.

Pero en ningún momento se señala que no es el trabajo a tiempo parcial o temporal en sí mismo, sino los bajos salarios que se pagan en ese tipo de trabajos los que generan un aumento del riesgo de pobreza en España, que alcanza al 14,4% de la población ocupada (y no al 11,4% como dice el informe, que es la tasa que había en 2006), y al 23,7% de los niños menores de seis años.

Solo en España hablamos de 5,4 millones de trabajadores, ó 720.000 niños (en 2010), que de continuar la orientación general de las políticas económicas caerán efectivamente en situaciones de exclusión, haciendo fracasar el objetivo global de la Estrategia Europa 2020 de reducir en 20 millones la población pobre en la UE y de reducir a 1,5 millones de personas la pobreza en España<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Op. cit., p. 15.

## P

# Vivienda: ¿derecho o regalo?

Notas sobre la realidad en el acceso al derecho a una vivienda digna y adecuada en nuestro Estado

Sonia Olea Ferreras\*

## 1. A modo de introducción

Una **vivienda digna y adecuada** es, sin duda, el sustento fundamental —aunque no el único— **de la vivencia de hogar a la que toda persona tiene derecho**. No solo el de acceder a dicha vivienda (como establece nuestra norma suprema), sino también a poder mantenerla (con el soporte de políticas sociales y económicas) y, en su caso, encontrar como garantes de ello a las administraciones públicas.

Por el contrario, según Josep Castañé García<sup>1</sup> «el derecho universal a la educación, a la sanidad, al trabajo y a la vivienda son los cuatro pilares que aseguran la autonomía del individuo y le permiten ejercer los derechos políticos, sociales y económicos. En el Estado español, ni el trabajo, ni la vivienda, son derechos “garantizados” en la Constitución de 1978. **La conceptualización del derecho fundamental a la vivienda que recoge la Constitución, no ha sido interpretada como una obligación de los poderes públicos a proveer una vivienda a cada ciudadano**, como sí sucede, por ejemplo, con la sanidad o la educación. Estos dos se prestan de forma universal e independiente de las circunstancias personales de cada individuo. A su vez, dicha prestación se realiza fuera del mercado. En el caso de la vivienda sucede todo lo contrario». El último informe del Defensor del Pueblo sobre vivienda, *Crisis Económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*<sup>2</sup>, publicado recientemente, insiste en ello: «Es un derecho social imprescindible para desarrollar otros derechos constitucionales como el derecho al libre desarrollo de la perso-

\* Programa de Vivienda y Personas en situación de sin hogar. Cáritas Española.

<sup>1</sup> CASTAÑÉ GARCÍA, J. (2005): «La vivienda, un largo camino por recorrer», en CABRERA, P. (2005): *Vivienda y alojamiento. Documentación Social*, n.º 138. Cáritas Española, Madrid.

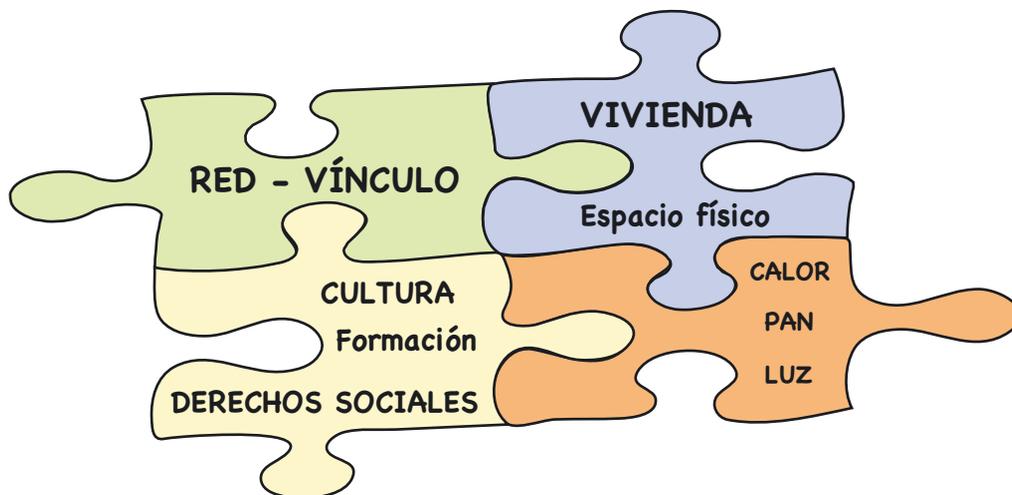
<sup>2</sup> [www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)

nalidad (artículo 10.1 CE), el derecho a la intimidad (artículo 18 CE) y, en suma, el derecho a la libertad (artículo 17 CE). Esta conexión entre el derecho a la vivienda y otros derechos sociales hace que el carácter “digno y adecuado” de la misma deba definirse a partir de su relación con el resto de derechos tutelados por el ordenamiento y con las diferentes declaraciones convenios sobre derechos humanos. Es un derecho que se configura a través de las más diversas perspectivas jurídicas (civil, hipotecaria, urbanística, financiera, fiscal etc)».

En los últimos años, dada la grave situación de crisis económica (y social, y de valores...), este cuestionamiento sobre los derechos sociales —con mayor o menor protección recogida en muchas cartas fundamentales, entre ellas la de España— ha pasado a un segundo plano. Cabe afirmar que el acceso a estos ya no se entiende como derechos inherentes al ser humano, sino como «regalos de las administraciones públicas»; es decir, como parte de la «donación de los Estados», cuyo acceso real está sujeto a otras circunstancias (residencia legal en el caso de personas extranjeras, cotización a la Seguridad Social, tramitación documental, etc.).

## 2. Vivir un hogar

Hoy en día, *vivir un hogar*<sup>3</sup>, tener una vivienda adecuada y digna que lo facilite, **es una utopía para miles de familias en nuestro Estado.**



Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2010, el 7,7% de los hogares españoles no pueden afrontar los gastos de manutención de su vivienda

<sup>3</sup> Entendemos HOGAR desde una perspectiva amplia que no solo se refiere al alojamiento, sino que contiene diversos planos interrelacionados entre sí: red social, lazos afectivos, seguridad jurídica y emocional, vecindad, empleo, salud e higiene, educación...

principal. El **5,4%** de los hogares presentan problemas derivados de la escasez de luz natural, el **18,8%** señala tener que soportar ruidos producidos por vecinos o del exterior, y el **10,6%**, contaminación y otros problemas ambientales. En el año 2001, en nuestro país fueron censadas **1.447.880 familias** que vivían en *infraviviendas*<sup>4</sup>.

Los datos ofrecidos por Cáritas en julio de 2011<sup>5</sup> ponen de manifiesto que en 2010 se realizaron más de 50.000 respuestas de ayuda económica para temas de vivienda (ayudas para el alquiler, para suministros básicos como agua, luz y gas, para evitar el desahucio y para renegociar condiciones de deuda).

La población gitana ocupa 91.965 viviendas ubicadas en 2.948 asentamientos (el 70% de la población en Andalucía, Valencia, Madrid y Cataluña). De ellos, el 27% en una vivienda precaria y un 4% sin agua corriente<sup>6</sup>.

Por último, se calcula que la población sin techo en España está entre las 15.000 y las 30.000 personas<sup>7</sup>.

Esta realidad de exclusión residencial, que nuestro país arrastra desde hace muchos años, es consecuencia de diversos factores, pero fundamentalmente tiene su origen en el diseño de la política habitacional y de suelo que han tenido nuestras administraciones durante decenas de años. Salvo excepciones normativas (como en el caso de Cataluña), estas no han asumido una decidida política de vivienda social capaz de enfrentar las situaciones de mayor dificultad en el acceso y sostén de una vivienda digna y adecuada<sup>8</sup>. Además, el equilibrio entre crecimiento económico y políticas de desarrollo, que debería haberse dado sobre todo en las últimas décadas de «bonanza» económica (de la década de los noventa a los primeros años del siglo XXI), no se ha producido.

## 2.1 Exclusión habitacional<sup>9</sup>

La política habitacional del Estado español se ha organizado en torno al mercado<sup>10</sup>. Entre otras cosas, porque la gran mayoría de inmuebles se

<sup>4</sup> RENES, V. (coord.) (2008): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social*. Fundación FOESSA, Cáritas Española, Madrid.

<sup>5</sup> CÁRITAS (2011): *Cáritas ante la crisis. VI Informe sobre las demandas atendidas a través de la red confederal de Acogida y Atención primaria*. Cáritas Española, Madrid.

<sup>6</sup> FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO (2007): *Mapa sobre Vivienda y Población Gitana en España*. FSG., Madrid. (<http://www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda>).

<sup>7</sup> Cfr. INE (2005): *Encuesta a personas sin hogar* ([www.ine.es](http://www.ine.es)) y SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2005): *El fenomen sense llar a Catalunya: persones, administracions, entitats*. Generalitat de Catalunya, Barcelona, ([www.sindic.cat](http://www.sindic.cat)).

<sup>8</sup> Según datos del Ministerio de Fomento ([www.fomento.gob.es](http://www.fomento.gob.es)), durante los años de máxima expansión urbanística —de 2001 a 2007— la construcción de vivienda pública se mantuvo entre el 7,2% y el 10% del total de viviendas construidas.

<sup>9</sup> Cfr. RENES, V. (coord.) (2008): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social*. Fundación FOESSA, Cáritas Española, Madrid.

<sup>10</sup> Entre 1991 y 2007 se terminaron en España 6.812.200 viviendas; de ellas, solo el 14,5% (989.018) estuvo sujeto a algún sistema de protección. *Ibidem*.

concentra en el régimen de tenencia basado en la propiedad. El resto de alternativas —alquiler, cesión...— son muy minoritarias. Así, mientras que **la tasa de alquiler** de vivienda en la Unión Europea era del **38%** en 2007, en España lo era del **11,25 %**<sup>11</sup>.

En contra de lo que pudiera parecer, el problema no es de cantidad. Informes de Naciones Unidas cifran en más de tres millones las viviendas deshabitadas (15% del total) que había en 2001 en nuestro país<sup>12</sup>.

Es decir, **sí, hay suficientes viviendas en nuestras comunidades autónomas, pero no son accesibles para muchos**<sup>13</sup>.

Esto se debe a que:

- La producción de vivienda no se realiza en los lugares donde existen mayores necesidades.
- Existe un exceso de producción inducido por los rendimientos que ha ayudado a los ayuntamientos a aumentar sus servicios.

A pesar de que el precio de la vivienda en España intensificó la caída en el tercer trimestre de 2011<sup>14</sup> —tal y como se esperaba, acumulando un descenso del 17,7% (24,1% en términos reales) desde que alcanzara el máximo—, nos encontramos con valores que todavía conllevan un importante esfuerzo para las familias (un 36,1% de sus ingresos)<sup>15</sup>.

Por lo tanto, podemos afirmar que no existen viviendas baratas ni asequibles; ni siquiera la crisis ha provocado el anunciado «brutal desinfe» de la burbuja inmobiliaria que equilibrará finalmente el precio real con el «sobrevalorado» por la desmesura inmobiliaria de los primeros años del siglo actual.

## 2.2 Hogares con hacinamiento

Se entiende por grado de hacinamiento «el número de personas que habitan en cada vivienda, en relación a los metros cuadrados o al número de habitaciones de la misma»<sup>16</sup>. Aunque el umbral crítico establecido es siempre relativo —pues entran en consideración factores culturales, sociales y económicos—, consideramos que, en nuestro Estado, en relación con

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>12</sup> NACIONES UNIDAS (2008): *Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, Sr. Miloon Kothar.

<sup>13</sup> En un porcentaje de 1,55 por familia, según datos del Banco de España para el tercer trimestre de 2011 (<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/sindi.html>).

<sup>14</sup> INFORME BBVA: *Situación España Cuarto Trimestre 2011* ([www.bbvaesearch.com](http://www.bbvaesearch.com)).

<sup>15</sup> Según datos del Banco de España para el tercer trimestre de 2011 ([www.bde.es](http://www.bde.es)).

<sup>16</sup> ALVIRA, F., GARCÍA, J., y HORTER, K. (1982): «La situación de la vivienda en España», en *Revista Papeles de Economía*, n.º 10. FUNCAS, Madrid.

el número de habitaciones, no sería discutible entender que existe hacinamiento medio cuando en un hogar hay tres personas adultas por habitación utilizada como dormitorio y que sería ya crítico cuando hay más de tres personas.

Si la referencia utilizada es la superficie de la vivienda, podríamos hablar de hacinamiento moderado cuando cada persona disfruta de entre 6 m<sup>2</sup> y 10 m<sup>2</sup>, y crítico crítico si es menor a 6 m<sup>2</sup>.

Este problema se **concentraba** (en la década de los años noventa y en los primeros años de este siglo) **en la población inmigrante<sup>17</sup> y en las viviendas de alquiler**, pero está creciendo de manera significativa también en la vivienda en propiedad, donde se realquilan habitaciones para poder asumir el pago de la hipoteca. Los últimos datos disponibles<sup>18</sup> señalan la existencia de un 4,81% de personas en situación de hacinamiento en nuestro país.

### 2.3 Especial significado del endeudamiento hipotecario en nuestro país

A finales de la década de los noventa, comienza una espiral de consumo de vivienda en propiedad, en el que las familias españolas pasan de tener un **endeudamiento familiar del 45% en 1995, al 76,7% en 2001, y al 143% en 2008<sup>19</sup>**. El acceso a créditos personales se produce con mucha facilidad, pero en muchos casos en condiciones que bien se podrían calificar de «prácticas bancarias abusivas» (*cláusulas suelo, hipotecas crecientes, avales en cascada, tasaciones, etc.*). Las medidas preventivas que pide la Defensora del Pueblo en su último informe<sup>20</sup> están en gran medida relacionadas con ello: mejora de la transparencia hipotecaria, hacer efectivo el asesoramiento técnico por parte de las entidades financieras, desarrollar la obligación de concesión responsable de crédito, establecimiento de restricciones a la práctica generalizada de las entidades bancarias de imponer la contratación de seguros de protección de préstamos, etc.

Con la «explosión de la burbuja» inmobiliaria (anunciada en multitud de foros políticos, bancarios y académicos durante años) y la profundiza-

<sup>17</sup> Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007. Instituto Nacional de Estadística.

<sup>18</sup> ALGUACIL DENCHE, A. (2011): *El habitar de los nuevos habitantes. El hacinamiento como factor de exclusión residencial de los inmigrantes*. Tesina fin de máster en sociología de la población, el territorio y las migraciones. Director: Jesús Leal Maldonado. UCM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento Sociología II, Madrid.

<sup>19</sup> VALIÑO, V. (2009): *Ejecuciones hipotecarias y derecho a la vivienda: estrategias jurídicas frente a la insolvencia familiar*. OBSERVATORI DESC, Barcelona, ([www.observatoridesc.org](http://www.observatoridesc.org)).

<sup>20</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO (2012): *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo* ([www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)).

ción en la situación de crisis económica, laboral y social en nuestro país, son miles las familias que se encuentran en situación de ejecución hipotecaria de bienes de primera necesidad: sus hogares.

En los últimos años se ha producido con un incremento sin precedentes de las **ejecuciones hipotecarias**<sup>21</sup>:

TABLA1. Ejecuciones hipotecarias			
2007	2008	2009	2010
25.943	58.686	93.319	93.636

Fuente: Consejo General del Poder Judicial.

Estos datos tienen cientos de nombres propios; están referidos a personas concretas: mujeres, hombres y niños que han visto cómo «el sueño de un hogar» se ve derrumbado, y se une a la situación de pérdida de su empleo, la imposibilidad de sustento en bienes de primera necesidad: alimento, medicinas, vestuario, etc.

## 2.4 Vivir sin hogar

Atendiendo a la Clasificación ETHOS de Feantsa Europa<sup>22</sup>, viven sin hogar las personas que se encuentran en alguna de las siguientes situaciones:

<sup>21</sup> Según datos del Consejo General del Poder Judicial ([www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)).

<sup>22</sup> Federación de Entidades Estatales que trabajan con Personas sin Hogar. Cáritas Española es miembro de su Consejo de Administración desde 2010, representando a las entidades españolas de dicha federación europea.

TABLA 2. Exclusión residencial

**Sin techo (Roofless)**

1. Vivir en un espacio público (sin domicilio).
2. Pernoctar en un albergue, forzado a pasar las horas diurnas en un espacio público.

**Sin vivienda (Houseless)**

3. Estar en centros de servicios o refugios (hostales para sin techo, albergues para mujeres, etc.).
4. Vivir en alojamientos temporales: pagados por la municipalidad, alojamientos interinos (esperando asesoramiento), unidades de vivienda de transición (a corto plazo), etc.
5. Vivir en alojamientos temporales reservados a inmigrantes (solicitantes de asilo, repatriados, etc.).
6. Vivir en instituciones: prisiones, centros de atención sanitaria, hospitales que han de dejar en un tiempo definido sin tener adonde ir...
7. Vivir en alojamientos de apoyo (sin contrato legal de alquiler).

**Vivienda insegura**

8. Notificación legal de abandono de la vivienda.
9. Vivir temporalmente con familiares o amigos de forma involuntaria.
10. Vivir bajo la amenaza de violencia por parte de la familia o de la pareja.
11. Vivir en una vivienda sin título legal (subarriendo).

**Vivienda inadecuada**

12. Vivir en una estructura temporal o barraca.
13. Vivir en un camping/caravana.
14. Vivir en una vivienda no apropiada según la legislación estatal.
15. Vivienda masificada (de acuerdo con la legislación estatal).

Según esta clasificación, en el Estado español nos encontramos estimaciones que superan el millón y medio de personas en situación de sin hogar<sup>23</sup>.

Además, podemos afirmar que los grupos más excluidos son precisamente los que se encuentran más desprotegidos. Así, el **Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012**<sup>24</sup> señala, en su artículo 1, lo que considera «colectivos beneficiarios con carácter preferente» (entre otros, a familias con rentas bajas, personas que acceden por primera vez a la vivienda, jóvenes menores de 35 años, personas mayores de 65 años, mujeres víctimas de la violencia de género, víctimas del terrorismo, afectados por

<sup>23</sup> OBSERVATORIO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL (2008): *¿Quién duerme en la calle? Una investigación social y ciudadana sobre las personas sin techo*. Caixa Catalunya, Obra Social, Barcelona.

<sup>24</sup> [www.boe.es/boe/dias/2008/12/24/pdfs/A51909-51937.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2008/12/24/pdfs/A51909-51937.pdf)

situaciones catastróficas, familias numerosas, familias monoparentales con hijos, personas dependientes o con discapacidad...). Si bien podemos encontrar, en diversa normativa autonómica, algún reflejo de esta preferencia en los beneficiarios en el acceso a una vivienda, encontramos muchas más dificultades para tener ejemplos que contengan a las personas en situación de máxima exclusión o en riesgo de ello<sup>25</sup>.

### 3. Porque la respuesta es: la vivienda no es un regalo, es un derecho humano

Recogiendo el contenido del Documento Base de la Campaña Sin Techo 2008 de Cáritas Española (con la colaboración de FACIAM y la fePsh —Federación de Entidades de apoyo a las Personas sin Hogar—), «**Vivir sin hogar es mucho más que estar sin techo**», un hogar es «donde tengo mi espacio, mi intimidad. Donde nadie puede entrar arbitrariamente. Que puedo trasladar de lugar, sin renunciar a mi identidad. Donde me pueden acoger si ya no puedo vivir en el que era mío. Conformado por mis bienes. Sean muchos o pocos, o casi no sean nada. Por mis sueños, mis proyectos. Por lo compartido o el recuerdo de lo que compartí.

Hogar es mi barrio. Mis vecinos, los amigos. Los compañeros del parque, de banco o de balón de fútbol. La casa, el agua, la luz, sin barreras. Salud, educación, formación. Música, fiesta, denuncia. Unión. Que es mío y de todos. Compartir. En un dar y recibir. Aprendiendo y ayudando a aprender.»

<sup>25</sup> En concreto, a las personas sin hogar o procedentes de operaciones de erradicación del chabolismo y a otros colectivos en situación o riesgo de exclusión social determinados por las propias comunidades autónomas.

## D

# Debatimos

## Sociedad civil y participación

Fundación FOESSA \*

«Una sociedad que no piensa,  
es una sociedad totalitaria».

Hannah Arendt

El pasado mes de enero llevamos a cabo un grupo de discusión centrado en la participación de la sociedad civil, en el que participaron personas vinculadas a diferentes ámbitos de la misma, a saber, partidos políticos, sindicatos, tercer sector de acción social, universidad, economía social. A continuación ofrecemos un relato de las principales ideas que se expresaron en el grupo.

Desde hace ya tiempo se viene constatando una creciente inestabilidad en los lugares naturales de participación tradicionales y más estructurados —partidos políticos y sindicatos— que está alcanzando una gran intensidad actualmente. Podría decirse que se ha perdido la espontaneidad, y el factor miedo adquiere mayor preponderancia. Factores que no se dan en los recientes movimientos sociales, que ganan en naturalidad y franqueza, aunque carecen de estructuras que les permitan ser eficaces en la toma de decisiones y en los aspectos de representación. Movimientos que plantean una necesidad de cambio, aunque, sin embargo, en el contexto de una propuesta global y estructurada, no se ha explicitado que nuestro modelo ha de cambiar, hacia dónde o cuál es la alternativa, de una forma consistente.

En el ámbito del Tercer Sector de Acción Social (TSAS) durante las últimas décadas se ha venido produciendo un gran crecimiento que lo ha llevado a centrarse más en los medios para la acción que en el pensamiento crítico y reflexivo que sustenta la misma. En general, y no solamente en es-

\* En el grupo de discusión han participado Juan Antonio López Uralde, como representante de EQUO, Sebastián Mora Rosado, vicepresidente de la Plataforma del Tercer Sector, Ariel Jerez Novara, profesor del Departamento de Ciencia Política II de la Universidad Complutense, vicedecano de Estudiantes, Tecnología y Extensión Universitaria, Elvira Sánchez Llopis, directora del Área de Políticas Públicas, Políticas Sociales y Estado del Bienestar y vicepresidenta de la Fundación 1.º de Mayo, Marcos de Castro Sanz, ex presidente de CEPES (Confederación Empresarial Española de Economía Social) desde 1998 hasta el 2008.

tas organizaciones, ha predominado, o más bien se ha evolucionado hacia, una «participación de evento», siendo cada vez menos reactiva a los procesos profundos de participación, y sí más a la reclamación de los medios. Ha servido más para legitimar posiciones institucionales: no ha sido una participación real.

Esto tiene mucho que ver con el significado que en España hemos dado a lo público y a lo privado. Lo hemos visto siempre desde «de quién era la propiedad de los bienes y quién era el que prestaba los servicios». Hemos confundido lo público con la Administración, hemos estrechado el concepto. En el TSAS hemos vivido de la incidencia en lo público, y lo que tenemos que hacer en estos momentos es «crear lo público o ayudar desde la faceta de nuestra intervención a crear lo público».

Hemos construido un modelo de participación donde se encuentra disociada, de una forma vital, la acción de la conciencia, «podíamos estar participando en mil elementos que no afectaban a nuestra marcha vital cotidiana». Y, además de esa separación, si intentamos trasladar los resultados de esa participación a nuestras estructuras de calidad de vida, nos encontramos que tenemos un problema en la medición de los resultados, en la medición del bienestar. Porque actualmente todo se traduce en medios por habitante. Y el bienestar no tiene solo que ver con los recursos, que también, sino además con otros conceptos relacionados con la calidad de vida, con el desarrollo humano.

Los mecanismos de participación, desde la Transición, han ido disminuyendo en el ámbito político, y se han ido encauzando más a través de organizaciones sociales. Sin embargo, y en la línea del crecimiento que comentábamos anteriormente, las ONG se han ido refugiando en la acción de asistencia, abandonando la acción movilizadora. La financiación de la acción asistencial ha provocado, en gran medida, dicha situación: «*Si yo me muevo mucho no voy a recibir financiación, por tanto no me muevo*». Esto ha hecho que las organizaciones fueran perdiendo peso político. Aunque la sociedad realmente nunca se ha despolitizado. La reivindicación de la política emerge de otras maneras, como, por ejemplo, «lo que se llama genéricamente 15-M», que todavía «no ha cuajado en nada demasiado concreto».

No parece, pues, que las manifestaciones de participación se vayan a realizar a través de las organizaciones tradicionales del tercer sector. Nos encontramos en un momento diferente, una situación de país donde «no ha habido momento en el cual unos pocos acumulen tanto poder», y, por otro lado, «la gente reclama en la calle más participación». Esto tiene que ver con la dificultad de articular nuevas propuestas de participación, a través de los mecanismos tradicionales, como puede ser crear un nuevo partido político. Fórmula dificultada desde los mecanismos políticos de poder actuales.

La articulación de la participación tradicional ha sido de carácter funcional, justificativa. Se ha ido reforzando en la medida que las políticas de corte neoliberal han ido implantándose a lo largo de los últimos 30 años («Los americanos participan más que nosotros y no creo que sean más emancipadores que nosotros, aunque nosotros participemos menos»).

Por otro lado, el ámbito de lo político se ha ido reduciendo progresivamente en beneficio de la gestión: «La política es gestión». Una discusión que en este momento podríamos llamar: «quién va a ganar la batalla, la economía o la política». En un momento donde lo político, concretado en la institucionalidad, ha dado una gran autonomía al mercado. Una autonomía que en el caso español podríamos ejemplificarla en lo que hemos denominado como «burbujas».

Los esquemas sociales en los que vivimos vienen heredados de la sociedad industrial del siglo XIX. Con unas instituciones políticas pensadas para poblaciones más pequeñas y mucho menos complejas. La representación de las instituciones estaba mucho más cerca de los sectores a los que decía representar. La corriente principal del pensamiento liberal no contempla la complejidad actual, donde existen muchos problemas a los que dar respuesta que no encuentran interlocuciones sociales. Continúa defendiendo las representaciones heredadas. Por eso, la canalización de la efervescencia social actual carece de mediaciones. Es más, puede ser entendida como un «no os preocupéis, que vamos a recortar la política».

Han desaparecido los microespacios de participación. «Como ya están los partidos que garantizan la participación...». Además existe otro efecto, la banalización de la participación con el uso de las nuevas tecnologías: «Participar es algo muy costoso, en términos de esfuerzo, de tiempo...». Internet ha ayudado mucho a la movilización, pero también tiene otros efectos.

Lo alternativo debería tener cabida dentro de los marcos representativos: la clave está en cómo vehicular, «como cuando los griegos hablaban de *politeia*», la constitución política y el derecho a la palabra. Muchas personas que participan en el 15-M están participando en ONG y en otros espacios tradicionales de participación. Estamos construyendo un sujeto topopoligámico en el sentido que le da Ulrich Beck, un sujeto que reconoce su pertenencia a varios lugares distintos a la vez. Y que va atener contradicciones. Esto significa, entre otras cosas, que los ciudadanos, a día de hoy, se movilizan más por las causas que por las ideologías.

Quizá sea necesario crear una lógica de causas («cabeza de ONG y corazón de movimiento social»), que se combine, además, con una lógica de redes. Es posible que el concepto de militancia de antaño acabara por confundir la causa con la participación en una determinada estructura de decisión, como lo que algunos llaman el aparato. Lo que tendríamos que

promover no es solo la participación, desde el punto de vista de lo cuantitativo, sino un pensamiento crítico. Un pensamiento que no se pliegue a la realidad, sino que la abra. Un pensamiento verdaderamente emancipador, que no esté subordinado a ejes de carácter secundario y que no representen toda la realidad, como derecha-izquierda, progresista-conservador... Un pensamiento crítico que debe luchar contra el valor predominante del individualismo y que sea diestro en la capacidad de interlocución. Sin esta será difícil alcanzar una vertebración que sea representativa. Es lo que Beck llama subpolítica, espacios donde convergen y dialogan las diferentes lógicas normativas del Estado, la de los profesionales, la de los creadores de discurso político y el discurso de la sociedad civil. Espacios que articulen dinámicas propias frente a los *think tanks*, «compresores ideológicos brutales que combinan todos los campos».

Es en este ámbito donde necesitamos aumentar nuestra reflexión, porque en este momento a los movimientos emancipadores les «han ganado la batalla».

## D

## ¿Juventud líquida?

Retos y problemáticas asociadas a las personas jóvenes en la sociedad española contemporánea

Esteban Sánchez Moreno \*

### 1. La juventud como problema

Durante décadas, las democracias europeas desarrollaron modelos diferenciados de Estado y de Gobierno, incorporando en todo caso elementos institucionales y culturales que vincularon de manera decidida a las distintas sociedades, hasta un punto en el cual estructuras políticas supranacionales (la Unión Europea) fueron viables. Uno de los elementos culturales a destacar era la representación colectiva de la juventud como una fase caracterizada por su estado **incompleto** (cargado de potencialidades, una promesa para el futuro) y su naturaleza **deseable** (la juventud como valor a mantener, transmitido a través de los medios de comunicación y la publicidad). Esta circunstancia, que podríamos calificar de definición cultural paradójica de un momento de la vida, parece estar siendo objeto de modificación en la última década, redefiniendo dicha etapa vital más bien en términos **problemáticos**. Las personas jóvenes acumularían toda una serie de circunstancias e influencias que estarían haciendo zozobrar la idea de juventud como promesa, para dejar espacio a la aparición de una idea de la juventud como problema.

El objetivo de estas líneas consiste en poner sobre la mesa ideas para un debate en torno a los elementos que justifican la hipótesis presente en el párrafo anterior. Para ello, se destacarán algunos procesos de carácter estructural, persistentes y aplicables, en mayor o menor medida, a la representación colectiva de la juventud en las democracias europeas, junto con elementos de naturaleza coyuntural, ligados a la actual situación de crisis económica y social en España.

\* Profesor titular de Universidad en la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido responsable del Observatorio Joven del Empleo del Consejo de la Juventud de España entre 2007 y 2009.

En concreto, la propuesta que se plantea es que un debate fructífero en torno a los retos a encarar en el ámbito de las personas jóvenes debería contener, al menos, los siguientes ejes: la estructura del mercado de trabajo y sus disfunciones específicas para las personas jóvenes, la cuestión de la participación política y en la toma de decisiones colectivas, y la representación colectiva que las personas jóvenes tienen de sí mismas en cuanto grupo social.

## 2. El mercado de trabajo como factor de exclusión de las personas jóvenes

Es ineludible hacer referencia a la difícil situación por la que atraviesa el mercado de trabajo en España; se trata de una clave coyuntural, de crisis económica, pero de una magnitud tan abultada que plantea la necesidad de una reflexión a medio y largo plazo. En efecto, el hecho de que una de cada dos personas jóvenes se encuentre en situación de desempleo dibuja un escenario sociolaboral inmediato difícilmente sostenible, y además sugiere que la modificación de dichas cifras tendrá un desarrollo temporal cuando menos a medio plazo. Más aún, la solución a la presente situación no pasa por la recuperación de un «formato» de mercado de trabajo que en la actualidad se encuentra en crisis. Dicho de otra manera, la solución no podrá consistir en ningún caso en una mera reactivación económica que reintegre a las personas desocupadas en empleos con características similares a los empleos típicos hace una década.

La solución, más bien, pasará por la reformulación del «formato» de mercado de trabajo, por su reconfiguración en el marco de una reordenación de la producción en general. De nuevo planteado en otros términos, se está afirmando aquí que el mercado de trabajo característico de los años previos a la actual situación de crisis económica nunca volverá, siendo del todo probable la reformulación del mismo en un mercado de trabajo con características bien diferentes.

¿Cuáles podrán ser dichas características? Los datos e indicadores correspondientes a años anteriores al desencadenamiento definitivo de la actual crisis económica nos ofrecen ciertas claves. Ya durante la primera década del siglo XXI se hicieron patentes los efectos de un proceso de transformación productiva originado en la globalización, en la redefinición del modelo de Estado de bienestar y en la revolución **tecnocientífica** característica de las sociedades contemporáneas. Todos estos factores suponen la condición de posibilidad para el surgimiento de un modelo productivo basado en la **flexibilidad**.

En efecto, la actividad productiva y empresarial se basa cada vez más en dos estrategias interrelacionadas, a saber, la externalización de aquellos aspectos no centrales de la producción y la descentralización de la misma. De esta forma, la producción y la actividad empresarial implican una necesidad de competitividad que, en el contexto productivo actual, es encarada a través de la flexibilidad. Las razones que fundamentan esta estrategia tienen que ver con la nueva dimensión de los mercados, así como con las posibilidades que ofrece el desarrollo actual de la tecnología. Se trata de empresas **flexibles**, en el marco de **mercados** flexibles que requieren una **producción** flexible para abastecer una **demand**a de consumo cada vez más flexible, segmentado y variado. Este conjunto requerirá, por tanto, de fuerza de trabajo también flexible, un proceso que supone la reconfiguración institucional del mercado de trabajo.

Dicha reconfiguración muestra diversas facetas, siendo precisamente las personas jóvenes las que en mayor medida se ven y se verán afectadas por los nuevos retos planteados. Por un lado, diversos autores y estudios sugieren el incremento de la precariedad laboral como un importante eje de desigualdad en el mercado de trabajo. La incidencia de la temporalidad es notablemente superior entre las personas menores de 30 años. De manera relacionada, parece necesario incorporar de manera decidida la noción de paro flexible, entendiéndolo como un momento más del empleo, de manera que la dualidad del continuo «paro-empleo» parece estar en cuestión. Ya no se trataría de bloques separados, sino de una única realidad entendida de forma dinámica y característica del ciclo laboral de las personas, y sobre todo de las jóvenes. Por otro lado, el actual mercado de trabajo primará aquellas iniciativas innovadoras que abran espacios laborales en el ámbito de la producción y, sobre todo, de la prestación de servicios. Nos estamos refiriendo aquí a la noción de **emprededurismo**, cada vez más presente y protagonista en el léxico laboral.

Se trata de un conjunto de retos (precariedad, temporalidad, paro flexible, emprendedurismo) que se plantean de manera clara y patente para las personas jóvenes en el ámbito del mercado de trabajo, y desde ese punto de vista son básicos para articular un debate fructífero en torno a la juventud en la sociedad española contemporánea<sup>1</sup>. En este sentido, es necesario enfatizar que los propios protagonistas, es decir, las propias personas jóvenes ya han incorporado estas dimensiones en su realidad personal y psicosocial, de manera que su representación colectiva del empleo ya contiene tales realidades. Así, en los propios discursos de las personas jóvenes surge como un elemento de experiencia vital ní-

<sup>1</sup> Para un análisis más detallado, se sugiere una consideración de los argumentos de SANTOS ORTEGA, A., MONTALBÁ OCAÑA, C., y MOLDES FARELO, R. (2004): *Paro, exclusión y políticas de empleo. Aspectos sociológicos*. Tirant Lo Blanch, Valencia.

tido y sistemático la existencia de un mercado de trabajo marcado por la necesidad de encarar la flexibilidad desde un punto de vista profesional y personal<sup>2</sup>.

### 3. Los cauces de la participación política como forma de participación en las decisiones colectivas

La situación de crisis del modelo económico y productivo que se observa en la actualidad incorpora un cuestionamiento del modelo político e institucional. En concreto, han surgido movimientos sociales, encabezados y poblados fundamentalmente por personas jóvenes, que ponen en cuestión los parámetros a partir de los cuales se define el funcionamiento del sistema democrático. No se está señalando aquí que las personas jóvenes cuestionen la pertinencia y los beneficios de la democracia, más bien se está señalando que es posible observar una demanda de «actualización» de los criterios a partir de los cuales opera el sistema democrático.

Una de las novedades sociales más relevantes que han surgido durante el año 2011 es la concreción de movimientos como los denominados 15-M o ¡Democracia real YA! Tal vez uno de los elementos más significativos que dichos movimientos tratan de plantear sobre la mesa de debate es la relación existente entre política y economía. Por un lado, el ámbito económico y productivo (en el que se inscriben los mercados de trabajo) parece caracterizarse por una alta velocidad en los procesos de cambio, una rápida capacidad de adaptación a las demandas planteadas por los nuevos actores transnacionales (las firmas, las empresas y los conglomerados empresariales que operan en diversos ámbitos geográficos), por el actual desarrollo tecnológico en la producción de bienes y servicios y por la nueva dimensión de los mercados característica de un mundo globalizado. Uno de los resultados sería la reconfiguración de los mercados de trabajo tal y como anteriormente se ha descrito.

Por otro lado, las instituciones democráticas y los Estados no parecen capaces de dar respuesta efectiva a las necesidades ciudadanas que resultan del cambio productivo, desde la óptica de los movimientos sociales emergentes. Más aún, pareciera que las instituciones democráticas se mantienen inmóviles en parámetros que ya no serían funcionales en las sociedades contemporáneas. Un conjunto significativo de personas jóvenes —que han nacido y crecido de manera íntegra en un contexto democrático— parecen percibir que las instituciones públicas no suponen un factor corrector

<sup>2</sup> Véase la investigación —financiada por el Consejo de la Juventud en España— realizada por SÁNCHEZ, E., y DELICADO, C. (2007): *Temporalidad en el empleo y mercado de trabajo para los jóvenes en España*. Consejo de la Juventud, Madrid.

o modificador de las dinámicas propias del sistema económico, abandonando a grupos sociales de especial relevancia, renunciando a la defensa de sus derechos o marginando sus intereses legítimos, y todo ello en cierta medida como **consecuencia** de las reglas del juego político vigentes en la actualidad.

Parece, por tanto, que las personas jóvenes no se identifican con la dinámica actual de funcionamiento de las instituciones políticas, habiendo surgido una respuesta más o menos organizada que cuestiona de manera clara y directa la legitimidad de muchas de las decisiones e iniciativas que emanan de dicha esfera.

Es importante hacer notar aquí que los movimientos de protesta protagonizados por personas jóvenes, algunos mencionados anteriormente, parecen establecer su preocupación colectiva en el ámbito político en un doble sentido. Por un lado, tal y como se ha planteado en los párrafos anteriores, se produce un cuestionamiento de la legitimidad de las instituciones democráticas en gran medida como consecuencia de la falta de prácticas democráticas en su seno. En este sentido, estaríamos haciendo referencia a una coincidencia de intereses entre grupos en principio diferenciados, siempre desde el punto de vista de las personas jóvenes. La imposición de un modelo de desarrollo global, que estaría basado en la primacía de los mercados y de las decisiones emanadas desde ámbitos económicos, entra en conflicto con la defensa de los intereses de la ciudadanía. En este punto, dicho concepto, el de ciudadanía, estaría siendo objeto de desmembramiento, toda vez que el adecuado ejercicio de la ciudadanía debe estar reconocido por las instituciones públicas —políticas, estatales—, que deberían ser su principal garante. En esta línea, podríamos afirmar como elemento para el debate que uno de los principales retos que encaran las personas jóvenes, desde su propio punto de vista, es el de la participación política en defensa de una ciudadanía diseñada en unas condiciones que fueron **prometidas** por los Estados de bienestar, pero que en la actualidad son negadas precisamente por la pretendida puesta en suspenso de los principios de funcionamiento democráticos que son objeto de demanda.

Por otro lado, los movimientos colectivos mencionados, protagonizados en gran medida por personas jóvenes, no solo cuestionan el espíritu democrático de las instituciones, sino que inciden de manera clara y patente sobre las desviaciones altamente frecuentes con respecto a las normas éticas y legales en el ámbito político. Estamos haciendo referencia aquí a la corrupción política, que se ha convertido en uno de los procesos que de manera más evidente articulan las protestas procedentes de grupos de personas jóvenes heterogéneas en otros sentidos. No parece necesario detallar en estas páginas un análisis de la corrupción política, toda vez que su incidencia y el menoscabo que de las instituciones políticas resulta es patente. Conviene

enfaticar, en todo caso, que se trata de procesos que las personas jóvenes perciben como parte fundamental de su demanda de transformación y reconstrucción de las instituciones políticas democráticas.

#### 4. La vivienda como cuestión política

Ambas líneas de argumentación, a saber, la condición de ciudadanía y la corrupción política, son vinculadas a elementos concretos de la vida social de las personas jóvenes, de manera que su efecto cristalizaría en una problematización clara de las condiciones de vida del colectivo. En ningún otro ámbito esta afirmación ha surgido de manera más clara que en la problemática de la vivienda.

En efecto, el acceso a la vivienda constituye, desde hace décadas, uno de los elementos más visibles del bloqueo del plan de emancipación para las personas jóvenes. El mercado de la vivienda en España se ha caracterizado por la vigencia de unos precios de mercado claramente alejados del valor social de la mercancía. El reconocimiento de la vivienda como un derecho de ciudadanía no tenía una conexión clara y directa con los precios a pagar por el acceso a la misma, generando una situación atípica para toda la población, pero especialmente para la población más joven, que ha experimentado la compra o el alquiler como una barrera para la conformación de un hogar propio. Uno de los rasgos distintivos de esta situación ha sido la vinculación mediática y real de las dinámicas del mercado de la vivienda con situaciones de corrupción política y económica, con el predominio de los intereses mercantiles con respecto a los ciudadanos y con una legislación sobre financiación de las corporaciones locales que ha generado situaciones anómalas en la gestión de los precios del suelo destinado a la edificación.

En el contexto actual de crisis económica y de modificación del modelo económico, todas estas circunstancias han derivado en la transformación de la cuestión de la vivienda en uno de los arquetipos de la perversión de los derechos de ciudadanía desde la visión de una parte importante de las personas jóvenes. De hecho, la cuestión de la vivienda se ha convertido, de manera decidida, en una cuestión política, de manera que los movimientos recientes de protesta colectiva han hecho de las problemáticas relacionadas con la vivienda uno de sus caballos de batalla más visibles.

En efecto, en un momento de crisis económica y de crisis del empleo, la incapacidad de muchas familias para afrontar los pagos relacionados con las hipotecas y sus correlatos más feroces —los desahucios— ha llevado a determinados movimientos sociales, vinculados con las plataformas ¡Democracia real YA! y 15-M, a politizar decididamente dichas problemáticas,

relacionándolas en términos de causalidad con las anteriormente mencionadas nociones de «crisis de la democracia» y «crisis de la ciudadanía», así como con los elementos de corrupción política y de predominio de los intereses financieros y económicos. La interpretación que se hace de los procedimientos de desahucio contiene todos los elementos de enfrentamiento socio-institucional que venimos describiendo, ya que en el acto de desalojo de una familia participan las diversas facetas institucionales (legislación, instancias judiciales, fuerzas de seguridad, capital financiero, etc.) para arrojar un resultado susceptible de interpretación en términos de negación de los derechos de ciudadanía.

De nuevo nos encontramos con un ámbito cuyo carácter político se ha subrayado de manera súbita, siendo tal definición realizada (o al menos visibilizada) en gran medida por los movimientos sociales en los cuales las personas jóvenes tienen una presencia evidente. Desde este punto de vista, se trata de un elemento de debate fundamental, un eje de reflexión y de actuación necesario para una consideración cabal de los retos a enfrentar por parte de las personas jóvenes.

## 5. Sociedades líquidas, juventudes fragmentadas

Una de las aportaciones más relevantes para la comprensión de las sociedades contemporáneas es la realizada por Zygmunt Bauman<sup>3</sup> a partir de su metáfora líquida. Las sociedades contemporáneas se caracterizarían cada vez más por su carácter fluido, por la erosión de los vínculos férreos y firmes de carácter social, laboral, económico, personal y por su transformación en vínculos cambiantes y no permanentes, incluso transitorios. Desde este planteamiento, las sociedades y las identidades surgidas en ellas podrían resumirse como la concatenación de múltiples comienzos y finales. Las sociedades tendrían, si se permite la expresión, una naturaleza **transicional**. A ello contribuirían algunos de los procesos descritos en estas páginas, en concreto la transformación de los vínculos laborales y económicos analizada en el segundo epígrafe.

Es precisamente en el análisis del autoconcepto de las personas jóvenes donde tal vez la aplicación de la idea de identidad líquida tenga mayor relevancia, ya que todos los procesos y retos planteados en estas páginas parecen operar para fragmentar dicha identidad y generar espacios de interacción diferenciados y transitorios. La vida económica, la vida

<sup>3</sup> Bauman es un autor prolífico, siendo muchas las obras que pueden referenciarse. Tal vez la obra más relevante en la última década sea *Modernidad líquida*, traducida y editada por el Fondo de Cultura Económica (Buenos Aires) en los primeros años del siglo XXI.

política y la vida social obedecerían a tal lógica de fragmentación, dando lugar a una representación colectiva de la juventud también en términos fragmentados.

Un análisis de la visión que las personas jóvenes tienen de su entorno social debería incluir, no obstante, el propio análisis que las personas jóvenes realizan de los elementos económicos, laborales y políticos de la sociedad española contemporánea. Diversas investigaciones ponen de manifiesto que la representación colectiva del grupo social que nos ocupa incorpora una visión fluida de las relaciones laborales y del mercado de trabajo, percibiendo dichos ámbitos en su dimensión de permeables al cambio, **transformables**. Los mercados de trabajo y las dinámicas económicas se caracterizarían indeleblemente por su flexibilidad. Ahora bien, tal análisis no parece poder aplicarse, desde la óptica de las personas jóvenes, a otros ámbitos de la vida pública, y en concreto no parece aplicarse a la esfera política. En ese contexto, las instituciones políticas, y en concreto los parámetros de funcionamiento de los sistemas democráticos, serían estructuras poco permeables a la flexibilidad y a la capacidad de renovación que se exige a los individuos. Más bien al contrario, las instituciones serían ámbitos de perpetuación de disfunciones estructurales que están en el origen de importantes consecuencias negativas para los individuos.

En esta tensión podría articularse un debate que incorporara los distintos retos que deben encarar las personas jóvenes. La flexibilidad característica de la esfera económica genera dificultades para que el ámbito laboral (continuación de la experiencia educativa) se constituya en una fuente firme de identidad social. Al mismo tiempo, el contexto de participación política y la percepción de unas instituciones opacas para los intereses de la ciudadanía pueden generar una identidad colectiva en términos de confrontación, estableciendo conflictos de baja intensidad en ámbitos concretos de la vida social y personal (buen ejemplo de ello podría ser el análisis de la problemática de la vivienda anteriormente realizado). Por todos estos motivos, la juventud estaría caracterizada por su carácter problemático. Más aún, el conflicto ya no sería **únicamente** un conflicto intergeneracional, toda vez que la etapa de juventud entendida como promesa se caracterizaría por su flexibilidad, por su carácter extenso y líquido; siendo posible que dicho conflicto se desarrolle en el ámbito de la definición de la identidad de las personas jóvenes en cuanto que resumen patente de los retos que las sociedades contemporáneas plantean para la definición de la identidad en términos generales.

## D

## La bancarización de las cajas de ahorros

Profundizar en nuestro conocimiento, implica ofrecer en ocasiones, diferentes ángulos y versiones de la misma realidad, de forma que nuestro juicio sea lo más ponderado posible. El artículo que a continuación presentamos, procura ofrecer dos posiciones diferentes en cuanto al proceso de bancarización de las cajas que se está produciendo en nuestro país. Para ello se ha invitado a dos expertos en este ámbito, a través de una encuesta *ad hoc*, a compartir con nosotros sus principales argumentos.

### 1. ¿Cuáles creen que son las principales consecuencias del proceso de bancarización de las cajas de ahorros para nuestro sistema financiero?

**Manuel Igual Olalquiaga\***: Por una parte, las autoridades financieras han optado por clarificar el panorama financiero. Con esta medida se ha llegado a un único tipo de entidades financieras, bancos, con su forma de gobierno, que busca la obtención del beneficio. Además, debido a la dificultad de encontrar inversores para las nuevas entidades, y de los problemas que tienen para acceder a los mercados de dinero, se favorecerá y promoverá la integración en bancos, con lo que se producirá una concentración de entidades, lo que conllevará que al final haya menos bancos. Este nuevo panorama permitirá a las entidades financieras centrarse exclusivamente en el negocio bancario y tomar decisiones basadas en razones de rentabilidad y riesgos.

**José Miguel Villa Antoñana\*\***: Las cajas de ahorros han constituido una fuente esencial para la financiación de la economía y para el acceso de una buena parte de la población a los servicios crediticios y financieros, estimulando además la competencia efectiva dentro del sistema financiero, ga-

\* Director Empresas de Banco Espirito Santo (sucursal en España).

\*\* Secretario general de la Federación de Servicios de UGT.

rantizando un mercado financiero más plural y evitando la concentración oligopólica de la gran banca. En estos últimos años, se han visto afectadas, en algunos casos, por la mala gestión de sus dirigentes, en otros, víctimas de su alta exposición con el sector inmobiliario y, finalmente, también han pagado su «clientelismo político» al ceder a presiones de las administraciones regionales para sus proyectos megalómanos y poco solventes.

Las cajas desplegaban además una importante obra social, fomentaban un modelo de crecimiento multipolar y, debido a su gran implantación territorial, imprescindible para la economía del país, constituían uno de los componentes esenciales del capital social comunitario. Estas entidades también han cumplido un papel de estabilidad y fortaleza para el sistema financiero español, como se demostró cuando en los años noventa las cajas, aconsejadas por el Banco de España, compraron bancos o redes de oficinas bancarias, evitando que se repitieran crisis bancarias como la de los ochenta, que tan caras resultaron para el Fondo de Garantía de Depósitos, y que dañaron la imagen y confianza en el sistema financiero de aquel momento. Nosotros siempre hemos defendido la naturaleza jurídica de las cajas como entidades privativas de carácter fundacional, es decir, que cumplan una doble función: la prestación de servicios de intermediación financiera y la reversión de una parte de sus beneficios a través de la obra social. Su transformación en bancos está suponiendo la pérdida de todas estas fortalezas que representaban las cajas dentro del sistema financiero español, sin olvidar el brutal impacto que ha tenido este proceso sobre la plantilla y la red de oficinas del sector, con una pérdida de más de 14.000 empleos desde 2008 hasta junio de 2011 y el cierre de más de 3.000 oficinas, cuando se prevé, además, una segunda ola de ajustes, que puede suponer la eliminación de 12.000 trabajadores más.

## 2. ¿Cuáles son los impactos de este proceso para los ciudadanos usuarios de las cajas de ahorros?

**Manuel Igual Olalquiaga:** En principio no tienen por qué verse afectados; sobre todo los que tengan concedidos préstamos a largo plazo, como puedan ser las hipotecas, ya que las condiciones están recogidas en contrato y no se pueden cambiar. Al resto se les pueden cambiar las condiciones que se les venían aplicando y el tipo de atención y servicios si la nueva entidad a la que pertenecen tiene una segmentación de clientes y una política comercial distinta.

**José Miguel Villa Antoñana:** Entre las señas de identidad de las cajas de ahorros, además de la obra social, figuraban la orientación del negocio hacia la financiación de las familias y las pymes, la lucha contra la exclu-

sión financiera y el compromiso con el desarrollo territorial. Las cajas de ahorros han realizado progresivamente un acercamiento equilibrado y comprensivo a las prácticas sociales responsables, cubriendo una gama de campos económicos, como el microcrédito, el desarrollo regional y la inclusión financiera. Una vez que se produce el cambio de su naturaleza jurídica fundacional y pasan a convertirse en bancos, actuando bajo criterios de puro mercado y competencia e imponiendo políticas comerciales agresivas, todos estos objetivos desaparecen de su punto de mira, y los más afectados van a ser los clientes de estas cajas reconvertidas en bancos, cuyos inversores privados buscarán la máxima rentabilidad posible sin importar tan nobles fines. La mitad de las entidades financieras que son de la sociedad y revierten sobre ella pasarán a ser solo de unos pocos. Desaparecerá el dividendo social, los sistemas de inclusión financiera para esos colectivos sociales que no resultan de interés comercial para los bancos, y se reforzará el poder de la economía financiera sobre el sistema productivo. Esto es, millones de personas se verán perjudicadas y la exclusión financiera será aún más profunda. Y esto en un momento en el que, más que nunca, España necesita una red de distribución del crédito, ese crédito que desde las entidades financieras privadas no fluye hacia la economía real, es decir, las familias y los pequeños y medianos empresarios. Además, las cajas de ahorros han sido el único modelo de ejercicio de la actividad financiera que ha permitido la participación de la sociedad en sus órganos de gobierno y de gestión. De hecho, los impositores, como proveedores de los recursos con que las cajas operan, tienen asignado un porcentaje de representación que oscila entre un 25% y un 50% del total de los derechos de voto en cada uno de los órganos de gobierno.

### 3. ¿Cuáles serán las consecuencias para las obras sociales de las cajas de ahorros?

**Manuel Igual Olalquiaga:** Algo se verán afectadas, ya que los bancos no tienen ese objeto social, pero se podrán mantener en aquellos casos en los que se puedan incluir dentro de las fundaciones que tengan las nuevas entidades. De esta forma, el sector bancario, a través del desarrollo de sus políticas de responsabilidad social corporativa, también devuelve a la sociedad un valor añadido a través de estas fundaciones u otras herramientas de colaboración que refuerzan su compromiso en este ámbito.

**José Miguel Villa Antoñana:** Las cajas de ahorros estaban constituidas bajo la forma jurídica de fundaciones de naturaleza pública o privada que, aunque actuaban bajo criterios de puro mercado, cumplían una finalidad social, revirtiendo un importante porcentaje de los beneficios

obtenidos a la sociedad a través de su obra social que, además de ser un sector eficiente de la economía española con un gran impacto sobre la producción y sobre el empleo, se constituye como un instrumento de cohesión social y de redistribución territorial de la riqueza. Pero la caída del beneficio motivada por la crisis económica, por un lado, y la bancarización, por otra, han supuesto una significativa reducción de la dotación a obra social de las cajas de ahorros. Esto último se explica por la exigencia que supone la conversión de las cajas en bancos de destinar parte del beneficio a remunerar a los nuevos inversores privados. Además, Bankia y Banca Cívica, que han salido a Bolsa y han recibido ayudas del Estado, están sujetas a las restricciones impuestas por Bruselas a los grupos financieros que han solicitado ayudas públicas. En este sentido, para poder acogerse al régimen de ayudas, las entidades beneficiarias deben comprometerse a no repartir dividendos que excedan el 30% de los beneficios o, en el caso de las cajas de ahorros, no acordar dotaciones a la obra social que excedan dicho porcentaje salvo en lo que sea necesario para cumplir compromisos adquiridos. En cuanto a los datos, estos no dejan lugar a dudas. Como ya se esperaba, en 2010 ha caído considerablemente la dotación para la obra social respecto a 2009 (un 21%) y, no digamos ya, respecto a 2007 (un 55%). En paralelo a la caída de las dotaciones se han ido reduciendo en la misma proporción los gastos (fondos dotados en ejercicios precedentes más ingresos procedentes de la misma obra social): un 19,7% respecto a 2009. Las diferencias entre entidades son notables. Cajasur, intervenida por el Banco de España y posteriormente adquirida en subasta por BBK, vio menguar su inversión en obra social un 61,37%. La CAM, la última firma que ha tenido que ser rescatada por el supervisor, recortó su gasto en obra social un 36,3% en 2010. La fusión de Caja España y Caja Duero ha supuesto la reducción de los recursos destinados a obra social en casi un 44%. Entre los grandes grupos, las cajas que se han aliado para formar Caja Tres redujeron su gasto para estos fines sociales un 36,03%. Bankia, en un 34,78%, y Mare Nostrum también ha disminuido sus recursos en un 32,24%. La Caixa ha sido la única caja que ha incrementado los fondos destinados a obra social (en un 6%). Pero es que, además, según el informe de UBS sobre «La economía española en la era de la austeridad», se estima que la dotación total destinada a este tipo de actividades en 2013 será de 463 millones de euros frente a los casi 2.000 millones de euros de 2007. Más de la mitad solo partirá de La Caixa (272 millones), mientras que los millones restantes se los repartirán entre el resto de cajas, algunas de las cuales no aportarán ni un euro (Catalunya Caixa, Novacaixagalicia, CAM, Banca Cívica y Unnim). También se verán considerablemente reducidas las dotaciones de Bankia, que aportará un 76% menos que en 2009 (41 millones), así como de BBK (un 40% menos). En definitiva, aunque las futuras

fundaciones continúen realizando obra social, las cantidades destinadas a tal fin estarán condicionadas por el dividendo y ello repercutirá negativamente en las actividades sociales, medioambientales y educativas, a las que se destinaba un buen monto económico anualmente.

#### **4. Una vez que se han producido las decisiones, tanto políticas como legislativas, que han provocado este cambio, ¿consideran que podía existir otra alternativa o forma de afrontar la situación a la que se tuvieron que enfrentar las cajas de ahorros?**

**Manuel Igual Olalquiaga:** Las cajas de ahorros se crearon con el objetivo de facilitar a los pequeños agricultores y negocios locales el acceso al crédito en unas condiciones favorables para que pudieran desarrollar su actividad. Tenían un marcado objeto social. Durante el siglo pasado se produjo un proceso de concentración de las cajas más pequeñas con el fin de ganar competitividad. También van sufriendo una transformación paulatina, perdiendo algo el objeto exclusivo de desarrollo económico de su entorno, pasando a imitar en determinados aspectos procedimientos y actitudes de la banca privada. Las cajas entraron en el negocio de tomar participaciones de empresas, financiar grandes proyectos empresariales, ofrecer servicios colaterales de asesoría financiera, abrir negocios internacionales, etc. Así, la bancarización de las cajas es una solución que pone a competir a todas las entidades financieras bajo las mismas reglas de juego. La reforma de las cajas es una petición que se venía haciendo antes de la actual crisis. Los bancos argumentaban que las cajas siempre han competido con ventaja respecto a ellos, ya que no tenían un accionista que les exigiera una rentabilidad mínima para poder obtener un dividendo, por lo que podían dar condiciones más ventajosas a sus clientes. Esto se traducía en una mayor facilidad para captar determinados clientes. También podían tener participaciones en los bancos y no al revés.

**José Miguel Villa Antoñana:** Claramente, el objetivo de todo este proceso de reestructuración ha sido terminar con el modelo social que representan las cajas de ahorros. Todas estas peculiaridades que mantenían las cajas de ahorros eran, precisamente, en las que se fundamentaban determinadas voces que cuestionaban incansablemente su naturaleza jurídica y reclamaban su equiparación con el resto de entidades financieras. En este cajón estaban la Federación Bancaria Europea, la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional, el Banco de España, el Círculo de Empresarios, etc. Y han sido las que con su insistencia han provocado la reforma

normativa del sector, aprovechando el momento de crisis económica y la debilidad mostrada por algunas de ellas. En lugar de ello, lo lógico hubiera sido exigir las responsabilidades correspondientes. Si lo que realmente se perseguía era aumentar su solvencia y reforzar su estructura de capital, no era necesario en ningún caso modificar su naturaleza jurídica ni acabar con su función social. Además, el hecho de que su control y capital sea privado no garantiza ni una gestión más eficiente ni su solvencia, como bien se ha podido comprobar en los últimos dos años. No hay más que observar en qué situación se encuentran los grandes grupos bancarios de la mayoría de los países desarrollados en los que ha sido necesaria la entrada de capital público y su nacionalización para garantizar su supervivencia. Visto lo anterior, seguramente sí hubiera sido posible otra alternativa: la creación de una banca pública que hiciera fluir el crédito, tal como recomendó el premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz a las autoridades españolas. Pero, en lugar de utilizar los fondos públicos para cumplir esta función social, se han destinado a financiar la privatización de las cajas de ahorros para que continúen desarrollando los mismos comportamientos especulativos que los bancos (los que causaron la crisis financiera), para costear la masiva salida de trabajadores y para incrementar todavía más los salarios y bonos de sus directivos.

## D

# La crisis y los retos de futuro para las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social

Equipo de Estudios de Cáritas Española

A lo largo del segundo semestre de 2011, a través de la técnica DELPHI, un grupo de 20 expertos de la Confederación Cáritas Española han estado trabajando sobre la construcción de un conjunto de hipótesis sobre el escenario social de los próximos años.

El resultado de este trabajo ofrece un horizonte muy complicado en términos de aumento y complejidad de las necesidades y de la evolución de las respuestas de los sistemas de atención. Horizonte en el cual ya estamos inmersos, pero del que solo estamos vislumbrando sus primeras consecuencias<sup>1</sup>. Las conclusiones de los expertos apuntan a una situación aún más difícil y compleja sobre la que debemos profundizar, para que los procesos de toma de decisiones dentro de las organizaciones no estén solamente basados en criterios de «supervivencia».

Si se cumple el binomio «mayor volumen de necesidades – menos recursos para atenderlas» de una forma sostenida en el medio plazo, la tensión producida entre ambos factores acabará trasladándose a la sociedad española en términos de falta de cohesión social. Indicadores recientes<sup>2</sup> nos muestran el aumento progresivo de la desigualdad en términos de ingresos y de la reducción de los ingresos medios de los hogares españoles. No es objeto de este análisis recordar todos los datos de los que ya disponemos sobre esta situación, sino advertir de la necesidad, al hilo de la reflexión de los expertos, de si nuestros planes de actuación a medio plazo están correctamente encaminados o deben ser repensados a la luz de la profundidad, en intensidad y temporalidad, del cambio social que está comenzando a producirse.

<sup>1</sup> LAPARRA, M., y PÉREZ, B. (coords.) (2010): *El primer impacto de la crisis en la cohesión social de España*. Colección Estudios de la Fundación FOESSA, Cáritas Española, Madrid.

<sup>2</sup> Eurostat. Ratio s80/20 y Coeficiente Gini.

TABLA 1. Hipótesis de trabajo	
«En los próximos cinco años...»	Probabilidad
«... se producirá un endurecimiento en los requisitos o en las dificultades en el acceso a las carteras de servicios y prestaciones de los sistemas públicos de atención social».	8,24
«... se producirá un incremento en el número de personas que acuden a Cáritas solicitando ayuda».	8,19
«... se continuarán produciendo recortes económicos en los presupuestos públicos destinados a los ámbitos de pobreza y exclusión».	8,12
«... se cerrarán o disminuirán prestaciones, programas, centros o servicios en el Tercer Sector».	8,06
«... se producirá un incremento en el número de personas en situación de pobreza y/o exclusión social».	8
«... se priorizará la reivindicación de la concreción de más y nuevos derechos subjetivos en las diversas legislaciones y desarrollos normativos frente a otras reivindicaciones.»	6,85
«... aumentará la labor de denuncia social de las organizaciones del Tercer Sector.»	6,76
«... la atención de las organizaciones del Tercer Sector a las personas en situación de exclusión y vulnerabilidad puede contribuir a un debilitamiento de los derechos sociales reconocidos por la legislación actual.»	6,27
«... se producirá un reforzamiento de la unión de las organizaciones del Tercer Sector en defensa de los derechos sociales.»	6,10
«... se promulgará una ley de ámbito estatal que establecerá cuáles deben ser los derechos, servicios y prestaciones, de carácter “mínimo”, en el ámbito de los servicios sociales.»	3,41
«... se homogeneizarán en todo el Estado los sistemas de rentas mínimas / básicas (igualdad de derecho y cantidad económica).»	3,12

Desde el comienzo de la crisis, Cáritas, a través de sus más de 6.000 puntos de atención, ha realizado un esfuerzo sostenido, tanto en incremento de medios humanos como económicos y de tiempo, en poder ofrecer una acogida digna y una respuesta concreta a las necesidades de los ciudadanos que, cada vez más, llaman a nuestras puertas. Ciudadanos que acuden a nosotros por primera vez, ciudadanos que vuelven después de años de haber mantenido situaciones estables y, no se nos olvide, ciudadanos que acudían a nosotros de forma más o menos habitual en tiempos de bonanza, porque la pobreza y la exclusión seguían existiendo, y ahora en mayor magnitud. Esta situación, junto a la menor disponibilidad de recursos públicos, ha producido una modificación del contexto donde se desenvuelve nuestro sector.

Pero este nuevo escenario no solo ha puesto en una situación difícil al Tercer Sector de Acción Social (TSAS), sino también al propio sistema público de atención social general (empleo, vivienda, sanidad...) y al sistema de servicios sociales en particular. Hoy, más que nunca, se está produciendo una redefinición de lo que entendemos como **público**. Desde nuestro punto de vista, el TSAS, si consigue atemperar la necesidad de volcar gran parte de sus esfuerzos en su propia supervivencia, podrá aportar, de forma estratégica, su experiencia a dicha redefinición. Aportación entendida desde el punto de vista de que lo público no es la Administración, sino aquello de lo que nos dotamos para el bien de lo común. Pero solo podrá ser así si nos centramos en el qué hacemos y en el cómo lo hacemos. Sin los medios no tenemos acción. Sin embargo, de cómo respondamos a ese qué y a ese cómo dependerá nuestro rol en la construcción del nuevo modelo social que comienza a vislumbrarse.

La crisis, tanto por el aumento de las necesidades asistenciales como por la reducción de recursos económicos para los programas de servicios sociales, está «poniendo contra las cuerdas», en algunos lugares, las acciones concretas de inserción dirigidas a colectivos específicos, la acción social de base y el desarrollo comunitario. En definitiva, un modelo de trabajo ya consolidado. ¿Cuál es el lugar de la acción social más general, de los proyectos y acciones de carácter especializado, de las iniciativas comunales, en el ámbito de los servicios sociales hoy?

Ya sabíamos que otro modelo social era necesario, y muchas organizaciones sociales llevaban años en esa contienda, pero la crisis lo ha puesto en la agenda inmediata de la ciudadanía. Este modelo socioeconómico neoliberal, que nos arrastra hacia donde nos encontramos, ha facilitado también que en la agenda pública otra forma de pensar sea posible. Una forma de hacer que nos invita a la transformación, tanto de estructuras como de nuestra actitud ante el desarrollo de nuestra acción.

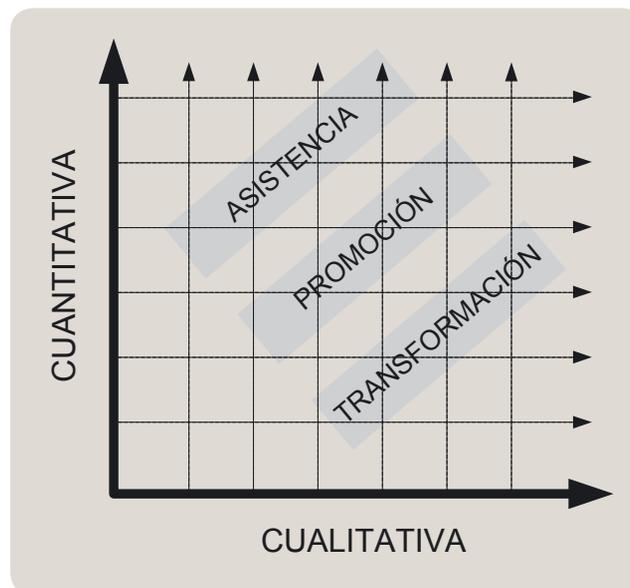
Es en este contexto donde algunas organizaciones se están preguntando por su supervivencia, es donde, quizá a contracorriente, queremos proponer una reflexión sobre diferentes enfoques de nuestra acción, que no son excluyentes entre sí, pero cuyos pesos en nuestras decisiones cotidianas sí van a determinar cuál pueda ser y seguir siendo nuestro papel en el futuro.

## 1. Cantidad e intensidad: dos ejes en interacción permanente

En el ejercicio de la actividad de las organizaciones del TSAS existen dos perspectivas que interactúan para definir el posicionamiento de su actividad.

La primera de ellas se basaría en aspectos más de carácter cuantitativo. La definimos como la tendencia de las organizaciones a incrementar su capacidad de respuesta en relación con su misión, donde los resultados se convierten en la clave para la evaluación de las tareas que concretan su hacer. La segunda se apoyaría más en elementos de carácter cualitativo. Esta se concreta en la propensión de la organización a primar sobre otras estrategias aquellas que profundicen en los aspectos de construcción y defensa de los derechos sociales; los procesos de intervención y participación donde se reconoce a los sujetos son los aspectos sobre los que pivota la concreción de su misión.

Ambas perspectivas no son contradictorias ni excluyentes entre sí. Aquellas organizaciones que sepan encontrar una mejor sinergia entre ambas se encontrarán mejor posicionadas en términos de sostenibilidad y sentido de la acción.



Por otro lado, las organizaciones sociales concretan su misión en un conjunto de actividades que podemos agrupar en tres grandes bloques. Tareas de asistencia, de promoción y de transformación.

Las actividades de asistencia son las que entendemos como aquellas que, básicamente, van dirigidas a las consecuencias de la falta de satisfacción de las necesidades básicas o de supervivencia (comedores

sociales, programas de apoyo al alquiler de vivienda, construcción de infraestructuras de saneamiento y pozos en países en vías de desarrollo, residencias de mayores...).

Las actividades de promoción son aquellas en las que se busca atacar las causas que han generado los problemas, predominando un enfoque de individuación de la intervención desde la capacitación (programas de itinerarios para el empleo, construcción de una escuela de formación profesional, pisos de inserción...).

Las actividades de transformación buscan la modificación tanto de aspectos individuales como de elementos estructurales, prevaleciendo perspectivas más relacionadas con el empoderamiento, la visibilidad de la acción y la sensibilización sobre la misma (programas de participación comunitaria, creación de redes, construcción de lobbies, formación de líderes, proyectos de reconstrucción del entramado civil...).

Si cruzamos los ejes de posicionamiento con el tipo de actividad, obtenemos un marco para la reflexión sobre tendencias de sentido de las organizaciones que nos parece procedente presentar como un instrumento a seguir completando. Creemos útil, en un momento donde la táctica predomina sobre la estrategia, donde lo estructural se sigue visualizando como coyuntural, presentar una sencilla herramienta de análisis de posicionamiento frente a la tarea de las organizaciones del sector.

## REALIZAMOS TAREAS DE ASISTENCIA... “repartimos peces”

### CUANTITATIVA

BAJO LA LÓGICA DEL  
POSICIONAMIENTO

... DEL “MÁS ES IGUAL A MEJOR”

### CUALITATIVA

... DEL “RECONOCIMIENTO” (dignidad, integralidad, potencialidad...)

#### COMUNES

- Predominio de acciones dirigidas a las consecuencias.
- Respuesta a necesidades de subsistencia reales de los ciudadanos.

#### BASADAS EN LA RESPUESTA

- Prima la disponibilidad de recursos sobre las necesidades de las personas.
- Prima lo cuantitativo sobre lo cualitativo.
- Recursos dirigidos a aumentar días, horarios de atención y número de personas dedicadas a las acciones que son puerta de entrada a los sistemas de atención.
- La eficacia entendida en relación al número de personas atendidas y los recursos invertidos.
- Tendencia a disminuir el seguimiento de las situaciones personales y familiares en la medida en que crece la demanda.
- Mayor propensión a que los agentes sean sujetos protagonistas y a que las personas atendidas sean meros beneficiarios de la acción.

#### BASADAS EN DERECHOS

- Se parte del reconocimiento de que toda persona tiene derecho a la cobertura de sus necesidades básicas
- Se genera un mayor cambio y mejora personal en la medida que la persona asume una serie de derechos y deberes.

#### BASADAS EN LOS PROCESOS INTEGRALES DE EMPODERAMIENTO

- Adecuamos las prácticas a formatos donde las personas destinatarias de la acción tienen un mayor protagonismo.
- Acciones inspiradas con mayor peso del principio de trabajo comunitario.
- Mayor equilibrio entre la acción asistencial y el seguimiento de las situaciones de las personas.
- Las acciones tratan de resolver las necesidades inmediatas pero con vocación de iniciar procesos de cambio.

#### CARACTERÍSTICAS

#### RETOS

- ¿Qué valor añadido aporta el TSAS en relación con otros agentes al desarrollar tareas de asistencia(SSSS, sector lucrativo...)?
- ¿Cómo mantener la capacidad para dar respuestas tempranas flexibles, ágiles y adaptadas, especialmente a los colectivos más vulnerables?

## REALIZAMOS TAREAS DE PROMOCIÓN... “enseñamos a pescar”

### CUANTITATIVA

#### ... DE LA “INSERCIÓN”

#### COMUNES

- La necesidad de alcanzar mayores cotas de especialización debido a la experiencia que se va adquiriendo
- Se busca una mejora permanente del trabajo que se realiza en las diferentes dimensiones desde las que se abordan los itinerarios de inserción.
- Tendencia a un trabajo compartimentalizado.

#### BASADAS EN LA RESPUESTA

- Tendencia a aumentar los recursos especializados que garanticen todas las fases contempladas en los itinerarios.
- Predomina la extensión (más que la intensidad y la profundidad) de los programas de intervención.
- Mayor facilidad para la estandarización
- La evaluación es más de resultados que de procesos.
- Con el tiempo, estas acciones adquieren un mayor carácter normativo.
- Cuanto más especializada es la tarea mayor complejidad para la toma de decisiones desde el punto de vista del conjunto de la organización.
- Predomina una gestión funcional de la organización.
- Se buscan resultados en base a objetivos preestablecidos.
- Se tiende más a buscar un perfil que se adecue a un programa.

#### CARACTERÍSTICAS

#### RETOS

- ¿Qué valor añadido aporta el TSAS en relación con otros agentes al desarrollar tareas de promoción(SSSS, sector lucrativo...)?
- ¿Cómo puede generar espacios de ciudadanía activa y de desarrollo del compromiso cívico con la justicia y la solidaridad?
- ¿Cómo puede estructurar las comunidades, creando espacios para el encuentro y participación?

### CUALITATIVA

#### ... DE LA “PARTICIPACIÓN”

#### BASADAS EN DERECHOS

- Se tiende a una mayor satisfacción de necesidades (no sólo las materiales) por los propios medios de las personas.
- Predomina el concepto de empoderamiento en la satisfacción de las necesidades y en la defensa de los derechos.
- Se acomete la acción desde una perspectiva integral (derecho a la vivienda, la salud, la educación...)

#### BASADAS EN LOS PROCESOS INTEGRALES DE EMPODERAMIENTO

- Se busca más la activación de las personas dando gran peso a las capacidades (y potencialidades) personales.
- La persona no queda definida por sus necesidades, carencias o problemas.
- Predomina la flexibilidad en los procesos de intervención.
- Se evalúan más los procesos que los resultados.
- Lo educativo pesa más que otros aspectos de la intervención.
- Recupera para la intervención social la dimensión relacional
- Predomina una gestión por procesos de la organización.
- Tendencia a profundizar en la calidad de los recursos especializados.

## REALIZAMOS TAREAS DE TRANSFORMACIÓN... “¡pesca en condiciones para todos!”

### CUALITATIVA

### CUALITATIVA

BAJO LA LÓGICA DEL  
POSICIONAMIENTO

... DEL “ACTIVISMO”

... DE LA COMUNIDAD EN SU CONJUNTO

COMUNES

- Mayor interacción con otros agentes
- Mayor presencia pública

#### BASADAS EN EL RESULTADO

- Se busca la mayor presencia posible en ámbitos de decisión y control.
- Vive la relación con otros agentes institucionales como una relación de competencia.
- Se desarrolla la visibilidad de la organización en general, como una garantía para su supervivencia.
- La acción se legitima por la vía de la popularidad
- El sentido de la acción se supedita a la obtención de fondos y de prestigio.

#### BASADAS EN DERECHOS

- Se trabaja para que las estructuras garanticen el desarrollo de los derechos.
- Se potencian las acciones en defensa de los derechos.
- Se ejerce un compromiso responsable con la denuncia del no cumplimiento del ejercicio de los mismos.
- El acceso, garantía y defensa de los derechos debe tener en cuenta los derechos de otros pueblos.

#### BASADAS EN PROCESOS INTEGRALES DE EMPODERAMIENTO

- Incide en la promoción de las personas y aborda de forma simultánea la transformación de las causas, la denuncia, la sensibilización y la propuesta política.
- No entiende la acción si no es realizada en red con otros agentes presentes en el territorio.
- Promueve la liberación económica y social de las personas y pueblos, especialmente de los más desfavorecidos.
- Exige un cambio de modo vida. Hay coherencia entre propuesta y vida.
- Recupera para la intervención social lo grupal y lo comunitario.

CARACTERÍSTICAS

RETOS

- ¿Qué valor añadido aporta el TSAS en relación con otros agentes al desarrollar iniciativas de transformación (Sindicatos, Partidos políticos, otras estructuras de participación social...)?
- ¿Qué objetivos concretos debe buscar el TSAS como actor político? ¿En qué ámbitos?
- ¿Cómo rentabilizar su posición privilegiada para aportar conocimiento de primera mano sobre las realidades de la exclusión y sus múltiples facetas?
- ¿De qué forma puede servir para la canalización del compromiso de las personas a favor del bien de la comunidad desde la perspectiva de la solidaridad y la gratuidad?
- ¿Cómo puede crear opinión social y transmitir valores sociales, identificando, captando y sacando a la luz pública problemas y dificultades sociales, haciéndose eco de las inquietudes ciudadanas y de los problemas de las personas más excluidas?