

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

An abstract painting with a vibrant, textured surface. The top half is dominated by a large, bold red area, with some green and yellow accents. The middle section features a mix of green and white, suggesting a landscape or foliage. The bottom half is a dense, colorful mix of red, pink, and purple, with some yellow and green highlights. The overall style is expressive and somewhat chaotic, with visible brushstrokes and a rich palette.

**España y el
desarrollo social**

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

N.º 115

Abril-Junio 1999

Consejera Delegada:

Carmen Luisa González

Director:

Francisco Salinas Ramos

Consejo de Redacción:

Javier Alonso
Enrique del Río
Carlos Giner
José Sánchez Jiménez
Colectivo IOE
Teresa Zamanillo

EDITA
CÁRITAS ESPAÑOLA
San Bernardo, 99 bis, 7.º
28015 MADRID

CONDICIONES DE SUSCRIPCIÓN Y VENTA 1999

España: Suscripción a cuatro números: 3.850 ptas.

Precio de este número: 1.650 ptas.

Extranjero: Suscripción Europa: 6.100 ptas.

Número suelto a Europa: 2.100 ptas.

Suscripción América: 60 dólares.

Número suelto a América: 20 dólares.

(IVA incluido)

DOCUMENTACIÓN SOCIAL no se identifica necesariamente con los juicios expresados en los trabajos firmados.

ESPAÑA Y EL DESARROLLO SOCIAL

**Balance y Propuestas ante los
Compromisos de la Cumbre de
Copenhague 95**

**DOCUMENTACIÓN
SOCIAL**

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

ISSN: 0417-8106

Depósito legal: M. 4.389-1971

Gráficas Arias Montano, S. A. - Móstoles (Madrid)

Diseño portada: *M.^a Jesús Sanguino Gutiérrez*

ESPAÑA Y EL DESARROLLO SOCIAL

Balance y Propuestas ante los Compromisos de la Cumbre de Copenhague 95

AUTORES

Luis Cortés Alcalá y Óscar López Maderuelo

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Manuel Álvarez

Marta Berzal

Pilar Plaza

Alicia Pedroviejo



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

COLABORACIONES ESPECIALES

Andrés Aganzo

Gonzalo Fanjul

Rosalía Mota

Isabel Tamarit

José M.^a Vera

ASESORES TÉCNICOS

Gonzalo Fanjul
(Intermón)

Víctor Renes
(Cáritas Española)

 **Cáritas**

intermón 
FUNDAÇÃO PARA EL TERCER MUNDO
Miembro de Oxfam Internacional

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
PRÓLOGO. Francisco Salinas Ramos.....	11
PRESENTACIÓN.....	13
PARTE I. LOS COMPROMISOS DE COPENHAGUE Y EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOCIAL	15
CAPÍTULO 1. El Informe y su contexto.....	17
1.1. Objetivos del Informe.....	19
1.2. El problema de medir los déficit del desarrollo social	19
1.3. Contenido del Informe	21
CAPÍTULO 2. El concepto de desarrollo social	25
2.1. Introducción.....	25
2.2. La declaración de Copenhague: conceptos, principios y objetivos.....	27

	<i>Páginas</i>
2.3. Los Compromisos de la Cumbre	33
2.4. Líneas de Intervención previstas en la Cumbre de Copenhague	40
PARTE II. ESPAÑA Y EL DESARROLLO SOCIAL: PERSPECTIVA NACIONAL	45
CAPÍTULO 3. La situación de la pobreza en España	51
3.1. La distribución de los ingresos familiares	52
3.2. Evolución de la pobreza en España	57
3.3. Patrones y perfiles del fenómeno de la pobreza en España.....	61
3.4. A modo de breve síntesis.....	71
CAPÍTULO 4. La problemática del empleo, una cuestión clave.....	75
4.1. La tasa de actividad es muy reducida	75
4.2. Se mantiene un elevado nivel de desempleo.....	78
4.3. El paro de larga duración	83
4.4. Aumentan las situaciones de inestabilidad laboral ..	84
4.5. A modo de breve síntesis.....	85
CAPÍTULO 5. El desarrollo del sistema de bienestar en España	89
5.1. Universalización y exclusión educativa	92
5.2. Salud y extensión del desarrollo social.....	103
5.3. El desarrollo del sistema de garantía de rentas	116
5.3.1. El sistema de pensiones	119
5.3.2. La protección por desempleo.....	133
5.3.3. El sistema de garantía de recursos míni- mos: prestaciones no contributivas y ren- tas mínimas	141

5.4. La exclusión residencial bloquea el desarrollo social	149
5.5. A modo de síntesis.....	161
PARTE III. ESPAÑA Y EL DESARROLLO SOCIAL: PERSPECTIVA INTERNACIONAL.....	165
CAPÍTULO 6. La situación mundial de la pobreza y el orden económico internacional	171
6.1. Magnitud de la pobreza	171
6.2. El rostro de la pobreza del mundo	173
6.3. La geografía de la pobreza.....	175
6.4. Algunos factores que definen el sistema económico mundial	176
6.4.1. El proceso de liberalización comercial y la Inversión Directa Exterior (IDE) en países del Sur	180
6.4.2. El Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI)	183
6.5. Participación de España en los organismos multilaterales de desarrollo	186
6.6. Un sistema cargado de incoherencias	191
CAPÍTULO 7. El panorama de la Ayuda Oficial para el Desarrollo	193
7.1. La Ayuda Oficial para el Desarrollo	194
7.2. La realidad de la ayuda española. Breve panorama	199
7.2.1. La evolución de la ayuda española.....	200
7.2.2. Las prioridades geográficas	203
7.2.3. La cooperación descentralizada y el nuevo papel de las ONGD.	206

	<u>Páginas</u>
7.2.4. Los créditos FAD.....	209
7.2.5. España y el compromiso de erradicar la pobreza	211
CAPÍTULO 8. La deuda externa	219
8.1. Origen y causas de la deuda externa.....	221
8.2. Efectos de la insostenibilidad de la deuda	222
8.3. Iniciativas para solucionar el problema de la deu- da externa	223
8.4. Tratamiento de la deuda por el Estado Español ..	229
CAPÍTULO 9. España y el desarrollo de África Subsa- hariana.....	233
9.1. La política española de cooperación con África Subsahariana	233
9.1.1. África: el continente olvidado.....	233
9.2. Comercio e inversiones privadas	235
9.3. El papel de la Ayuda Oficial para el Desarrollo...	235
PARTE IV. BALANCE Y PROPUESTAS.....	241
CAPÍTULO 10. Los déficit del desarrollo social en la sociedad española: balance de los acuerdos de Copen- hague	243
10.1. Introducción	243
10.2. La erradicación de la pobreza	248
10.3. La generación de empleo	256
10.4. La construcción de sistemas de bienestar	264
10.5. El papel ante los fenómenos de pobreza en el mundo	278

Páginas

10.5.1. Déficit en la política española de cooperación para el desarrollo.....	281
10.5.2. Déficit en la política española de gestión de la deuda externa	290
10.5.3. Déficit en la cooperación española con África Subsahariana	293
CAPÍTULO 11. Propuestas para un programa en pro del desarrollo social	297
11.1. Principios y objetivos de la intervención	298
11.2. Ejes y prioridades en la lucha contra la pobreza ...	304
11.3. Cincuenta propuestas para extender el desarrollo social	313
BIBLIOGRAFÍA	335
ÍNDICE DE CUADROS	343
ÍNDICE DE TABLAS	347

Prólogo

El Desarrollo Social para ser tal «tiene que tener al ser humano como objetivo principal», este fue uno de los acuerdos de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de 1995. Para que esto sea una realidad es conveniente que se den los siguientes requisitos: «la participación activa de los individuos y colectividades; el pleno ejercicio de los derechos humanos y las libertades civiles, sin ningún tipo de discriminación; debe basarse en la libre determinación de los pueblos y en el pleno respeto a su identidad cultural». Hoy en la «aldea global» existen experiencias significativas que ponen de manifiesto que es posible el cambio, que es posible el «desarrollo alternativo» denominado «geocultura del desarrollo». Haciendo un esfuerzo de síntesis las experiencias endógenas se pueden resumir en ocho propuestas básicas:

1. *La superación de la cultura de la civilización antagónica basada en la cultura de la confrontación y la lucha. Se requiere una geocultura de la armonía y de la tolerancia que integre la diversidad de un mundo y de una ciudadanía global.*

2. *El predominio de la geocultura sobre la geopolítica y la geoeconomía. Frente a la homogeneización global desde arriba y para los de arriba, se busca la diversidad cultural endógena, con su identidad y autonomía complementaria, capaz de crear el equilibrio y la armonía que la biodiversidad conforma en el medio ambiente.*

3. *La democratización del mercado y del Estado. Hay que recuperar el principio de subsidiariedad, es decir, lo que se puede hacer local y sectorialmente no debe hacerse centralmente ni en el Estado, ni en los partidos, ni en las propias organizaciones de la sociedad civil.*

4. *Reafirmar la capacidad y potencialidad de los medianos y pequeños productores, de las organizaciones locales y municipales, como actores prioritarios del desarrollo a nivel nacional e internacional.*

5. *La vinculación macro-micro en cada sociedad es una de las tareas más eficiente y a la vez más necesaria en las nuevas experiencias.*

6. *La democratización del conocimiento, su inserción al servicio de las necesidades, valores e intereses en la globalización desde abajo, es parte de la nueva geocultura.*

7. *Promover la inserción selectiva en el mercado mundial, superando la tentación desesperada del «delinking», de la autarquía y el desenganche del mercado global.*

8. *La reforma y reestructuración de las instituciones de Bretton Woods, pues lo único permanente en una época de cambios y más aún en un cambio de época, es el cambio.*

En definitiva, «la nueva visión que subyace en el desarrollo alternativo es la integración de las utopías parciales, múltiples y acumulativas basadas en proyectos endógenos locales y en una amplia alianza de valores éticos, de intereses comunes frente a las amenazas colectivas. La globalización desde abajo es un esfuerzo mancomunado, consensuado y genuinamente democrático de la nueva ciudadanía del siglo XXI» (1).

Agradecemos a los promotores de este Informe, Cáritas e Intermón, la oportunidad que dan a los lectores de DOCUMENTACIÓN SOCIAL de acercarse a un tema de actualidad que es el Balance y Propuestas ante los compromisos asumidos por los Gobiernos y Jefes de Estado en la Cumbre de Copenhague sobre el «Desarrollo Social». Las cuatro partes de este Informe nos dan una idea clara de lo que en España ha sucedido sobre desarrollo social. Sin duda que hay mucho camino que recorrer, aunque se han dado avances aún falta mucho por hacer, muestra de ello son las 50 propuestas que los autores del Informe nos ofrecen para un programa en favor del desarrollo social. DOCUMENTACIÓN SOCIAL agradece a los autores y con ellos pide a los lectores de este monográfico que aporten sus opiniones sobre los contenidos del Informe y den sugerencias sobre el mismo (2).

Francisco SALINAS RAMOS
Director de DOCUMENTACIÓN SOCIAL

(1) Estos ocho puntos están tomados de GOROSQUIETA, Xabier: «El desarrollo geocultural», en *Seminario de investigación para la paz. Desarrollo, maldesarrollo y cooperación al desarrollo. África Sahariana*. Gobierno de Aragón, 1997, págs. 175-178.

(2) Se pueden dirigir a: Luis Cortés Alcalá pro E-mail: lcortes@abonados.cplus.es, o a Oscar López Maderuelo: oscarlopez@abonados.cplus.es, o a la Secretaría de DOCUMENTACIÓN SOCIAL: accsocio@caritas-espa.org.

Presentación

La década de los noventa ha sido la de las grandes conferencias de Naciones Unidas. A lo largo de estos casi dos lustros, y en diferentes reuniones, se han ido analizando todos aquellos problemas que afectan el desarrollo de los países y, por tanto, sus niveles de pobreza —Jomtien 1990 (Educación), Río 1992 (Medio Ambiente y Desarrollo), El Cairo 1994 (Población), Pekín 1995 (Mujer)—. Sin embargo, ninguna alcanzó la importancia de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en marzo de 1995. De manera global, Copenhague abordó todos aquellos aspectos ligados al desarrollo social de los Pueblos, que era tanto como abordar el problema absoluto del desarrollo.

Por primera vez la pobreza era definida como un problema único, con manifestaciones propias en el Norte y en el Sur, pero con raíces comunes en un orden económico internacional injusto. Para cada uno de los diez principales problemas identificados se establecieron compromisos concretos y un programa de acción para cumplirlos. Todos ellos serán evaluados el próximo junio del 2000, cuando tenga lugar en Ginebra una nueva reunión, *Copenhague +5*, para revisar el impacto de los acuerdos de 1995.

El presente Informe es un esfuerzo por evaluar el cumplimiento de estos compromisos por parte del Gobierno español. Desde sus respectivos campos de actuación, Cáritas Española e Intermón han querido recoger el reto planteado en Copenhague, dando respuestas globales a un problema global, como es el de la pobreza. La *década de las cumbres* corre el riesgo de convertirse en una nueva *década perdida* para la erradicación de la pobreza, y para evitarlo será necesario un compromiso sincero de los gobiernos en todo el mundo.

Este Informe ha sido promovido por Cáritas e Intermón, cuya elaboración ha sido realizada por un equipo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid, codirigido por el Profesor Luis CORTÉS ALCALÁ y por el sociólogo Óscar LÓPEZ MADERUELO, y financiado gracias al apoyo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Confiamos en que este esfuerzo —que se une al de muchas otras ONG en todo el mundo— sea una aportación útil para el conjunto de la sociedad española en su lucha contra la pobreza.

Pablo MARTÍN

Secretario General de Cáritas Española

Ignacio CARRERAS

Director General de Intermón

PARTE I
LOS COMPROMISOS
DE COPENHAGUE
Y EL CONCEPTO
DE DESARROLLO SOCIAL

CAPÍTULO 1
El informe y su contexto

CAPÍTULO 2
El concepto de desarrollo social

Capítulo 1

El Informe y su contexto

En 1995 se celebró en Copenhague la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social propiciada por las Naciones Unidas. Antes de la realización de esta Cumbre Mundial, una serie de Organizaciones Sociales en España constituyeron un grupo de trabajo para estudiar los temas que se iban a tratar para poder exponer al Gobierno un conjunto de propuestas que reflejasen una visión no gubernamental del desarrollo social. Más de 100 organizaciones de distintos sectores (cooperación internacional, acción social, derechos humanos, medio ambiente...) participaron en un Seminario de trabajo en el que se llegó, entre otras conclusiones, a plantear la urgente necesidad de que en la Delegación Oficial española tuviesen representación estas organizaciones.

A pesar del escaso tiempo de preparación y su cercanía a la Cumbre, se consiguió elaborar una propuesta de trabajo en la que se incluía la necesidad de realizar un seguimiento pormenorizado de los Acuerdos de la Cumbre. Además se logró que dos organizaciones no gubernamentales fuesen incluidas en la Delegación Oficial española (Cáritas Española e Intermón). Las organizaciones que participaron en el Seminario tuvieron una importante participación en la Cumbre Mundial de ONGs que simultáneamente a la Cumbre Oficial se celebró en Copenhague.

Al final de la Cumbre se realizó una Declaración que, como señalaba Boutros-Ghali, constituía un auténtico «*contrato social de alcance mundial en el que sus firmantes se comprometen a luchar contra los grandes males de nuestros días en el campo del desarrollo social*». Esta Declaración final, en la que se incluía un Plan de Acción, fue aproba-

da por 118 Jefes de Estado o de Gobierno y supuso un compromiso claro de luchar contra la pobreza, el pleno empleo y la promoción de sociedades estables, seguras y justas. Para hacer todavía más hincapié en los acuerdos llegados se aprobó una relación de 10 compromisos en los que se sintetizaron los principales objetivos.

Una vez realizada esta Cumbre, el seguimiento de los acuerdos y compromisos quedó dependiente de cada una de las organizaciones. Cáritas Española e Intermón han seguido interesadas y en contacto con las iniciativas de seguimiento de la Cumbre Mundial. La iniciativa más importante está siendo liderada por la *RED DEL TERCER MUNDO*, y se ha concretado en la publicación anual de *CONTROL CIUDADANO (Social Watch)*. En esta publicación se intenta realizar un seguimiento de los compromisos de las Cumbres de Copenhague y Pekín, a nivel global y de cada país, y es realizada por distintas Redes nacionales.

En enero pasado la ONU adoptó el acuerdo de realizar una nueva Cumbre Mundial *Copenhague + 5*, y en el pasado mes de mayo se realizó el primer comité preparatorio de la Cumbre (PREPCOM). En este PREPCOM se adoptó el acuerdo de que la Cumbre Mundial de seguimiento de los compromisos de Copenhague se realizará en abril del año 2000 en Ginebra.

Ante la proximidad de estos eventos, y dada la experiencia de preparación de la anterior Cumbre Mundial, Cáritas Española e Intermón han considerado esencial iniciar la preparación de la nueva Cumbre con el tiempo suficiente. Su designación para formar parte de la anterior Delegación Oficial supone asumir la responsabilidad de evaluar con objetividad los compromisos contraídos en la Cumbre de Copenhague.

Esta evaluación se debe fundamentar en análisis rigurosos que permitan obtener la información necesaria para valorar de forma seria, objetiva y razonada la evolución y la situación actual de los compromisos sobre Desarrollo Social.

Tanto Cáritas Española como Intermón entienden que se debe hacer un balance sobre el cumplimiento de los principales compromisos. Por ello se ha considerado necesario la elaboración de un Informe de debate sobre bases racionales que sirva para potenciar la

participación de otras organizaciones y, sobre todo, que posibilite un posicionamiento con bases sólidas que permita valorar con objetividad los avances realizados desde 1995, y fundamentalmente los déficit e incumplimientos habidos durante este período.

1.1. OBJETIVOS DEL INFORME

Este Informe se ha apoyado en un trabajo de documentación, persiguiendo cuatro objetivos fundamentales:

1. La construcción de un marco analítico que permita valorar la situación de desarrollo social existente en España.
2. La construcción de una base documental suficiente para valorar la acción del Gobierno Central para el cumplimiento de los compromisos de Copenhague.
3. La valoración del cumplimiento de los acuerdos y compromisos de Copenhague, señalando los principales déficit y sobre todo los problemas más importantes que están bloqueando el desarrollo social.
4. El planteamiento de un conjunto de propuestas que permitan avanzar en los temas más problemáticos del desarrollo social en España y en el desarrollo social en el mundo, especialmente en los países más pobres.

El núcleo fundamental de este estudio se constituye en torno a la tarea de formular un marco general de análisis que permita evaluar de forma pormenorizada el cumplimiento de los compromisos alcanzados en la Cumbre de Copenhague, indicando los principales déficit y planteando las propuestas necesarias para superarlos.

1.2. EL PROBLEMA DE MEDIR LOS DÉFICIT DEL DESARROLLO SOCIAL

Sin embargo, antes de entrar de lleno en los déficit de desarrollo social es conveniente mostrar la estrategia adoptada en este Documento para abordar el problema de cómo medirlos. Evidentemente existe un primer problema, que es el de seleccionar una estrategia de

análisis que permita detectar las situaciones más problemáticas. Habitualmente se toma partido por un tipo de análisis en el que se suele destacar lo realizado por las políticas públicas, para indicar a continuación algunos problemas que indicarían lo que queda por hacer. Al mismo tiempo que se dice lo que se ha hecho, se plantea lo que se va a hacer, de tal manera que los problemas siempre pasan a un segundo plano.

Adoptar una estrategia de centrar el análisis en lo realizado supone además abordar los problemas sociales desde la óptica de las políticas públicas, en detrimento de los análisis que tratan de buscar y analizar las raíces de los problemas sociales. Se puede entrar y de hecho se debe entrar en un debate de políticas públicas, pero siempre y cuando no se olvide el debate de las estructuras y las causas que generan esos problemas.

Un segundo problema también complejo de abordar, sobre todo en una temática tan general como es la del desarrollo social, es el de diseñar un plano de análisis en el que no se diluya la realidad. Cuando se abordan problemáticas tan amplias se suele hacer un trabajo descriptivo muy exhaustivo en el que se señalan todos los aspectos de cada uno de los problemas analizados. Esta óptica es muy positiva, pero a veces esconde una posición escéptica, en la que se esconde una falta de definición y de opciones que impide y bloquea la concreción de un Programa de Intervención sobre los problemas analizados.

En este Informe se ha tratado de construir una posición diferente basada en la idea de que resulta imprescindible definirse sobre el núcleo de la problemática del desarrollo social. Lo que se trata es de seleccionar los temas centrales de la problemática del desarrollo, lo cual permite construir una batería de indicadores básicos para valorar el nivel alcanzado y los déficit, y así proponer soluciones. Toda selección implica una toma de postura sobre el problema y una adecuación de los conceptos que se utilizan.

La selección realizada parte de una concepción del desarrollo social donde lo fundamental es su extensión al mayor número de personas y de familias que viven en el mundo. El desarrollo social es un concepto que se construye desde la óptica de las necesidades sociales y desde la calidad de vida, tanto para las generaciones actuales como para las generaciones futuras. Además se debe poner en primer plano

su coste medioambiental. La hipótesis que subyace a esta idea es que no es válido cualquier modelo de desarrollo, sino que el modelo deseable es aquel que muestra una tendencia de ampliación y de respeto de los recursos medioambientales que se utilizan para crearlo y hacerlo posible.

Otro aspecto muy importante es que el modelo de desarrollo adoptado debe ser capaz de solucionar y suplir los déficit previos que se derivan de una sociedad con fuertes niveles de desigualdad y con estructuras permanentes que la generan. Partir de la existencia de un contexto de desigualdad conlleva necesariamente un planteamiento de apoyo positivo a los grupos desfavorecidos. La igualdad de oportunidades como principio sólo se convierte en realidad ajustando los procesos de desigualdad desde intervenciones políticas que vayan dirigidas a apoyar a los grupos más vulnerables.

La dinámica social introduce un elemento permanente de ponderación y de cambio social que repercute en las estructuras del desarrollo. En los procesos de desigualdad esto es especialmente relevante, pues la dinámica social altera y modifica las estructuras de la desigualdad, provocando el nacimiento de nuevas situaciones y la transformación de los procesos tradicionales.

1.3. CONTENIDO DEL INFORME

Para evaluar el grado de cumplimiento de los Acuerdos alcanzados en la Cumbre de Copenhague es necesario en primer lugar enfrentarse al reto de sintetizar de forma concisa y clara los principales compromisos. El Documento en el que se recogen los Acuerdos de la Cumbre del Desarrollo Social tiene la enorme virtud de centrar la temática del desarrollo en el problema de la pobreza y la desigualdad. El gran reto que plantean los compromisos es precisamente el de acabar con esta lacra que recorre el mundo, para lo cual es imprescindible poner en primer plano un modelo de desarrollo construido desde los derechos y las necesidades de todos los seres humanos, sin distinciones de ningún tipo. Esta idea, que parece evidente, tiene la gran virtud de servir de modelo de desarrollo social, indicando la barrera entre lo que puede ser un sistema al servicio de las necesidades de lo que por el contrario son modelos que no las respetan, poniéndose al

servicio de los intereses de minorías poderosas que suelen ostentar el poder económico y político.

Desde la filosofía del Documento se debe llegar a los compromisos concretos, entendiéndolos como un desarrollo de estos principios. No se puede aceptar cualquier modelo. Sólo resultan válidos aquellos modelos que extienden el desarrollo a todos los seres humanos, respetando los recursos utilizados para las generaciones próximas.

Una vez señalados los datos básicos de los Compromisos alcanzados en Copenhague, es necesario llevar a cabo un balance de la situación actual del desarrollo social en España, relacionándolo con la situación en el mundo. Esta perspectiva es sumamente interesante, pues permite relacionar el modelo adoptado por la sociedad española con la realidad de la pobreza en el mundo y con el papel que en ella se está jugando. Ambos elementos se encuentran estrechamente relacionados y constituyen el núcleo central del Informe.

El análisis se inicia haciendo un balance de la situación de la pobreza en España, considerándola como el indicador clave. La pobreza es una consecuencia de la exclusión social, proceso que hace que determinados grupos sociales sean excluidos de los beneficios y de los derechos que obtienen una gran proporción de ciudadanos. La existencia de estos procesos y su persistencia constituye otro de los indicadores clave que se pueden utilizar para valorar la situación de desarrollo social que está alcanzando la sociedad española y su extensión.

La problemática del empleo es una de las cuestiones claves que permiten entender la situación española. La persistencia de tasas de desempleo muy elevadas y su concentración en determinados grupos sociales son factores explicativos del grado de exclusión y de las características que este fenómeno presenta en la sociedad española. Lo mismo se puede decir de los niveles de inestabilidad que definen las relaciones laborales de una gran parte de los nuevos activos que se incorporan al mercado de trabajo.

La extensión del sistema de bienestar en España, a pesar de su reciente creación, se ha convertido en uno de los elementos clave sobre el que se sustenta el desarrollo social, aunque también, como se verá en la Capítulo 5, sus propias limitaciones se han constituido en un factor de desigualdad social, impidiendo que la extensión de los be-

neficios alcanzados por la sociedad se desarrolle bajo los principios de la equidad y la igualdad.

El objetivo de la Parte II de este Informe es, como se ha planteado, mostrar los aspectos clave que delimitan el nivel de desarrollo de la sociedad española, indicando al mismo tiempo las lagunas y los déficit.

Un enfoque semejante se ha utilizado en la Parte III, dedicada al análisis de lo que se ha denominado como perspectiva internacional. En esta Parte se señala en primer lugar el contexto en el que se debe encuadrar el análisis del papel que juega la sociedad española en los procesos de pobreza en el mundo. La magnitud de la pobreza y su concentración en los países menos desarrollados, y en determinados grupos sociales, como las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas, constituye el factor central que explica la necesidad de abordar los compromisos de Copenhague desde la perspectiva de la pobreza en el mundo. El objetivo de acabar con la pobreza y con las situaciones más extremas debe constituir el eje que vertebré las políticas pro-desarrollo que se realicen en el mundo. Esta situación no puede ser entendida al margen de los modelos dominantes que están marcando las estructuras económicas y políticas que sustentan el sistema económico mundial.

La implicación española es valorada haciendo un pormenorizado análisis del la Ayuda Oficial para el Desarrollo, instrumento importante para apoyar la lucha contra la pobreza en el entorno de los países más pobres del mundo. La Ayuda Oficial para el Desarrollo es entendida como un indicador clave que permite valorar el grado de compromiso del propio Gobierno con la filosofía del propio Documento de la Cumbre, en la que se pone de relieve continuamente la conexión existente entre los problemas de desarrollo existentes en el mundo, especialmente entre el modelo despilfarrador de los países más avanzados y las situaciones de pobreza extrema que definen la realidad de millones de personas en los países más pobres del mundo, especialmente los del área del África Subsahariana. Por ello es imprescindible, además de analizar la dimensión de la ayuda, a la que se dedicará un capítulo completo, valorar sus efectos desde una perspectiva cualitativa que considere como factores relevantes su concentración en los países más pobres, su dedicación a los sectores básicos sobre los que se puede sustentar un modelo de desarrollo que parta de las pro-

pias necesidades y el compromiso prioritario de concentrarse en la erradicación de la pobreza.

En relación con estos últimos elementos resulta relevante señalar la introducción de dos temáticas especialmente importantes. La primera se refiere a la problemática de la deuda externa, en la que se analiza la posición española, a partir de un breve diagnóstico del origen y evolución de esta problemática, y la segunda se concentra en el papel jugado por la cooperación española en el desarrollo de los países del África Subsahariana, región geográfica en la que se concentran las situaciones de pobreza más extremas del mundo.

Una vez indicados los elementos clave sobre los que se debe sostener un diagnóstico de la situación del desarrollo social en España, se pueden señalar los déficit más importantes, y por tanto concluir en una valoración del grado del cumplimiento del Gobierno español como firmante de los Acuerdos de Copenhague. Este balance de los acuerdos debe integrarse en una lógica en la que el objetivo de lucha contra la pobreza se debe convertir en el principal eje vertebrador de las políticas de desarrollo social. Para mantener la coherencia señalada en el Documento de la Cumbre debe hacerse el esfuerzo de señalar las prioridades, para que desde ellas se pueda llevar a cabo un balance realmente coherente que no se limite a una simple enumeración.

Finalmente, este Informe, para mantener esta línea argumental, intenta no limitarse al terreno del análisis y la crítica, y para ello se hace el esfuerzo de plantear una serie de propuestas que surgen del diagnóstico que se ha establecido, para intentar superar los principales problemas del desarrollo social desde la lógica de su extensión a todos los seres humanos.

Capítulo 2

El concepto de desarrollo social

2.1. INTRODUCCIÓN

La Cumbre de Copenhague celebrada en 1995, en la que participaron 118 jefes de Estado, tuvo como finalidad establecer un compromiso social y político de amplio consenso para dar la máxima prioridad a los objetivos de la lucha contra la pobreza, la consecución del pleno empleo y la promoción de sociedades estables, seguras y justas, tanto en el ámbito político nacional como internacional.

Los participantes en la Cumbre mostraron la necesidad de situar *el bienestar del ser humano y la satisfacción de sus necesidades*, no sólo presentes sino también futuras, en el centro del desarrollo social. Así pues, el espíritu, tanto de la *Declaración* sobre Desarrollo Social como del *Programa de Acción* de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, no fue otro que redactar y englobar un *nuevo contrato social de alcance mundial*, basado fundamentalmente en el principio de solidaridad entre las personas, entre los pueblos, y entre las generaciones.

Las razones que apoyan la necesidad de establecer este nuevo contrato social derivan del impacto que los procesos de globalización y mundialización económica están teniendo sobre las sociedades a escala mundial. La situación social actual se caracteriza principalmente por la existencia de una evidente contradicción que debe ser remediada y superada: en el mundo se está produciendo el aumento de la prosperidad de algunos, acompañado de un incremento de la pobreza extrema de muchos otros.

CUADRO 1

**LA NATURALEZA DE LA CUMBRE
DE DESARROLLO SOCIAL DE COPENHAGUE**

- La Cumbre de Copenhague significó la necesidad de un nuevo contrato social de alcance mundial.
- El principio que sustentó el espíritu de este contrato social fue el de la solidaridad entre las personas, los pueblos y las generaciones presentes y futuras.
- La necesidad de este contrato social tiene su origen en el impacto desigual que los procesos de globalización y mundialización económica están teniendo sobre las sociedades a escala mundial, originando una dualización económica y social entre grupos sociales y entre países.

Este proceso de segmentación y dualización del bienestar económico y social se produce tanto en las economías más fuertes del planeta como a escala mundial, y se refleja en la existencia de diferencias socioeconómicas, cada vez más pronunciadas, entre países que pueden valerse por sí mismos y disfrutan de un nivel medio de bienestar aceptable y países que dependen en gran medida de la cooperación de la comunidad internacional para satisfacer las necesidades más elementales de su población.

Si bien es cierto que durante las últimas décadas se han logrado progresos importantes a escala mundial en algunos ámbitos del desarrollo social, económico y político —aumento de la esperanza de vida, reducción de la tasa media de mortalidad infantil, extensión de la educación obligatoria, acceso a la atención básica de la salud, mejora de la renta *per cápita*, expansión del pluralismo democrático y el mayor reconocimiento de las libertades civiles fundamentales—, existen procesos (demográficos, sociales, políticos y económicos) que están reforzando la pobreza, el desempleo y la exclusión social como manifestaciones de la problemática actual del desarrollo (Naciones Unidas, 1996, 6).

En la actualidad más de 1.000 millones de personas viven en la extrema pobreza, y más de 120 millones de personas de distintas partes del mundo viven oficialmente desempleadas, y muchas más están en si-

tuación de subempleo. La incidencia de las enfermedades de transmisión es cada vez más acusada, sobre todo en los llamados países en desarrollo, constituyendo un grave problema de salud y marginación de los afectados en todos los países. Por otro lado, las tendencias insostenibles del consumo y la producción, especialmente en los países industrializados, y el crecimiento continuo de la población mundial, están deteriorando el medio natural, poniendo así en cuestión la capacidad de supervivencia de generaciones futuras (Naciones Unidas, 1996, 7).

Estos procesos tienen consecuencias importantes para la estabilidad humana, presente y futura, adquiriendo por tanto una dimensión mundial que se escapa del confinamiento de las fronteras nacionales, y que constituye en sí misma una buena justificación de la celebración de la Cumbre de Copenhague. En ella se defendió que la dimensión planetaria que ha adquirido actualmente la problemática del desarrollo social tiene dos implicaciones fundamentales para la acción. Por un lado, se entiende que es necesario prestar atención a los problemas y definir soluciones a escala mundial, llevadas a cabo mediante el esfuerzo colectivo de la comunidad internacional y la responsabilidad que ha de adquirir cada Estado-nación con la promoción del desarrollo social. Por otro, la lucha contra la pobreza, el desempleo y la desintegración social necesita de la cooperación y participación de todos los agentes sociales —Gobiernos, expertos, organizaciones comunitarias y religiosas, sindicatos y organizaciones empresariales y organizaciones no gubernamentales— en la tarea colectiva de formar un futuro mejor para todas las naciones, comunidades y pueblos.

2.2. LA DECLARACIÓN DE COPENHAGUE: CONCEPTOS, PRINCIPIOS Y OBJETIVOS

En síntesis, la Declaración sobre Desarrollo Social constituye un reconocimiento de la trascendencia de resolver los problemas sociales que afectan a todos los países y el deber de atender eficazmente las necesidades materiales y espirituales de las personas, sus familias y comunidades, de manera urgente y sostenida, respetando los derechos humanos y las libertades fundamentales. En ella se reconoce *que la pobreza, el desempleo y la exclusión social tienen causas estructurales* contra las que es necesario luchar, estableciéndose como marco de esta acción, y como principio general que dota de contenido concreto a la práctica, un concepto de desarrollo social (Naciones Unidas, 1996, 3).

Concepto

Cabe argumentar que en la Declaración se sostiene una determinada visión política, económica, ética y espiritual del desarrollo social que está basada en la dignidad humana, aun cuando a veces parezcan detectarse ambigüedades (Naciones Unidas, 1996, 4-5, 43). *La base de este desarrollo social es la ampliación de las capacidades y la mejora de las condiciones de vida de todas las personas, situando la satisfacción de sus necesidades básicas y de sus necesidades sociales, como ser social, en el centro de las políticas y actividades nacionales e internacionales.* Menor pobreza, mayor participación, menos desempleo, mayor cohesión e integración social y mayor equidad son algunos de los referentes básicos del modelo de desarrollo social propugnado en la Declaración de Copenhague.

1. En la Declaración se reconoce el derecho de todas las personas al desarrollo social (*«el desarrollo social es un elemento fundamental de las necesidades y aspiraciones del mundo entero»*), sobre la base de la plena participación de todos (Naciones Unidas, 1996, 4). Aunque en la Declaración no se explicita el contenido de esta participación, puede entenderse la misma en una triple dimensión (2) y en un doble ámbito (nacional e internacional): primera, participación pasiva en los frutos del desarrollo colectivo, limitada actualmente por los fenómenos de la pobreza y la desigualdad en el acceso a oportunidades iguales de vida para todas las personas; segunda, participación activa en la construcción de ese desarrollo colectivo, fundamentalmente a través del empleo y del logro de la cohesión social, y, por último, participación activa en la toma de decisiones, basada en un sistema democrático que actúe de forma transparente y responsable, dotando a todas las personas de recursos válidos de participación.

Resulta interesante destacar que detrás del planteamiento de desarrollo social postulado por la Declaración, subyacen también tres

(2) Así fue conceptualizada por el catedrático de Política Económica de la Universidad de Málaga, Antonio García Lizana, en el Seminario sobre Desarrollo Social en España y en la Cooperación Española al Desarrollo de los Países del Tercer Mundo, celebrado en Madrid el 19 de noviembre de 1998, y organizado conjuntamente por Cáritas Española e Intermón.

principios básicos: primero, el desarrollo social como un *derecho individual*, materializado en el derecho a esa triple participación; segundo, el desarrollo social como *derecho colectivo*, y tercero, el desarrollo social no sólo como derecho, sino también como *responsabilidad*, tanto *individual* como *colectiva*.

2. La relación que establece la Declaración de Copenhague entre el concepto de desarrollo social y los principios de *universalidad* y *sostenibilidad*, constituye la base sobre la cual se asienta la configuración del desarrollo social como derecho colectivo. *La afirmación de la universalidad del desarrollo social enfatiza que el derecho a una mejor calidad de vida y a la satisfacción de las necesidades no sólo es un derecho propio de las generaciones presentes y de los países llamados desarrollados, sino también es un derecho del que han de disfrutar las generaciones futuras y los países menos desarrollados* (Naciones Unidas, 1996, 11-12). Cabe preguntarse hasta qué punto de esta manera es concebible la universalidad del actual modelo de desarrollo social, limitado en la realidad sólo a unos pocos países y basado en unos patrones consumistas, o por el contrario es necesaria la mundialización de otra pauta de desarrollo social, como modelo de desarrollo viable para toda la Humanidad.

En este sentido, la Declaración introduce *el concepto de desarrollo sostenible*, en el que la protección al medio ambiente desempeña un papel fundamental. De esta manera es interesante reflexionar sobre cómo las limitaciones de recursos y del medio ambiente a las que se enfrenta el planeta hacen que algunos modelos de desarrollo sean inviables a medio plazo. En este sentido habría que partir de que se trata de garantizar recursos para todos, desde una perspectiva de calidad y no de cantidad, que los hay, pero que el nivel de consumo existente en algunos países los está agotando. Así, habría que reafirmar, y la Declaración no lo hace de manera tan explícita, cómo la solución a las situaciones de insatisfacción severa de necesidades básicas en amplias capas de la población del planeta pasa por cambios significativos en los países del Centro desarrollado.

3. Una vez postulado el desarrollo social como derecho, tanto individual como colectivo, la Declaración de Copenhague

afirma la *responsabilidad* de todos a contribuir a que el modelo de desarrollo social propugnado se haga realidad: «*Nos reunimos aquí para contraer el compromiso, junto a nuestros gobiernos y naciones, de promover el desarrollo social en todo el mundo, para que todos los hombres y mujeres, particularmente los que viven en pobreza, puedan ejercer sus derechos, utilizar los recursos, y compartir las responsabilidades que les permitan llevar vidas satisfactorias y contribuir al bienestar de sus familias, de sus comunidades y de la Humanidad*» (Naciones Unidas, 1996, 4). Esta responsabilidad para la mejora del bienestar común es tanto individual como colectiva. En este sentido, los Gobiernos nacionales, todos los sectores de la sociedad civil, y la comunidad internacional, han de implicarse en una acción coordinada y cooperativa.

Principios

De acuerdo con este paradigma universal y sostenible de desarrollo social, en la Declaración se establecieron unos principios generales de intervención, que han de guiar los procesos de cambio y transformación necesarios a todos los niveles de la vida social y económica mundial para alcanzar el patrón propuesto de desarrollo social (Naciones Unidas, 1996, 3).

El punto de partida clave en este sentido es el reconocimiento de la necesidad de integración de las políticas económicas y sociales, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. La Declaración reafirma *la interdependencia entre desarrollo social y desarrollo económico*, sosteniendo que las funciones de cada uno de ellos interfieren en la esfera del otro, y apartándose así de los planteamientos que conciben la relación entre Crecimiento y Equidad como de suma cero.

Trascendiendo esta perspectiva, cabría plantear la funcionalidad que el desarrollo económico tiene para el desarrollo social, y a la inversa. Por un lado, hay que considerar que el crecimiento económico supone mayores recursos para atender a las necesidades colectivas, lo que le convierte en un elemento fundamental para sostener el desarrollo y la cohesión social. Por otro, que *la existencia de desigualdades*

y de pobreza se convierte en un freno, no sólo para el desarrollo social, sino también para el crecimiento económico, en la medida que reduce las capacidades y las oportunidades de vida de los individuos. En este sentido, habría que reivindicar el papel que las políticas sociales también desempeñan en la garantía del desarrollo económico, apartando planteamientos que las conciben como meras consumidoras de recursos, subordinadas a las políticas económicas de los Gobiernos.

Objetivos

En este marco, el desarrollo social sostenido tiene su base en *tres objetivos* de intervención fundamentales:

1. El *primero* está constituido por la promoción de políticas económicas sólidas que persigan como objetivo un crecimiento económico orientado hacia la satisfacción más eficaz de las necesidades humanas, la mejora de la justicia y la cohesión social y el respeto a la dignidad humana.
2. El *segundo* se plantea el logro del bienestar común como fin en sí mismo, potenciando una distribución equitativa de los ingresos y un mayor acceso a los recursos mediante la equidad e igualdad de oportunidades para todos, reconociendo especialmente el esfuerzo que hay que realizar en este campo con los grupos más desfavorecidos y vulnerables y con las mujeres. En esta tarea, la Declaración reconoce la función fundamental que cumple la familia, como unidad básica de la sociedad, en el desarrollo social. Como tal, tiene el derecho de recibir todos los apoyos y protección necesaria, sea cual sea su forma en los distintos sistemas culturales, políticos y sociales.
3. Por *último*, se contempla la promoción de mecanismos de participación para todos, fortaleciendo los sistemas democráticos, las libertades fundamentales y la sociedad civil, y el papel fundamental que el acceso a la información desempeña en el logro de una participación plena en los procesos de toma de decisiones dentro de la comunidad.

CUADRO 2

CONCEPTO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA CUMBRE DE COPENHAGUE

- El concepto de desarrollo social acordado en la Cumbre hace referencia a la ampliación de las capacidades individuales y colectivas de todos los pueblos y a la mejora de las condiciones de vida de todas las personas, situando la satisfacción de las necesidades básicas y de las necesidades sociales, como ser social, en el centro de las políticas y actividades nacionales e internacionales.
- El desarrollo social es un *derecho individual* a una triple participación:
 - ❖ *Participación pasiva en el desarrollo económico y social colectivo* = pobreza y desigualdad social.
 - ❖ *Participación activa en la construcción de ese desarrollo* = empleo y cohesión social.
 - ❖ *Participación activa en la toma de decisiones* = recursos de participación social y política.
- El desarrollo social también es un *derecho colectivo*, basado en los principios de:
 - ❖ *Universalidad*: El derecho al desarrollo social no sólo es un derecho propio de las generaciones presentes y de los países llamados desarrollados, sino también es un derecho del que han de disfrutar las generaciones futuras y los países menos desarrollados = desarrollo social como *derecho universal*.
 - ❖ *Sostenibilidad* = desarrollo *sostenible*: Modelo de desarrollo que haga viable la existencia de recursos para todos, desde una perspectiva de calidad y no de cantidad, protegiendo al medio ambiente.
- El desarrollo social también es una *responsabilidad*, en un doble plano:
 - ❖ El de la *responsabilidad individual* para la mejora del bienestar común = participación activa en la construcción del desarrollo social y en la toma de decisiones.
 - ❖ El de la *responsabilidad colectiva* = cooperación entre los Gobiernos nacionales, la sociedad civil y la comunidad internacional.

2.3. LOS COMPROMISOS DE LA CUMBRE

Sobre la base de esa visión compartida de desarrollo social delineada en el apartado anterior, los países participantes en la Cumbre de Copenhague elaboraron una propuesta mundial en pro del progreso y del desarrollo social, reflejada también en la *Declaración sobre Desarrollo Social*. Esta propuesta quedó plasmada en diez compromisos, que debían servir de guía para la aplicación de medidas y programas concretos de desarrollo social, respetando la diversidad, económica, social y ambiental, de cada país. Además, constituyeron el marco general del *Programa de Acción* que en la Cumbre se adoptó.

PRIMER COMPROMISO

«Nos comprometemos a crear un entorno económico, político, cultural y jurídico que permita el logro del desarrollo social.»

Se trata de lograr un marco jurídico, político y social estable que posibilite la garantía pública de los derechos de ciudadanía para todas las personas y comunidades, en su triple manifestación de derechos civiles, políticos y sociales. Ello implica como elemento fundamental el reconocimiento de la necesidad que tienen los poderes públicos de intervenir en los mercados —dinámicos, abiertos y libres— para prevenir y contrarrestar su ineficiencia, velando por una competencia leal, una conducta ética y la armonización del desarrollo económico y social.

En el ámbito internacional se considera necesario el aumento de la cooperación internacional para posibilitar el desarrollo social de los países del Tercer Mundo, a través de la formulación de políticas económicas y sociales integradas entre el Norte y el Sur, la liberalización del comercio y el acceso más equitativo de los países en desarrollo a los mercados mundiales, a las inversiones y a las tecnologías productivas.

SEGUNDO COMPROMISO

«Erradicar la pobreza absoluta, antes de una fecha fijada por cada país, mediante una acción nacional enérgica, y la cooperación internacional como imperativo ético, social, político y económico de la Humanidad.»

La base fundamental de este compromiso es que la lucha contra la pobreza pase a ser considerada como un objetivo estratégico de la acción de gobierno, al cual se comprometan recursos dentro de los presupuestos nacionales y de los organismos internacionales. Para ello se deberán formular políticas y estrategias nacionales inmediatas, orientadas a superar las causas más próximas de la pobreza, a reducir las desigualdades y a atender las necesidades básicas de todas las personas.

En especial, y de manera urgente, se velará porque las personas pobres tengan acceso a los recursos de producción, al crédito, a la tierra, a la educación y formación, a la tecnología, a la información y a los servicios públicos, así como a la participación en la adopción de decisiones. Cabría reflexionar en este sentido sobre la obligación de diseñar y aplicar Planes de Lucha contra la Pobreza, tanto en el ámbito regional, nacional como internacional.

En el plano internacional la Declaración defiende que la comunidad internacional y las organizaciones internacionales presten asistencia a los países en desarrollo y a todos los que la necesiten para erradicar la pobreza.

TERCER COMPROMISO

«Promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de las políticas económicas y sociales y preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivo.»

El principio básico que subyace tras este compromiso es el logro de una sociedad activa, en la que el derecho al trabajo de todas las personas sea el eje articulador, como condición fundamental para un desarrollo integrado, tanto en el ámbito individual como social. Para ello se otorgará a la promoción de empleo, salvaguardando los derechos e intereses básicos de los trabajadores, un lugar central en las estrategias y políticas de los Gobiernos nacionales y de la comunidad internacional.

Junto a este objetivo general, específicamente la Declaración recoge tres más. Primero, habrá de prestarse especial atención a los problemas del desempleo y subempleo estructural y a largo plazo de los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidades y otros colecti-

vos en otras situaciones desfavorecidas. Segundo, se deberá potenciar el desarrollo de políticas activas de empleo, que eduquen, informen y capaciten a los trabajadores para adaptarse a los cambios tecnológicos y productivos de los mercados de trabajo, garantizándoles siempre unas condiciones de trabajo y de remuneración adecuadas y la posibilidad de compatibilizar su trabajo con las responsabilidades familiares. Y tercero, se estudiarán y diseñarán opciones innovadoras de creación de empleo.

En el plano internacional el interés se centra en que los trabajadores migrantes disfruten de la protección prevista en la legislación y los acuerdos nacionales e internacionales al respecto, adoptando medidas contra la explotación de esos trabajadores. Simultáneamente se desarrollarán intercambios entre los diversos países sobre experiencias nacionales de creación de empleo, evaluando su efectividad.

CUARTO COMPROMISO

«Promover la integración social basada en la promoción y protección de todos los derechos humanos, fomentando sociedades estables, seguras y justas y accediendo a la tolerancia, el respeto a la diversidad, la igualdad de oportunidad, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas que componen una sociedad.»

El principio clave que subyace tras este cuarto compromiso es que la integración social descansa sobre la base de la igualdad y el respeto a la condición humana. De acuerdo con ello, habrán de fortalecerse políticas y estrategias encaminadas a eliminar, primero, la discriminación, mediante el respeto de la diversidad cultural, étnica, y segundo, y junto con ello, la participación en la vida civil, política, económica, social, cultural y religiosa. En este sentido, también se fortalecerá la capacidad de las comunidades locales para desarrollar sus propias organizaciones y recursos y para proponer políticas de desarrollo social.

En el plano internacional se reforzarán los mecanismos internacionales para la prestación de asistencia humanitaria y financiera a los refugiados y acogidos, promoviendo la cooperación y los consorcios internacionales en base a la igualdad y el beneficio mutuo.

QUINTO COMPROMISO

«Promover el pleno respeto de la diversidad humana y lograr la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer, y reconocer y aumentar la participación y la función directiva de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en busca del desarrollo.»

La intención es fomentar la participación plena y equitativa de las mujeres en todos los ámbitos de la vida económica, política social y cultural, a través de políticas que aseguren el equilibrio y la equidad entre los géneros. De acuerdo con este principio general, se garantizará el pleno e igualitario acceso de la mujer a la alfabetización, la educación y la capacitación, reconociendo y haciendo patente en todo su alcance el trabajo de la mujer y todas sus contribuciones a la economía nacional, incluidas las contribuciones en los sectores remunerado y doméstico.

En este sentido, y dado que la Declaración reconoce que la discriminación por razón de género comienza en las primeras etapas de la vida, se deben garantizar las condiciones, oportunidades y bienestar de las niñas, especialmente de aquellas que viven en países en vías de desarrollo, y en los ámbitos de la salud, la nutrición, la alfabetización y la educación. Por último, habrá de promoverse, mediante un cambio en actitudes y una intervención decidida, la colaboración en pie de igualdad entre el hombre y la mujer en la vida familiar y en el cuidado de los miembros dependientes del hogar, como elemento clave en el fortalecimiento de la autonomía de algo más de la mitad de la población mundial.

SEXTO COMPROMISO

«Promover y lograr los objetivos del acceso universal y equitativo a una educación de calidad y el acceso de todas las personas a la atención primaria de salud, procurando de modo especial rectificar las desigualdades relacionadas con la situación social sin hacer distinción de raza, origen nacional, sexo, edad o discapacidad.»

El razonamiento que subyace detrás de este compromiso enfatiza no sólo el deterioro de la calidad de vida que supone el desigual acceso a los servicios básicos de educación y salud, sino también cómo

este acceso desigual se constituye en un obstáculo fundamental para la participación y para la erradicación de la pobreza. En la medida en que la distribución desigual del capital humano, fundamentalmente educación y salud, constituye un elemento explicativo fundamental de la distribución de la renta, tiene un efecto indirecto en la perpetuación de la problemática social existente, robando a muchas personas sus perspectivas de futuro.

Para la consecución de este objetivo se formularán y fortalecerán estrategias nacionales, con plazos precisos para erradicar el analfabetismo y universalizar la educación básica, haciendo hincapié en una enseñanza continuada y vinculada con el mercado laboral y en la igualdad de oportunidades educativas de aquellas personas con discapacidad. También se promoverá una educación ambiental, dirigida a la toma de conciencia de las actuales cantidades insostenibles de consumo y producción.

Un aspecto a fortalecer especialmente en el ámbito de la salud, son las iniciativas nacionales e internacionales encaminadas a tratar con mayor eficacia la creciente pandemia de VIH/SIDA, tanto desde el punto de vista médico como desde el social. Ello habrá de lograrse conjugando la creación de los necesarios servicios de prevención y atención y el desarrollo de medidas que impidan que los afectados sufran ninguna forma de discriminación.

SÉPTIMO COMPROMISO

«Acelerar el desarrollo económico, social y humano de África y de los países menos adelantados.»

Para dicho cometido se aplicarán, en el plano nacional, políticas de ajuste estructural, con metas en el apartado del desarrollo social, así como estrategias internacionales de desarrollo eficaces que establezcan un contexto más favorable para el comercio y la inversión. Es fundamental asimismo promover el desarrollo de las instituciones democráticas y el respeto a las libertades civiles y a los derechos humanos. En este contexto conviene reflexionar sobre la responsabilidad del Norte, y su modelo económico y social, en la generación de la pobreza existente en el Sur y de la falta de oportunidades de su población.

OCTAVO COMPROMISO

«Velar porque los programas de ajuste estructural incluyan objetivos de desarrollo social, en particular la erradicación de la pobreza, la generación de empleo y la promoción de la integración social.»

Con este compromiso la Declaración recoge la necesidad de que en el ámbito de los países del llamado Tercer Mundo se promuevan gastos sociales básicos y programas de bienestar, protegiéndolos de los recortes presupuestarios. Asimismo, se trata de lograr que los programas de ajuste estructural respondan, no sólo a las necesidades económicas, sino también a las necesidades sociales de cada país, reduciendo los efectos sociales negativos de los programas de ajuste estructural.

NOVENO COMPROMISO

«Aumentar sustancialmente y utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social, con el fin de alcanzar los objetivos de la Cumbre mediante la acción nacional y la cooperación regional e internacional.»

El objetivo fundamental en este sentido es asegurar que, de conformidad con las prioridades nacionales, los sistemas de tributación sean equitativos, progresivos y económicamente eficientes, y que se cumplan las obligaciones fiscales. En una segunda fase, debe quedar garantizada la transparencia y la responsabilidad en la utilización de los recursos públicos, elaborando estadísticas e indicadores de evaluación fiables que sirvan para aumentar la utilización eficiente de los recursos económicos.

En el plano internacional la Declaración recoge que se debe alcanzar lo antes posible la meta convenida del 0,7% del PNB para la asistencia oficial para el desarrollo, intentando aumentar la proporción de los fondos destinados a los programas de desarrollo social. Además, hay que intentar de manera urgente aplicar los acuerdos existentes de alivio de la deuda y negociar nuevas iniciativas para la mejora de las condiciones de la condonación de la deuda externa de los países pobres.

DÉCIMO COMPROMISO

«Mejorar y fortalecer con espíritu de coparticipación el marco de la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social a través de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales.»

Con este fin, todos los países firmantes de la Declaración sobre Desarrollo Social se comprometen a aplicar y vigilar el Programa de Acción sobre Desarrollo Social en su ámbito nacional, abriendo este proceso a la participación de la sociedad civil. Asimismo se comprometen, tanto en el plano regional como internacional, a participar en reuniones en las que se evalúen los progresos logrados en el cumplimiento de los compromisos de la Cumbre y se examinen nuevas medidas e iniciativas para el desarrollo social.

CUADRO 3

LOS COMPROMISOS DE LA CUMBRE DE COPENHAGUE

- «Nos comprometemos a crear un entorno económico, político, cultural y jurídico que permita el logro del desarrollo social.»
- «Nos comprometemos a erradicar la pobreza absoluta, antes de una fecha fijada por cada país, mediante una acción nacional enérgica, y la cooperación internacional como imperativo ético, social, político y económico de la Humanidad.»
- «Nos comprometemos a promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de las políticas económicas y sociales y preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivo.»
- «Nos comprometemos a promover la integración social basada en la promoción y protección de todos los derechos humanos, fomentando sociedades estables, seguras y justas y accediendo a la tolerancia, el respeto a la diversidad, la igualdad de oportunidad, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas que componen una sociedad.»

CUADRO 3 (continuación)

LOS COMPROMISOS DE LA CUMBRE DE COPENHAGUE

- «Nos comprometemos a promover el pleno respeto de la diversidad humana y lograr la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer, y reconocer y aumentar la participación y la función directiva de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en busca del desarrollo.»
- «Promover y lograr los objetivos del acceso universal y equitativo a una educación de calidad y el acceso de todas las personas a la atención primaria de salud, procurando de modo especial rectificar las desigualdades relacionadas con la situación social sin hacer distinción de raza, origen nacional, sexo, edad o discapacidad.»
- «Nos comprometemos a acelerar el desarrollo económico, social y humano de África y de los países menos adelantados.»
- «Nos comprometemos a velar por que los programas de ajuste estructural incluyan objetivos de desarrollo social, en particular la erradicación de la pobreza, la generación de empleo y la promoción de la integración social.»
- «Nos comprometemos a aumentar sustancialmente y utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social, con el fin de alcanzar los objetivos de la Cumbre mediante la acción nacional y la cooperación regional e internacional.»
- «Nos comprometemos a mejorar y fortalecer con espíritu de coparticipación el marco de la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social a través de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales.»

2.4. LÍNEAS DE INTERVENCIÓN PREVISTAS EN LA CUMBRE DE COPENHAGUE

Núcleo fundamental

Las líneas de intervención fundamentales que se derivan de los compromisos adoptados en la Cumbre de Copenhague parten de situar a la pobreza en el centro de la problemática del desarrollo social.

La concepción del desarrollo social que adoptó la Cumbre, que establecía como derecho universal el disponer de los medios necesarios para satisfacer las necesidades básicas y sociales de todo ser humano, pone en relación la garantía de este derecho con el tema de la distribución de la riqueza, y por tanto con la pobreza.

El núcleo, pues, de una intervención mundial en pro del desarrollo social se ha de centrar por tanto en la erradicación de la pobreza, o lo que es lo mismo, en una distribución más justa y equitativa de los recursos, tanto a nivel nacional como internacional. La existencia de un importante volumen de personas que viven en situación de pobreza a escala mundial resulta ser el mejor reflejo de la necesidad de esta intervención.

El objetivo general que se define a partir de esta línea de intervención trata de la generación de oportunidades para que los sectores pobres de la sociedad acrecienten sus capacidades globales. *Para ello se determinan dos tipos de políticas públicas* imprescindibles para su consecución: 1) Se trata de políticas económicas y sociales, a través de las cuáles se pretende, por una parte, garantizar el acceso de los colectivos excluidos a la educación, la formación (profesional), los servicios públicos y la participación social, y por otra, 2) Garantizar a todo ser humano una protección económica y social suficiente, que fortalezca la familia como institución social básica.

Ámbito nacional

Esta línea de intervención fundamental y primera que se deriva de los compromisos adoptados, y de la propia concepción del desarrollo social, *implica a su vez otras líneas de intervención*, que se localizan en los dos ámbitos contemplados en los acuerdos. El primero de ellos es el ámbito nacional. El principio fundamental que ha de guiar las intervenciones orientadas a erradicar la pobreza en este ámbito es el de que la mejora de la distribución de riqueza al interior de cada país no ha de generar pobreza y desigualdad en otras partes del mundo. En la medida en que el modelo de desarrollo adoptado por los países más avanzados está impidiendo actualmente la extensión a todos los habitantes del mundo de la posibilidad de disponer de los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades más primordiales, hay

que reconocer que las intervenciones nacionales que corrigen la pauta de desigualdad interna de los países desarrollados tiene implicaciones sobre la situación de otros países del mundo.

Así, por tanto, considerando la necesidad de equilibrio entre las actuaciones nacionales y sus efectos sobre terceros países (menos adelantados), en los ámbitos nacionales, los compromisos adoptados en la Cumbre con objeto de erradicar la pobreza *implican dos líneas de intervención fundamentales*. Por un lado, *la promoción del empleo productivo, como estrategia básica de las políticas de los Gobiernos nacionales y de la comunidad internacional*, que otorgue la oportunidad básica a todas las personas de conseguir medios de vida seguros. Por otro lado, *la construcción de sistemas de bienestar que protejan a todas las personas de una manera suficiente de la carencia de recursos ante situaciones de falta de participación en el mercado laboral, y les capacite para participar en todos los ámbitos de la vida social*.

La primera de las dos partes es la afirmación de que el derecho al trabajo de todas las personas resulta una condición fundamental para la integración social y la erradicación de la pobreza. Esta línea de actuación se plantea a su vez dos objetivos generales sobre los que concreta su desarrollo. *En primer lugar*, las actuaciones encaminadas a la creación de empleo productivo y a la reducción del desempleo han de tratar de propiciar empleos de calidad como medio para obtener *medios de vida seguros* a través del empleo productivo. Para ello se hace necesario garantizar condiciones de trabajo y remuneración adecuadas. *En segundo lugar*, resulta imprescindible desarrollar políticas que luchen contra el desempleo y el subempleo estructural de los colectivos más vulnerables frente al mercado de trabajo: mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y otros colectivos en situaciones desfavorecidas.

La segunda línea de actuación en el ámbito nacional, *la construcción de sistemas de bienestar* que protejan a todas las personas de una manera suficiente, se concreta en el caso español en el desarrollo de sistemas de bienestar en la educación, la sanidad, la vivienda y mantenimiento de rentas, de tal forma que se cubran aquellas parcelas a las que el mercado no llega y que resultan imprescindibles en la lucha contra la desigualdad y la pobreza.

Ámbito internacional

La intervención en el ámbito internacional ha de guiarse por el compromiso de los países desarrollados, tanto en su actuación interna como internacional, en facilitar las condiciones para que los países menos desarrollados tengan también acceso a más empleo y mejores sistemas de bienestar.

En este sentido, se pueden destacar cuatro líneas de intervención fundamentales:

1. *En primer lugar*, la responsabilidad de los distintos Gobiernos nacionales para la *inclusión en los programas de ajuste estructural diseñados por los organismos internacionales de objetivos sociales*, que apunten como un fin en sí mismo, y no derivado del crecimiento económico, la eliminación de la pobreza en los países menos avanzados. Para ello, los Gobiernos nacionales habrán de participar activamente en el diseño de los presupuestos para el desarrollo, protegiendo las partidas de ayuda internacional para gastos sociales básicos de recortes presupuestarios.
2. *A la vez*, esto conduce a la *segunda línea* de intervención en el ámbito internacional, se trata de aumentar la proporción de recursos económicos, tanto nacionales como mundiales, destinados a acelerar el desarrollo económico y social de los países menos adelantados, estableciendo por parte de los Gobiernos nacionales como una prioridad de política interna el establecimiento de una partida presupuestaria suficiente para este fin y el cumplimiento de los compromisos establecidos en foros internacionales.
3. Este cumplimiento ha de hacerse *también extensible* a la aplicación de los acuerdos existentes de *alivio de la deuda*, *tercera línea* de intervención fundamental. Además, tanto desde los organismos multilaterales como a partir de acuerdos bilaterales los responsables políticos de los países más avanzados han de plantearse iniciativas para la mejora de las condiciones de condonación de la deuda externa de los países pobres, asumiendo las implicaciones que ello tiene en la política presupuestaria interna de cada uno de los países donantes.

4. *Por último, en los Compromisos se plantea como cuarta línea de intervención fundamental la generación de estrategias internacionales de inversión y comercio que no impliquen la depauperación de los países que ocupan una posición más débil en las redes mundiales, incluyéndose esta misma posición dentro de los objetivos de política económica nacional.*

CUADRO 4

LÍNEAS DE INTERVENCIÓN PREVISTAS EN LA CUMBRE DE COPENHAGUE



PARTE II
ESPAÑA
Y EL DESARROLLO SOCIAL:
PERSPECTIVA NACIONAL

CAPÍTULO 3

La situación de la pobreza en España

CAPÍTULO 4

La problemática del empleo, una cuestión clave

CAPÍTULO 5

El desarrollo del sistema de bienestar en España



El núcleo del desarrollo social se halla en la capacidad que tiene cada sociedad para lograr que sus riquezas lleguen a todos sus habitantes y en su disposición para mantenerlas para las nuevas generaciones. La cuestión clave reside en la distribución de la riqueza, o lo que es lo mismo, en las posibilidades reales que tienen todos los miembros de esa sociedad de disponer de los bienes y servicios para resolver sus necesidades más primordiales, desde una posición de igualdad y de participación en los beneficios generados en las distintas actividades productivas y no productivas.

La producción de riqueza no debe valorarse exclusivamente en términos cuantitativos. Es necesario introducir criterios de ponderación, que deben construirse a partir de dos criterios básicos: 1. La distribución, y 2. Los efectos medioambientales. Una situación de crecimiento que desgaste los recursos naturales por encima de su capacidad de autorregulación está abocado directamente al fracaso, y en esta dinámica cabe introducir una perspectiva mundial, pues los recursos que se gastan para producir y consumir proceden en muchos casos de otras partes del mundo. Un consumo excesivo deteriora los recursos naturales, impidiendo que la Naturaleza pueda recuperar sus pérdidas energéticas, con lo que entra en un ciclo de reducción de las capacidades productivas, que puede llegar hasta situaciones de completa improductividad, como sucede, por ejemplo, en algunas zonas afectadas por la desertización.

Aceptando estos principios generales, se puede plantear que el diagnóstico del nivel de desarrollo social que alcanza cualquier país

no puede eludir la problemática interna de la distribución de su riqueza. Aunque se utilicen indicadores generales, es necesario avanzar en la medición de la desigualdad interna, y es justo en estos límites donde se debe plantear la problemática de los déficit sociales.

Al mismo tiempo, la medición de la distribución interna de la riqueza de los países desarrollados, como es el caso de España, debe relacionarse con su posición internacional y con los efectos que este desarrollo está teniendo sobre la situación de otros países en el mundo. Esta problemática no puede concretarse únicamente en términos medioambientales, pues la lógica del desarrollo seguida por los países más avanzados es incompatible con su extensión al conjunto de países más pobres. Por definición, si se extendiesen los niveles de desarrollo de los países más desarrollados a todos los países se produciría un gran colapso medioambiental, que acabaría por bloquear la propia situación de desarrollo de los países industrializados (3) (THEIN, 1994). De tomar por cierta esta hipótesis, y al menos se debería considerar seriamente esta cuestión, el modelo de desarrollo de los países industrializados (4) tiene en sí mismo contradicciones irresolubles, pues es imposible plantear el mismo esquema al conjunto de los pobladores de la Tierra.

Si se parte de esta idea se puede empezar a clarificar la cuestión del desarrollo social, y se puede entender con mayor claridad la tesis de que el problema central debe abordarse desde los déficit de reparto

(3) Son numerosas las investigaciones que se están llevando a cabo para demostrar que es inviable la extensión del nivel de consumo de los países más desarrollados al conjunto del mundo. Esta temática no es nueva y ya fue planteada en los años setenta en el Club de Roma por los Meadows, o diez años más tarde por Aurelio Peccei. En el libro *Cuánto es bastante. La sociedad de consumo y el futuro de la Tierra*, de Alan THEIN DURNIG, se plantean algunos resultados de las investigaciones más recientes que inciden en la inviabilidad de extender los niveles de consumo occidentales al resto de países del mundo. En el Informe del Club de Roma, *Duplicar el bienestar con la mitad de los recursos naturales*. FACTOR 4 (Von WEIZSÄCKER y otros, 1997), se insiste en la misma dirección (287-297).

(4) «Algunos efectos del actual crecimiento mundial son tan nocivos para la Naturaleza y los recursos naturales (...) o para las relaciones sociales (...) o para el desarrollo controlado de la especie humana y de otras formas de vida (...) que no sólo económica, sino también política y éticamente deberían forzar a los Gobiernos, en conjunto, a la búsqueda de otro modelo de desarrollo» (CAMARERO, 1998, 90). Como señala CAMARERO, otros autores, como DALY E IRANZO, sostienen que la capacidad planetaria para sostener indefinidamente sociedades complejas está desapareciendo (CAMARERO, 1998).

y de distribución de la riqueza, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. El desarrollo a escala planetaria sólo es posible en un esquema de crecimiento en que se haga compatible el respeto al medio ambiente y la extensión de los beneficios al conjunto de habitantes del planeta, dentro de una estructura de consumo que no conduzca a la destrucción de los recursos y que resulte compatible con su extensión a todas las partes y a las generaciones que tengan que nacer.

CUADRO 5

**PROBLEMAS PLANTEADOS POR LAS PAUTAS
DE CONSUMO ACTUALES**

- El aumento del consumo está mal distribuido y cerca de la quinta parte del mundo queda excluido.
- El crecimiento y las pautas de consumo son perjudiciales para el medio ambiente. De esta manera el consumo de algunos menoscaba el bienestar de otros, tanto para las generaciones actuales como para las futuras.
- El crecimiento y las pautas de consumo tienen efectos sociales que profundizan las desigualdades y la exclusión social.
- Es difícil defender el derecho de los consumidores a la información en el contexto del mercado mundial de consumo.

FUENTE: Naciones Unidas, Informe sobre Desarrollo Humano 1998.

La responsabilidad de los países más industrializados es notable, pues además de imponer el modelo de desarrollo al resto de los países, poseen una posición dominante en las estructuras de poder internacionales que les permite obligar al resto de países a dotarse de Programas de intervención social contruidos desde los supuestos que modelan sus sociedades. El problema del desarrollo se debe evaluar en distintas vertientes complementarias: 1. La distribución interna de la riqueza. 2. El nivel de extensión de los beneficios alcanzados por toda la población. 3. El volumen de personas con niveles de vida incompatibles con la resolución de las necesidades más básicas. 4. Sus niveles de consumo y el coste medioambiental que lleva alcanzarlo en

el propio país y en otras áreas del mundo. 5. La utilización de recursos no renovables, comparados con su importancia poblacional y territorial. 6. La responsabilidad internacional sobre la situación de los países más pobres del mundo y su nivel de intervención sobre las problemáticas de desarrollo de estos países. 7. El papel jugado en los organismos internacionales responsables de garantizar la extensión de los derechos sociales y económicos a todos los países del mundo, y por último, 8. El nivel de solidaridad con las situaciones de pobreza internas en cada país y con las que existen en otros países del mundo.

Para llegar a establecer un diagnóstico sobre el desarrollo social, desde los presupuestos adoptados en los Acuerdos de la Cumbre de Copenhague, es necesario reflexionar sobre los indicadores utilizados para medir la riqueza y el nivel social. Pero hay que tener en cuenta que estos indicadores generales no son sensibles ni sirven para comprender los principales problemas. Son demasiado engañosos, pues sólo transmiten medias globales que se ven muy distorsionadas por la desigualdad de sus propias distribuciones internas. Otro tema muy importante es la selección de los campos de medición, pues condiciona la visión de la realidad que se puede deducir a partir del análisis de sus principales resultados.

Los problemas centrales que se proponen para realizar este diagnóstico, en la línea de los temas definidos desde el Documento de la Cumbre de Copenhague, son los siguientes:

- La situación de la pobreza y su evolución.
- El problema del trabajo y el desempleo.
- El desarrollo de los sistemas de bienestar en la educación, la sanidad, la vivienda y el sistema de protección social.
- La Ayuda Oficial para el Desarrollo.
- La deuda externa y los programas de ajuste estructural.

En cada uno de estos cinco puntos se intenta avanzar en una línea de interpretación que trascienda los datos macroeconómicos generales, para entrar en el detalle de cómo el crecimiento económico está alcanzando a los grupos sociales más desfavorecidos, tanto a nivel nacional como en una escala internacional accesible para las políticas de desarrollo en el mundo que se están aplicando desde España.

CAPÍTULO 3

La situación de la pobreza en España

Una vez planteada la problemática del desarrollo social desde una visión centrada en la distribución de la riqueza, el análisis de la pobreza adquiere una posición central. Efectivamente, la idea de pobreza hace referencia al conjunto de hogares o personas que mantienen una situación de bienestar muy inferior a la mayoría de la población española.

Los hogares pobres son aquellos que tienen unos ingresos anuales inferiores a la mitad de los ingresos medios españoles. Las líneas de pobreza que habitualmente se utilizan son las del 50%, que sirve para medir lo que se denomina la *pobreza relativa o moderada*, y la del 25% de los ingresos medios, que mediría las situaciones extremas, denominadas como *pobreza severa* (5).

Aunque la pobreza se mide en términos económicos, los fenómenos que la acompaña son muy complejos. Detrás de la pobreza se encuentran los procesos que se engloban bajo el concepto de exclusión social. Como se afirma en el Informe sobre Pobreza del Consejo Económico y Social: «*El concepto de exclusión social engloba las causas y los efectos de la pobreza y permite, además, designar los procesos, situaciones y mecanismos en función de los cuales una parte de la población, personas, grupos o territorios, quedan al margen de la participación en la vida social y económica*» (Consejo Económico y Social, 1997, 2).

(5) Se puede encontrar una valiosa argumentación sobre los problemas de medición de la pobreza en el capítulo de Luis AYALA y Víctor RENES del Informe «*Las condiciones de vida de la población pobre en España*» (AYALA y RENES, 1998).

Sobre la desigualdad en la distribución de la renta se asienta un conjunto importante de procesos de exclusión que hacen que determinados colectivos queden estructuralmente excluidos de los beneficios que conlleva su participación social y económica. Esta perspectiva queda incompleta si no se entiende que existe un problema previo de desigualdad social, sobre el que se estructura una distribución no equitativa de acceso a los bienes y servicios básicos que la sociedad organiza para sus ciudadanos. La base de igualdad que se legitima en el orden jurídico queda segmentada por la existencia de procesos de desigualdad que conducen a que grupos de ciudadanos queden excluidos (6) de forma permanente, transmitiendo esta situación a sus descendientes.

3.1. LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS FAMILIARES

La desigualdad económica ocasiona una deficiente y no igualitaria distribución de ingresos que se reproduce en la sociedad española. Este tipo de desigualdad es importante, pues marca la capacidad de consumo y el acceso a servicios vitales que son desplegados bajo los supuestos del mercado, es decir, la rentabilidad y no la necesidad.

El análisis de la renta personal se debe vincular al estudio de la estructura social

El análisis de la pobreza económica debe relacionarse con el estudio de la distribución de la renta familiar, considerando esta problemática como un fenómeno vinculado a la estructura social (AYALA, 1998a). De esta forma se logra relacionar lo que es un simple concepto arbitrado a partir de la distribución de la renta, con los procesos

(6) Los autores del Informe sobre Pobreza del Consejo Económico y Social, siguiendo la línea definida por el 3º Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza (1994), indicaban con acierto que «hablar de exclusión social es manifestar que el problema ya no es sólo de desigualdades entre los extremos de la escala social, sino también de distancia desde el centro del cuerpo social, entre el núcleo y los que se ven rechazados hacia los márgenes». Por ello, «la noción de pobreza se refiere a la precariedad económica o del nivel de vida, mientras que la exclusión social incluye el carácter multidimensional de los mecanismos por los que las personas y grupos se ven excluidos de la participación en los intercambios, prácticas y derechos sociales que constituyen la integración social» (Consejo Económico y Social, 1997, 3-4).

sociales que explican la posición de los hogares pobres en los niveles inferiores de la escala económica.

El análisis de los procesos sociales que subyacen en la distribución de renta debe constituir un aspecto privilegiado para la comprensión de las razones que la explican, lo que puede servir para arbitrar un modelo de interpretación en el que la estructura social adquiere un papel esencial. Por ello, no se trata sólo de describir la evolución de la distribución de la renta, sino de comprender y establecer los procesos sociales que la explican, siendo especialmente sensibles a los nuevos fenómenos que aparecen en la sociedad, aunque todavía no se manifiesten directamente en la distribución de la renta de los hogares españoles. La desigualdad social es un fenómeno más amplio que la desigualdad económica, y aunque se encuentran estrechamente relacionadas no se debe cometer el equívoco de confundirlas.

A partir del análisis de la distribución de los ingresos se puede acceder a la situación de los hogares con menores rentas que constituyen lo que se ha denominado como pobreza económica. A partir del acotamiento de estos segmentos extremos de la distribución de la renta se puede analizar sus perfiles, para establecer los colectivos y grupos sociales que están conformando actualmente el fenómeno de la pobreza. Su caracterización permite abordar la definición de los procesos sociales que están enviando estos colectivos hacia los lugares extremos de la escala de renta.

La estructura de ingresos de los hogares españoles

Analizando la evolución histórica de la distribución de la renta en la década de los años ochenta se constata que la sociedad española posee una estructura caracterizada por su desigualdad, que ha sufrido pequeñas variaciones, pero que no han alterado sus rasgos principales. Efectivamente, con los datos más representativos que se tienen en la actualidad se demuestra esta afirmación. En el año 1991 el 30% de los hogares españoles más ricos acumulaban el 52,7% del total de los ingresos, mientras que el 70% sólo obtenía el 47,3% restante. La desigualdad también se puede observar comparando las dos decilas (7) ex-

(7) Las decilas se corresponden con el 10% de hogares o individuos, una vez ordenada la distribución en función de sus ingresos o gastos.

tremas, lo que se puede hacer mediante un cociente entre la proporción de ingresos que cada una consigue acumular. El cociente entre la decila más rica y la más pobre era del 10,1% en 1981 y del 9,1% en el año 1991, lo que indica el multiplicador que se debería aplicar a la decila más baja para alcanzar el nivel de acumulación de la decila más alta. Como se puede observar, la distribución de los ingresos familiares muestra una estructura caracterizada por su desigualdad.

Si se analiza su evolución más reciente, se observa que en la década de los años ochenta se produjo una reducción ligera en la desigualdad económica de los ingresos. Disminuyó el peso de las tres decilas más ricas desde el 53,5% de acumulación de ingresos en el año 1981, hasta el 52,7% en el año 1991, y al mismo tiempo aumentó la participación de las tres decilas más pobres desde el 12% en 1981 hasta el 12,6% en el año 1991.

Esta evolución parece que se quiebra durante los primeros cinco años de la década de los noventa, produciéndose un aumento de la participación de las decilas más ricas y una disminución de las decilas más pobres. Ello ha conducido a que el Índice Gini de la distribución pasase desde un valor de 0,301 en el año 1990 hasta un valor de 0,310 en el año 1995 (AYALA, 1998a).

Aunque todavía deben tomarse estos resultados con precaución, los datos actuales reafirman la existencia de una cierta lógica que se deduce de la evolución de algunos de los procesos sociales relacionados con la desigualdad económica. La reducción de la desigualdad económica que se produjo durante la década de los años ochenta cabe atribuirle a la confluencia de distintos factores que reforzaron algunos sistemas de bienestar básicos (especialmente pensiones) e incrementaron las rentas derivadas del trabajo en porcentajes superiores a la inflación del período. Por el contrario, en los primeros años de la década de los años noventa el impacto de la crisis económica se centró sobre el mercado de trabajo, con lo que se incrementó la tasa de paro, especialmente en los cabezas de familia, lo que hizo que aumentase en número de hogares en los que la totalidad de los activos se encontraban en paro. Además se produjo en la década de los noventa una fuerte restricción en algunos sistemas de protección social, especialmente en la protección al desempleo (LAPARRA y AGUILAR, 1998).

Los mecanismos de distribución de los ingresos siguen manteniendo la desigualdad

A pesar de la disminución reducida de los años ochenta y del repunte de la desigualdad económica que parece que se ha producido, se puede seguir constatando que se mantiene una estructura de ingresos muy desigual, lo que indica que los mecanismos de distribución siguen actuando en una dirección semejante a la que lo hacía en los inicios de los años ochenta. Este argumento es pertinente, porque se debe matizar los comentarios triunfalistas que valoran esta reducción como un gran avance de las políticas económicas. No se debe ocultar la *persistencia estructural de un modelo de reparto muy desequilibrado*, que lleva a que sólo un 30% de los hogares sigan acumulando el 50% del total de los ingresos percibidos por todos los hogares españoles.

TABLA 1. Evolución de la estructura de Ingresos Medios por hogar según decilas de ingresos, 1981-1991

DECILAS DE INGRESOS	1980-1981 (%)	1990-1991 (%)
1	2,5	2,7
2	4,1	4,3
3	5,4	5,6
4	6,7	6,8
5	7,9	7,9
6	9,2	9,2
7	10,7	10,7
8	12,6	12,5
9	15,5	15,5
10	25,4	24,7

FUENTE: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares y Pobreza en España, Madrid, 1996.

El aumento de la participación económica de las tres decilas más pobres en diez años no ha sido demasiado importante (8). Para llegar

(8) La razón fundamental de esta mayor participación se debe al papel jugado por las pensiones, tanto por su generalización como por su extensión, a colectivos a los que antes no llegaban; también el efecto de la cobertura del desempleo habría contribuido a este aumento de participación en los ingresos totales. Hay que tener en cuenta, según se des-

a un esquema igualitario, estos hogares deberían acumular al menos el 30% de los ingresos, con lo que la distancia que existe hasta una distribución más igualitaria es al menos de 17,4 puntos porcentuales de participación. Esto también sucede con las tres decilas intermedias (4.^a, 5.^a y 6.^a), que alcanzan sólo una participación del 23,9% en el año 1991, es decir seis puntos menos que lo que les correspondería en una distribución igualitaria.

Otro elemento a tener en cuenta es el sesgo que introducen las Encuestas sobre las que se calculan los Ingresos Familiares. Los obstáculos para acceder a las grandes fortunas y a los hogares más marginales son enormes, por lo que la distribución resultante infravalora su peso en la muestra final obtenida. Este hecho repercute en los resultados de la distribución, pues si estuviesen incorporados aumentaría de forma importante la participación de las decilas más elevadas (grandes fortunas) y disminuiría la de las decilas más bajas (ESTEVE y BUSTILLO, 1994).

CUADRO 6

LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA PERSONAL EN ESPAÑA

- En el período 1974-1991 se produce una reducción de la desigualdad económica, al ganar participación los hogares de menores ingresos.
- Esta tendencia parece que se está rompiendo, o al menos se está estancando, en la década de los noventa, debido especialmente a la evolución negativa de alguno de los grupos más desfavorecidos.
- No obstante, la mejora global obtenida en la distribución de la renta es inferior al crecimiento económico, lo que refuerza la idea de que quienes más tienen son los que mantienen una mayor capacidad de acumulación
- Además, el resultado final sigue manteniendo una estructura caracterizada por la desigualdad en la distribución, lo que indica que los mecanismos que la producen siguen actuando en la misma dirección.

taca en el Informe del Consejo Económico y Social, que en el año 1991 los ingresos por prestaciones sociales regulares suponían el 18,9% de los ingresos totales para el conjunto de la población y el 22,8% de los ingresos monetarios.

3.2. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN ESPAÑA

Todo parece indicar que la tendencia dominante durante el período comprendido entre 1974 y 1991 fue la de la reducción de la pobreza económica. En 1974 la proporción de hogares por debajo de la Línea de la Pobreza del 50% era del 21,6%, mientras que en 1981 *había disminuido hasta el 20,6%* de los hogares, y diez años después, es decir, 1991, *hasta el 19%*.

TABLA 2. Hogares por debajo de las líneas de pobreza del 25, 40 y 50 por ciento del gasto medio (*per cápita*) equivalente, 1973-1991

LÍNEAS DE POBREZA	1973-74	1980-81	1990-91
Proporción bajo LP 25%.....	3,1	2,9	2,1
Proporción bajo LP 40%.....	12,8	11,6	10,2
Proporción bajo LP 50%.....	21,6	20,6	19,0

FUENTE: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares y Pobreza en España, Madrid, 1996.

Esta tendencia parece que se ha quebrado en la primera parte de la década de los años noventa, como se apunta en algunas investigaciones realizadas con las fuentes estadísticas actuales hasta que se vuelva a elaborar la Encuesta de Presupuestos Familiares. Efectivamente, tal como indican Luis AYALA y Rosa MARTÍNEZ, la primera mitad de los años noventa no puede caracterizarse como un período en el que se haya producido una reducción de la pobreza, sino que por el *contrario ha tenido lugar un aumento entre 1990 y 1995*. Adoptando como criterio de pobreza el 50% de la renta por habitante, ajustada con una escala de equivalencia, se obtiene unos resultados que permiten vislumbrar una evolución ascendente desde el 14,5% de la población en el año 1990 hasta un 15% en el año 1995 (AYALA y MARTÍNEZ, 1999).

No obstante, es muy significativo que en un período tan importante como fue la década anterior, especialmente a finales de los años ochenta, no se haya conseguido rebajar significativamente las cifras de pobreza. Se debe tener en cuenta que su disminución sólo ha supuesto una rebaja del 7,7% (en gasto medio *per cápita*) en diez años, o del 9,2% (en gasto medio equivalente). Para hacerse una

idea más real basta con comparar esta reducción con el crecimiento del PIB (9) en el mismo período, que fue de un 31,9%, o del PIB por habitante (10), que aumentó en un 27,3% entre 1981 y 1991 (CASTELLS y ZALDÍVAR, 1992).

TABLA 3. Hogares y población por debajo de las líneas de pobreza del 25, 40 y 50 por ciento según diferentes indicadores, 1991 (porcentajes y cifras absolutas)

INDICADORES	Porcentajes			Cifras absolutas		
	LP 25	LP 40	LP 50	LP 25	LP 40	LP 50
<i>Datos referido a Hogares:</i>						
Gasto medio [equivalencia Oxford (11)].....	2,0	9,4	17,5	226.000	1.062.200	1.977.500
Gasto medio (<i>per cápita</i>).	2,1	10,2	19,0	237.300	1.152.600	2.147.000
Ingreso medio (equivalencia Oxford).....	1,6	6,9	14,4	180.800	779.700	1.627.200
Ingreso medio (<i>per cápita</i>)	2,1	8,7	16,6	237.300	983.100	1.875.800
<i>Datos referidos a Población:</i>						
Gasto medio (equivalencia Oxford).....	2,2	9,5	18,1	847.000	3.657.500	6.968.500
Gasto medio (<i>per cápita</i>).	2,4	11,8	21,1	924.000	4.543.000	8.123.500
Ingreso medio (equivalencia Oxford).....	1,8	8,7	17,2	693.000	3.349.500	6.622.000
Ingreso medio (<i>per cápita</i>)	3,0	11,8	21,3	1.155.000	4.543.000	8.200.500

FUENTE: INE, Encuesta Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España. Madrid, 1996.

En términos globales el volumen de los *hogares pobres se elevaba en el año 1991 a la cifra aproximada de dos millones*, en los que vivían

(9) Porcentaje de variación del PIB a precios constantes (base 1980), deflactado por el deflactor del PIB.

(10) Porcentaje de variación del PIB por habitante deflactado por el deflactor del PIB.

(11) Los coeficientes aplicados por la Escala de Oxford son: 1 para el sustentador principal, 0,7 para los miembros del hogar de 14 y más años y 0,5 para los miembros del hogar menores de 14 años. Para un análisis más exhaustivo de la problemática de la me-

aproximadamente *entre siete y ocho millones de personas*. Estas personas y hogares constituyen el núcleo del fenómeno de la pobreza en España. Su problemática constituye el principal indicador del desarrollo social en España. (Tabla 3.)

Se reduce la pobreza severa hasta 1991, aunque en los años noventa se «congela»

Al igual que ha sucedido con *la pobreza, la pobreza severa se ha reducido* en términos relativos desde una proporción *del 3,1% en el primer período (1973-74) hasta el 2,9 en el segundo (1980-81) y el 2,1% en el último (1990-1991)*.

Como sucedía con la pobreza relativa o moderada esta tendencia parece que se ha quebrado durante los primeros años de la década de los noventa. Todo apunta a que en estos años se produce un rebrote de la pobreza severa, que la eleva hasta niveles algo superiores al 2,7% (12). Ello parece indicar que algunos factores como el aumento del desempleo, el aumento de las familias monoparentales en situación de inseguridad económica y las mayores dificultades del sistema de protección para atender adecuadamente a los grupos de mayor riesgo (AYALA y MARTÍNEZ, 1999), han sido elementos fundamentales en el cambio de tendencia, aunque quedaría por ver cuál ha sido la evolución de estos factores al final de la década en un contexto de crecimiento económico y de reducción del paro como se discutirá posteriormente.

dición de la renta familiar se puede consultar la Memoria de la Investigación *La desigualdad social en España*, realizada para el Ministerio de Asuntos Sociales en el año 1993 (LEAL y CORTÉS, 1993).

(12) Este porcentaje es el calculado por el equipo EDIS en el Informe sobre «Las condiciones de vida de la población pobre en España» para mediados de los años noventa. Esta tendencia coincide con la apuntada por AYALA y MARTÍNEZ a partir de la explotación de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares del mismo período (AYALA y MARTÍNEZ, 1999) y por A. GARCÍA LIZANA en el Informe «Las condiciones de vida de la población pobre en España», capítulo 9 (VV.AA., 1998a).

CUADRO 7

LA POBREZA ECONÓMICA EN ESPAÑA

- La pobreza económica relativa disminuye en la década de los años ochenta hasta situarse en un porcentaje del 19%, que supone unas cifras aproximadas de dos millones de hogares en los que residen entre siete y ocho millones de personas.
- También en los años ochenta se redujo la pobreza severa hasta alcanzar un porcentaje del 2,1% de los hogares, que suponían unas cifras aproximada de 230.000 hogares, en los que residían casi 800.000 personas.
- Sin embargo, todo parece indicar que la pobreza severa ha crecido en los primeros años de la década de los noventa, hasta situarse en un nivel del 2,7% de los hogares.

La reducción de la pobreza que se produjo en la década de los años ochenta se debió fundamentalmente a la elevación y extensión del sistema de pensiones, y al incremento de la cobertura por desempleo producida a finales de la década de los años ochenta (Consejo Económico y Social, 1997; V Informe FOESSA, cap. 2, 1994; el informe sobre «Las condiciones de vida de la población pobre en España», 1998a, Parte III). Estos factores han seguido actuando durante la década de los años noventa, aunque con algunas reducciones importantes, sobre todo en lo que se refiere al sistema de protección por desempleo. Sin embargo, se debe tener en cuenta que tal vez el aspecto más novedoso que se vislumbra en la década de los ochenta sea el cambio del perfil de la pobreza, con una reducción de los colectivos tradicionales y una presencia creciente de nuevos colectivos. El cambio de perfiles hace compatible una situación de reducción de la pobreza de determinados grupos sociales (jubilados) con un incremento en la pobreza de otros colectivos (jóvenes). Es justo en este cambio de perfil en el que se produce la disminución de la eficacia de los sistemas de bienestar, que siguen respondiendo a los procesos tradicionales en detrimento de los nuevos perfiles, que apenas son atendidos.

3.3. PATRONES Y PERFILES DEL FENÓMENO DE LA POBREZA EN ESPAÑA

El perfil de la pobreza en España viene sufriendo cambios importantes en los últimos años. Existe un consenso bastante general en la identificación de estos cambios, que tienen su explicación más verosímil en el conjunto de transformaciones que se han desarrollado en la sociedad española en las últimas décadas (13). El perfil de la pobreza es un indicador notable de la eficacia de las políticas públicas o, al contrario, de los déficit del modelo de crecimiento.

Mayor presencia de jóvenes y menor de jubilados

1. El primer elemento que se está modificando se refiere al *perfil demográfico* que presenta la pobreza. Actualmente se está produciendo una mayor presencia de los jóvenes (14) frente a las personas mayores (>65 años). El proceso de juvenalización parece que se está desarrollando con enorme fortaleza. Mientras tanto, se produce una reducción de la pobreza entre las personas mayores jubiladas (MOTA y LÓPEZ, 1998), aunque todavía persisten unas tasas importantes producidas sobre todo por los bajos niveles de pensiones, que en el caso de la viudedad son muy acusados. Para establecer los procesos explicativos de esta variación de perfil habría que entender el impacto de dos fenómenos sociales: la extensión del sistema de pensiones y sus limitaciones y la situación de los jóvenes ante el mercado de trabajo. Este último elemento aparece como un factor explicativo de primer orden del cambio del perfil de la pobreza que se viene produciendo en los últimos años.

(13) Gran parte de la caracterización de la pobreza que se realiza en este apartado procede del capítulo 8 del Informe *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. Este capítulo tiene por título «La multidimensionalidad de la pobreza. Pobreza sociológica y tipologías de pobreza» y es autor del mismo Javier ALONSO TORRES (ALONSO, 1998). También se han utilizado otros trabajos, como los del Consejo Económico y Social, el de Luis AYALA y Rosa MARTÍNEZ, y las propias investigaciones realizadas por el equipo de investigación redactor del presente Informe, citados en la bibliografía final.

(14) Según los datos del Informe *Las condiciones de vida de la población pobre en España*, el 44,2% de la población pobre tenía menos de 25 años, y sólo el 20,3% 55 o más (ALONSO, 1998, 447-449).

Mayor presencia de colectivos determinados de mujeres

2. Un segundo elemento que parece que está sufriendo también alteraciones es el impacto del *género* como variable explicativa (MADRUGA y MOTA, 1998). Los nuevos elementos son la mayor presencia de la mujer en los hogares pobres (15), especialmente en sus contornos más extremos, y su incidencia entre los hogares encabezados por mujeres jóvenes, normalmente con cargas familiares, y los hogares encabezados por mujeres mayores (16). La explicación de la vertiente género habría que hacerla en un doble sentido. En primer lugar se podría explicar por su posicionamiento en la estructura del mercado de trabajo, y en segundo lugar, por su situación de dependencia en el seno del hogar, que haría que su posición fuera extremadamente débil en algunas situaciones, como las que se producen en rupturas matrimoniales o en la viudedad.

El sistema de pensiones penaliza la especialización doméstica de las mujeres al rebajar la pensión de viudedad por debajo de las pensiones normales que se perciben por el trabajo exterior. Este argumento tiene una enorme carga ideológica y constituye uno de los factores de generación de pobreza más importantes en la sociedad española. La idea de partida es totalmente falsa, ya que la cotización que se produce en un hogar con una mujer especializada en las labores no es sólo del individuo que trabaja fuera de la casa. Si las labores domésticas no se realizaran de esta forma habría que contratarlas, con lo que se produciría una situación de presión sobre la estructura salarial. El ahorro en salario que se produce para las economías de las empresas es posible por la especialización doméstica, que ahorra una gran parte de los costes que tendrían estas actividades en caso de contratarse en el mercado. En realidad la cotización a la Seguridad Social es de la unidad convivencial, y por tanto se debería mantener aunque falleciese uno de los miembros del hogar. Su reducción se produce además exclusivamente en los casos de fallecimiento del cotizante, generalmente el hombre cabeza de fami-

(15) El proceso de feminización de la pobreza ha sido recientemente estudiado por Isabel MADRUGA y Rosalía MOTA a partir de los resultados de las Encuestas de Pobreza realizadas por EDÍS para los estudios de pobreza encargados por Cáritas Española. En esta monografía se recoge un análisis muy exhaustivo y sugerente sobre el significado de la feminización de la pobreza (MADRUGA y MOTA, 1998).

(16) Un análisis de estos procesos se puede encontrar en el capítulo 10 del Informe *Las condiciones de vida de la población pobre en España* (AYALA, 1998b).

lia. Curiosamente, si fuese la mujer trabajadora en el hogar la que muriese, la pensión se mantendría idéntica.

La mayor presencia de mujeres jóvenes, normalmente además en situaciones de cabeza de hogar con cargas familiares, suele producirse como consecuencia del impacto que representa para la economía del hogar la separación o desaparición del núcleo familiar. El motivo de esta ruptura suele ser el divorcio o separación, aunque también a veces es el fallecimiento de uno de los miembros del núcleo, generalmente el hombre, cuando actúa como persona especializada en el trabajo exterior y por tanto es la fuente única de ingresos de esa familia. La reconstrucción de la trayectoria laboral que tienen que hacer estas mujeres se realiza con enormes dificultades, y muchas veces en empleos precarios y mal remunerados por los que perciben unos ingresos bastante inferiores al nivel económico que tenía el mismo hogar cuando estaba al completo (MADRUGA y MOTA, 1998).

Las dificultades que encuentran estas mujeres para mantener su posición económica son dobles. Por un lado provienen de las diferencias salariales (17) que todavía se producen, como se puede observar en la Tabla 4. La discriminación de la mujer en el mundo de trabajo se manifiesta en la diferencia salarial que aún perciben, y que hace que el principio de a igual trabajo igual salario esté todavía lejos de realizarse. Sobre esta discriminación se debe apoyar la nueva economía doméstica, por lo que se introduce socialmente un elemento reductor de carácter estructural.

TABLA 4. Discriminación salarial de la mujer
(% de la ganancia media mensual
de las mujeres sobre los hombres)

AÑO	% ganancia de mujeres sobre los hombres
1994	72,2
1995	73,1
1996	73,2
1997	74,3

FUENTE: Encuesta de Salarios. IV trimestre (1994-1997).

(17) Según los datos de la Encuesta de Salarios en Industria y los Servicios del Instituto Nacional de Estadística, el salario medio del conjunto de las mujeres se encuentra al-

El segundo elemento de dificultad se soporta sobre un nuevo factor de desigualdad que afecta a las mujeres y que tiene como objeto su integración laboral. Las dificultades para trabajar son mayores, como se pueden observar en su mayor tasa de desempleo. En el segundo trimestre del año 1998 la tasa de paro de las mujeres era del 26,6%, mientras que la de los hombres había conseguido bajar por debajo del 14%. Pero la problemática no termina aquí, pues el índice de temporalidad de las mujeres (34,4% en 1998) que al final consiguen integrarse en el mercado de trabajo es también mayor, que el de los hombres (32%). Es decir, la inestabilidad es mayor, lo que repercute habitualmente en una mayor precariedad, que se suele traducir en una menor estabilidad en los ingresos familiares, que repercute directamente sobre su nivel económico.

La concatenación de factores de género, de inestabilidad y precariedad en el mercado de trabajo, y de concepción discriminatoria de la política social explican la mayor propensión de colectivos de mujeres entre los hogares pobres.

Los cambios en el mercado de trabajo marcan el perfil de nuevos colectivos pobres

3. El tercer elemento de transformación del perfil de la pobreza en España se está produciendo en relación a los cambios producidos en el *mercado de trabajo*, que tienen influencia sobre alguno de los nuevos perfiles que parece que se están desarrollando (18). Aunque el desempleo no explica por sí mismo las situaciones de pobreza, lo que sí parece cierto es que traspasa transversalmente la mayoría de los colectivos que traducen los nuevos patrones. Un hecho demostrable es que no se reducen las elevadas tasas de pobreza en la que los cabezas de familia se encuentran en una situación de desempleo (AYALA, 1998b). El impacto del desempleo se soporta sobre la familia, y son

rededor de 25 puntos porcentuales por debajo del de los hombres. A igualdad de categoría profesional, la mayor diferencia salarial se registra entre los cuadros superiores y directivos.

(18) El análisis de la influencia de los cambios producidos en el mercado de trabajo sobre los perfiles de la pobreza en España se puede consultar en el artículo de AYALA y MARTÍNEZ (1998) y en el capítulo 10 del Informe *Las condiciones de vida de la población pobre en España* (AYALA, 1998b).

las estrategias familiares las que de alguna manera están actuando como colchón esencial para paliar los efectos terribles que podría tener unas tasas de paro (19) como las que persistentemente se vienen produciendo en España.

Sin embargo, la relación paro-familia se sigue moviendo con signos preocupantes. Es cierto que a partir de 1994, con la recuperación del crecimiento económico y el cambio de signo de la evolución del desempleo en general, se aprecia una reducción del desempleo total familiar, aunque la situación en 1998 sigue siendo peor que la de 1990. De hecho, el volumen de hogares que no cuenta con ningún ingreso, según la Encuesta de Población Activa, tiende más al estancamiento que a reducirse. Ello constituye un indicador de las dificultades crecientes de los hogares más excluidos para acceder al empleo, de un mercado de trabajo cada vez más competitivo y más formalizado (LAPARRA y AGUILAR, 1998; TOHARIA, 1997).

El factor desempleo se convierte en esencial en relación a la pobreza cuando se centra en los cabezas de familia y cuando además se produce dentro de ese hogar una situación en la que resulta difícil arbitrar estrategias de solidaridad intergeneracional. También, como sucedía con la problemática de la pobreza en la mujer, es habitual que confluyan otras situaciones de discriminación (étnicos, territoriales, ocupacionales) que contribuyan a las dificultades de integración laboral. Un tema muy importante es el impacto que ejerce el desempleo sobre la situación de los jóvenes, que según van creciendo tratan de estabilizar su vida, desarrollando proyectos de vida independientes, emancipándose de los hogares de sus padres para formar el suyo propio. En España el proceso de emancipación de los jóvenes se enfrenta a enormes dificultades, lo que está ocasionando un retraso continuado de la edad en la que consiguen emanciparse, que se encuentra actualmente próxima a los treinta años (20). La razón fundamental se

(19) La tasa de paro del último trimestre del año 1998 fue del 18,2%, con lo que el número de parados se situaba por debajo de los tres millones de personas (2.963.400) por primera vez desde 1992. Con respecto a la tasa de 1995 (22,7%) se había producido una reducción de más de 4,5 puntos porcentuales. En el último año pasó del 20,3% en 1997 al 18,2%.

(20) El 77% de los jóvenes españoles (15-29 años) vivían habitualmente con sus padres, mientras que sólo el 19% lo hacía en su propia casa, el 4% en residencias colectivas y el 1% restante en casas de otras personas, en el año 1995 (MARTÍN SERRANO, 1996).

encuentra en las enormes dificultades de integración laboral que tienen los jóvenes tanto para encontrar su primer empleo como para conseguir estabilizar sus condiciones de trabajo, lo que además entra en contradicción con el elevado coste de la vivienda, que no puede ser asumida en contextos de economías tan precarias y dependientes (CORTÉS, 1995).

Un nuevo elemento relacionado con el mercado de trabajo, que aparece como un factor configurador de algunas de las situaciones de pobreza, está directamente relacionado con la aparición de una nueva estructura ocupacional, muy relacionada con el impacto que están teniendo las nuevas tecnologías en el mercado de trabajo, que está llevando a que un conjunto de ocupaciones tradicionales estén desapareciendo. Si tradicionalmente la pobreza se había centrado en el *bajo proletariado* o en *los campesinos sin tierra*, o *los agricultores minifundistas*, actualmente se está extendiendo a un número importante de nuevas ocupaciones, habitualmente del *sector servicios*, que experimentan un crecimiento cuantitativo muy importante en los últimos años, aunque sus características laborales se definen por la precariedad y los bajos salarios. Esto hace compatible que la pobreza se correlacione con algunos grupos de ocupación, además de la relación tradicional con algunos sectores de jubilados y con los parados, sobre todo cuando afecta a los sustentadores principales.

La crisis económica que se desarrolló desde mediados de los años ochenta en algunos sectores industriales claves para las economías de determinadas comarcas o regiones españolas, junto al proceso de reestructuración rural que se mantiene desde los años cincuenta, que ha hecho, por ejemplo, que la población española residente en entidades menores de 2.000 habitantes pasase de 11 millones en 1950 a siete millones en 1991 (GARCÍA, 1996), han ido transformando progresivamente el perfil de las ocupaciones que se mantenía desde hacía muchos años en diversos lugares del territorio nacional. Los procesos de reestructuración económica han ocasionado cambios notables en la estructura económica de los municipios afectados, y sobre todo ha eliminado algunas de las ocupaciones más tradicionales. Los efectos sobre las personas afectadas por estos cambios han sido muy intensos, al ver como su profesión en poco años se quedaba sin ninguna posibilidad de empleo en el mercado de trabajo. Cuando además estas situaciones afectaban a personas ya mayores o en edades de prejubilación,

las alternativas de adaptación o de reconversión profesional se hacían cada vez más difíciles, por lo que quedaban apartados de forma definitiva del mercado de trabajo. Esto explicaría gran parte del fenómeno que se viene observando en la reducción progresiva de la tasa de actividad masculina en el grupo de edades a partir de los 55 años (21).

Presencia creciente de inmigrantes económicos extranjeros

4. El cuarto elemento que define el nuevo perfil de la pobreza en España se centra en la creciente presencia de *inmigrantes económicos extranjeros*. La inmigración extranjera de ciudadanos de otros países del mundo hacia España en las últimas dos décadas ha modificado el papel tradicional de la sociedad española como exportadora de mano de obra hacia otras partes de la Tierra, especialmente algunos países europeos y del continente americano.

Este cambio está teniendo consecuencias importantes sobre la pobreza. La mayoría de la inmigración extranjera, salvo la perteneciente a los países *occidentales*, tiene un carácter claramente económico, integrándose por regla general en el mercado de trabajo en aquellos resquicios que los trabajadores del propio país no están dispuestos a ocupar. Los proyectos migratorios suelen adoptar una estrategia de ahorro y exportación de capitales que trata de paliar las condiciones de existencia de los familiares que quedan en los lugares de origen. La descompensación salarial existente entre países exportadores e importadores de inmigrantes abre la posibilidad de mandar un dinero al exterior que permite solucionar una parte de la problemática de subsistencia y deterioro que mantienen las personas que no pueden emigrar. Para hacer compatible el ahorro con la subsistencia en el país de origen es necesario rebajar los niveles de consumo en España.

Las condiciones laborales, sanitarias, residenciales, legales, etc., suelen ser muy precarias, por las dificultades que conlleva el desa-

(21) La tasa de actividad de los hombres de 55 y más años es muy reducida, y ha pasado desde el 32,8% en el año 1988 hasta el 25,5% en el tercer trimestre del año 1998. En este mismo año la tasa de actividad de los hombres de 25 a 54 años era del 92,6% (Encuesta de Población Activa).

rollo de una estrategia de integración social que implica necesariamente por la aceptación y legalización de la situación de estos nuevos residentes. No obstante, su integración laboral pasa en la mayoría de las ocasiones por la inserción en los peores empleos, con salarios y condiciones por debajo de la que tienen los trabajadores autónomos del propio país. Toda esta problemática se agrava entre sectores de inmigrantes que mantienen una situación de irregularidad, aunque estén trabajando. La inseguridad que ello supone deteriora sus condiciones de existencia, bloqueándoles su futuro. La pobreza hoy en día en España muestra una presencia creciente de los inmigrantes económicos extranjeros, presencia que se pueden observar entre los sectores más excluidos —las personas sin hogar— (CABRERA, 1998).

Un nuevo perfil territorial con mayor presencia de la pobreza severa en los ámbitos urbanos

5. También se están produciendo cambios en el perfil territorial de la pobreza. Anteriormente este fenómeno estaba muy relacionado con el envejecimiento de la población, y por tanto afectaba de forma decisiva a los pueblos y comarcas de ámbito rural, que eran los que presentaban índices de envejecimiento mayores. Las transformaciones en el mundo rural continúan, y uno de los rasgos que lo definen es la pérdida progresiva de ocupados en el campo. El perfil demográfico de las zonas rurales en España muestra una tendencia clara al envejecimiento, que procede de la pérdida de los efectivos más jóvenes y de alargamiento de la esperanza de vida entre los mayores residentes en los núcleos rurales. Este envejecimiento sigue creciendo por el trasvase de población mayor que se produce entre las ciudades y los municipios de procedencia de estas personas, la mayoría de las cuales se vieron obligadas a emigrar en los años cincuenta y sesenta, ante la pérdida de actividad entre los ocupados, que se traduce también en una reducción continuada de las aportaciones del sector agrario al PIB global (22).

(22) La aportación de la Agricultura y Pesca al Valor Añadido Bruto (VAB) al coste de los factores en el año 1995 fue de un 4,8%. La industria aportó un 22,1%, la Construcción un 7,9% y el Sector Servicios un 65,2% (*Anuario El País*, 1998).

TABLA 5. Pobreza según el tamaño del municipio de residencia, 1981-1991 (23)

TAMAÑO DEL MUNICIPIO DE RESIDENCIA	1980-1981		1990-1991	
	% sobre grupo	% sobre total	% sobre grupo	% sobre total
<i>Umbral 25%</i>				
Hasta 2.000 habitantes.....	5,4	20,9	4,1	17,5
De 2.001 a 10.000 habitantes.....	5,8	38,0	3,2	26,5
De 10.001 a 50.000 (sin capitales provincia)	3,1	21,9	2,2	23,0
De 50.001 a 500.000 y capitales de provincia	1,4	14,4	1,5	23,2
Más de 500.000 habitantes.....	0,7	4,7	1,0	9,3
TOTAL	2,9	100	2,1	100
<i>Umbral 50%</i>				
Hasta 2.000 habitantes.....	32,2	17,6	33,8	15,9
De 2.001 a 10.000 habitantes.....	32,3	29,8	27,5	25,0
De 10.001 a 50.000 (sin capitales provincia)	23,4	23,3	21,8	25,1
De 50.001 a 500.000 y capitales de provincia	14,2	20,6	14,6	24,9
Más de 500.000 habitantes.....	9,4	8,9	8,8	9,0
TOTAL	20,6	100	19,0	100

FUENTE: INE, Encuesta Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España. Madrid, 1996.

La reducción de la pobreza que se produce en las áreas rurales tradicionales se debe achacar a dos procesos interrelacionados. El primero es el propio proceso de despoblamiento, que hace que se esté tocando fondo sobre lo mínimo que resulta funcional al conjunto de la sociedad española, y el segundo factor es la extensión de las prestaciones sociales (AYALA, 1998c). Este fenómeno se puede observar, por ejemplo, en la reducción de la pobreza severa que se produce en los municipios de menos de 2.000 habitantes entre 1981 y 1991, que son justo los municipios que mantenían la tasa más altas. Sin embar-

(23) En la tabla 8.16 del capítulo 8 del Informe *Las condiciones de vida de la población pobre en España* se recoge una información muy interesante sobre el perfil de la pobreza en función de la entidad de población en la que residen (ALONSO, 1998).

go esta pobreza severa aumenta tanto en los municipios entre 50.000 y 500.000 habitantes, como entre los de más de 500.000 (Consejo Económico y Social, 1997; VV.AA., 1998a).

La tasa de pobreza marcada por el umbral del 50% es más elevada en los municipios rurales que en los municipios urbanos, y esto sucede también para la pobreza severa. Aunque las tasas de las zonas urbanas son menores, cuantitativamente alcanzan un valor superior. No es extraño por tanto que el peso de la pobreza urbana haya crecido entre 1981 y 1991, siendo este crecimiento muy notable en la pobreza severa. Esta pobreza en las ciudades de más de 50.000 habitantes, incluyendo las capitales de provincia, pasó entre 1981 y 1991 desde un porcentaje del 19,1% de acumulación del total de la pobreza severa en el conjunto de territorios, hasta el 32,5% en el año 1991. Subida muy significativa que indica una situación en la que se ha producido un grave deterioro en los colectivos que constituyen la pobreza en los ámbitos urbanos de más de 50.000 habitantes.

Los cambios en la familia condicionan una mayor presencia de las nuevas formas

6. Por último cabe señalar un nuevo elemento muy relacionado con las *transformaciones producidas en el ámbito familiar* (24). Ya se ha señalado que la familia actúa como colchón ante los problemas más graves que van afectando a los miembros de sus hogares. Hay distintas líneas de evolución dentro de los hogares tradicionales que están haciendo que la estructura familiar tradicional esté cambiando (SILVA y SMART, 1999). Uno de los elementos más destacables es precisamente el de la diversificación de las formas familiares, proceso muy relacionado con otras transformaciones, como la incorporación de la mujer al mundo del trabajo, el retraso creciente de la emancipación de los jóvenes, los nuevos valores postmaterialistas (INGLEHART, 1991), las exigencias económicas ante las pautas de consumo, las nuevas pautas de comportamiento demográfico (COLEMAN, 1996), etc. Todos estos cambios van introduciendo elementos de diversifica-

(24) Ver capítulo 12 del Informe *Las condiciones de vida de la población pobre en España* (AYALA, 1998c).

ción en la estructura familiar, apareciendo nuevas formas que empiezan a tener una presencia creciente entre las formas de convivencia que se van adoptando (25). La solidaridad familiar sigue actuando, aunque adaptada a las nuevas circunstancias.

La presencia de los hogares monoparentales encabezados por mujeres con cargas familiares entre los hogares pobres, y los hogares unipersonales constituidos por viudas, es cada vez mayor, lo que constituye un fenómeno relevante que empieza a crecer en importancia según van avanzado los procesos de diversificación familiar.

CUADRO 8

NUEVOS PERFILES EN EL FENÓMENO DE LA POBREZA EN ESPAÑA

- Presencia creciente de los jóvenes en detrimento de los jubilados.
- Mayor presencia de colectivos de mujeres.
- El mercado de trabajo introduce condicionantes estructurales: larga duración, paro juvenil, inestabilidad laboral, segmentación del mercado de trabajo...
- Presencia creciente de colectivos de inmigrantes económicos extranjeros.
- La pobreza severa se concentra en el mundo urbano.
- Los cambios en la familia quiebran en algunos grupos el mecanismo de la solidaridad, ocasionando una mayor representatividad de las nuevas formas familiares, especialmente los hogares monoparentales encabezados por mujeres con cargas familiares y las madres solteras.

3.4. A MODO DE BREVE SÍNTESIS

Como se puede observar el perfil del fenómeno de la pobreza está sufriendo alteraciones que van introduciendo colectivos y situaciones

(25) Sobre la evolución de la familia en España hay una notable bibliografía, aunque tal vez el estudio que mejor recopile las tendencias actuales sea el *Informe sobre la situación de la familia en España*, bajo la dirección de Inés ALBERDI, publicado en el año 1994 por el Ministerio de Asuntos Sociales (ALBERDI, 1994).

novedosas, lo cual no significa que hayan desaparecido las situaciones de pobreza tradicionales. Lo que caracteriza el fenómeno en la actualidad es precisamente la convergencia entre situaciones nuevas y situaciones tradicionales. Este cambio puede considerarse como un indicador de que el modelo de desarrollo social que se está practicando en España está generando nuevas contradicciones que inciden en el fenómeno de la pobreza, produciendo la aparición de nuevos grupos de riesgo que se suman a los ya tradicionales.

Sin embargo, es importante resaltar, como indicaban los autores del V Informe FOESSA, recogida en su síntesis por el propio Consejo Económico y Social, que pese a la diversidad de las situaciones de pobreza parece existir una serie de rasgos básicos que unifican en cierta medida el fenómeno social. Estos rasgos básicos serían los siguientes:

1. Unos *ingresos reducidos* provocados por una concentración de factores relacionados con las pautas de integración laboral: elevado desempleo, bajo nivel formativo, situaciones de precariedad laboral, etc.
2. Una *protección social todavía incipiente* que agudiza los procesos de desmotivación y dependencia en los grupos sociales protegidos.
3. Las carencias económicas inciden en *otras esferas de bienestar* (vivienda, sanidad, educación, higiene, formación), actuando como elementos potenciadores del deterioro y de la vulnerabilidad social.
4. Los efectos de *degradación personal y colectiva* sobre los grupos afectados por la pobreza, que introducen elementos de deterioro de la autoestima de estos grupos, debilitando su capacidad de participación social.
5. La pobreza, *aunque tiene una base material, la sobrepasa* al conducir a un grado de integración/desintegración social personal y cultural. Afecta además a las familias y no sólo a los individuos.

Como se puede observar el fenómeno de la pobreza tiene un carácter complejo que impide su conceptualización exclusiva desde una perspectiva económica. Aunque es evidente que el nivel de renta es

un indicador del posicionamiento social, no se debe olvidar que la caracterización de los nuevos perfiles del fenómeno en España obligan a centrar el interés en el análisis de los procesos sociales que están conduciendo a estos nuevos colectivos hacia situaciones de pobreza. En este sentido, es especialmente importante el papel que juega el mercado de trabajo, como el principal mecanismo articulador de las posiciones sociales que cada persona va a ocupar en la estructura social. La desigualdad social y la exclusión se manifiesta en relación a la pobreza como fenómenos relacionados y previos a la pobreza. La pobreza sería desde esta posición un indicador del nivel de desigualdad que la sociedad mantiene, en donde a la desigualdad económica se suma otro tipo de desigualdades en relación al género, a la edad, a la clase social, al origen territorial y a la etnia de procedencia.

CAPÍTULO 4

La problemática del empleo, una cuestión clave

La cuestión del empleo en España constituye una de las cuestiones esenciales para calificar la problemática del desarrollo social. El trabajo no es sólo la fuente fundamental de ingresos que tiene una familia, sino que es un medio de integración social de primer orden que posibilita la participación de cada sujeto en algunas de las instituciones claves de la sociedad. El trabajo es además un instrumento que permite desarrollar un proyecto de vida independiente y autónomo. Esta función resulta básica en el proceso de emancipación de los jóvenes españoles y en el de autonomía de las mujeres.

La falta de trabajo es una cuestión clave en la problemática del desarrollo social. Cuestión que permite valorar el grado de integración y participación en sus instituciones fundamentales. El desempleo no es una cuestión baladí, sino que, al contrario, supone un déficit en los derechos esenciales que toda persona debe tener. El perfil del desempleo puede explicar las razones por las que la sociedad puede soportar unas elevadas tasas de desempleo, aunque ello nunca puede servir de justificante para dar por aceptable esta situación.

4.1. LA TASA DE ACTIVIDAD ES MUY REDUCIDA

La tasa de actividad se encuentra todavía cercana al 50% y durante la década de los años noventa apenas ha variado. Esto quiere decir que sólo la mitad de las personas que se encuentran en edad de trabajar están trabajando o al menos intentan hacerlo. En la evolución de la tasa de actividad se esconden dos fenómenos contradictorios: la

tasa de actividad de los hombres se reduce continuamente y la de las mujeres aumenta sin cesar y se encuentra ya próxima al 38%.

TABLA 6. Evolución de la tasa de actividad según género (1988-1998)

AÑO	Hombres	Mujeres
1988	66,9	32,5
1989	66,6	32,8
1990	66,7	33,4
1991	65,8	33,6
1992	64,7	34,2
1993	64,3	34,8
1994	63,3	35,6
1995	62,7	36,2
1996	63,1	37,0
1997	63,0	37,5
1998	63,6	37,9

FUENTE: INE, Encuesta de Población Activa.

La evolución de la actividad masculina se puede explicar claramente a través de la fuerte disminución que experimenta la actividad entre los hombres de 55 y más años, que la han reducido desde una tasa del 32,8% en 1988 hasta una del 25,5% en 1998 (26). El núcleo de la actividad masculina se sitúa entre los 25 y 54 años, con tasas superiores al 92%. En estos grupos de edad las tasas apenas se modifican durante el período analizado.

Se produce una reducción importante de la actividad masculina en la prejubilación

La reducción de la actividad de los hombres en las edades de la prejubilación puede ser considerado como uno de los rasgos característicos del mercado de trabajo. La razón fundamental se encuentra

(26) Las tasas de actividad en las edades previas a la jubilación (55-64 años) ha disminuido en los hombres de forma notable. Esta tasa era del 75% en el año 1980. En 1991 se había reducido hasta el 61,5% y en el último trimestre del año 1997 todavía se mantenía la tendencia, alcanzando un reducido nivel del 57%.

en las exigencias competitivas que introduce el mercado de trabajo y en los cambios que se vienen produciendo en la estructura de ocupaciones (27). El resultado es que muchos hombres se ven excluidos de hecho del mercado laboral en edades de prejubilación, cuando su experiencia laboral podría ser esencial para su rendimiento laboral y una garantía para su reconversión en actividades muy rentables para la sociedad en su conjunto.

Globalmente, el factor esencial para explicar la evolución de la actividad se encuentra en los cambios experimentados en las últimas décadas con la actividad de las mujeres. El cambio experimentado se refiere a dos cuestiones claves, el aumento continuado de la actividad y el cambio en las biografías laborales en las generaciones de mujeres más jóvenes.

La actividad femenina crece y cambian sus recorridos laborales

La tasa de actividad de las mujeres entre 25 y 54 años ha pasado desde un 42% en 1988 hasta un porcentaje próximo al 59%. El cambio de comportamiento generacional se refiere a la estrategia adoptada por la mayoría de las mujeres de continuar en el mercado de trabajo aunque se casen y tengan un hijo (GARRIDO, 1992), a diferencia de lo que sucedía en generaciones anteriores. La actividad se correlaciona con el nivel de formación, siendo mayor en las mujeres con niveles de estudios superiores. La tendencia al incremento en la formación que se produce actualmente es por tanto un factor positivo que actúa de forma permanente en el aumento de actividad que vienen experimentando las mujeres.

A pesar de estas tendencias, la tasa de actividad en España es todavía muy reducida, sobre todo si además se la compara con los nive-

(27) Como señalaba Luis Toharia: «La cualificación juega un importante papel tanto por su escasez entre los mayores como por su frecuente carácter específico en actividades en retroceso. En muchas ocasiones esas jubilaciones anticipadas se disfrazan de invalidez individual en una especie de metáfora de esa falta de capacitación personal, de la obsolescencia de las empresas en las que están empleados y de la propia incapacidad del sistema socioeconómico para ofrecer alternativas de participación en la producción a los mayores que han perdido su empleo» (Toharia, 1997, 124).

les de algunos países europeos (28). De continuar el cambio producido en las estrategias laborales de las generaciones de mujeres ya integradas en el mercado de trabajo cabe aventurar que la actividad en España va a seguir incrementándose, sobre todo si se tiene en cuenta que están llegando al mercado de trabajo las generaciones de mujeres españolas mejor formadas.

4.2. SE MANTIENE UN ELEVADO NIVEL DE DESEMPLEO

El elevado nivel de paro que presenta la sociedad española es un indicador de las dificultades que se están teniendo para extender el empleo a todas las personas que desean trabajar. Como se argumentaba anteriormente, esta cuestión no es en modo alguno secundaria, pues el empleo constituye un instrumento de integración de primer orden. Además, el desempleo introduce un factor de desánimo permanente que incrementa los niveles de dependencia, y en muchos casos la vulnerabilidad de los colectivos que no pueden integrarse de forma permanente en el mercado laboral.

Un volumen de paro en torno a los tres millones de personas

El desempleo (29), que afecta a más de tres millones de personas, es un fenómeno que se distribuye desigualmente. La probabilidad de estar desempleado varía de unos grupos sociales a otros, y hay una serie de factores que aumentan la probabilidad de estar en esta situación. Es importante destacar esta incidencia desigual, debido a que el desempleo recibe los efectos de otros factores de desigualdad que ac-

(28) Sobre el total de personas de 15 a 64 años la tasa de actividad media en la UE era de 57% en las mujeres y del 78% en los hombres. Varios países igualaban o superaban en las mujeres una tasa del 60%: Alemania (61%), Austria (62%), Dinamarca (74%), Finlandia (69%), Francia (61%), Países Bajos (60%), Portugal (60%), Reino Unido (67%) y Suecia (75%) (Eurostat, 1997).

(29) Se ha comprobado reiteradamente la conexión que existe entre vulnerabilidad y situación de desempleo o de falta de actividad. El desempleo y la inactividad incide como un factor negativo en los procesos de ruptura matrimonial, al aumentar la dependencia económica se bloquea el desarrollo de las estrategias de independencia que se tienen que poner en marcha ante la ruptura de la pareja.

túan de forma permanente en la sociedad española. Conviene por tanto analizar este fenómeno desde dos puntos de vista básicos: su cuantificación y su caracterización.

1. *Cuantificación del fenómeno del paro:* El número de parados en 1998 seguía superando la cifra de los tres millones de personas, cifra que se alcanzó por primera vez en el año 1992. A pesar de estos números, se han invertido las tendencias del empleo y desde el año 1994 se ha entrado en una dinámica de creación de empleo que está reduciendo el paro de forma considerable. Efectivamente, el número de personas ocupadas desde 1995 hasta el tercer trimestre de 1998 se ha incrementado en más de un millón doscientas mil personas, lo que ha permitido reducir el desempleo en más de 540.000 personas. De esta forma se ha conseguido que la tasa de desempleo pasase desde el 24,2% en el año 1994 hasta una tasa del 18,6% en el año 1998.

TABLA 7. Evolución de la tasa de paro según género (1988-1998)

AÑO	Total	Hombres	Mujeres
1988	19,5	15,2	27,7
1989	17,3	13,0	25,4
1990	16,3	12,0	24,2
1991	16,3	12,3	23,8
1992	18,4	14,3	25,5
1993	22,7	19,0	29,2
1994	24,2	19,8	31,4
1995	22,9	18,2	30,6
1996	22,2	17,6	29,6
1997	20,8	16,0	28,3
1998	18,6	13,3	26,6

FUENTE: INE, Encuesta de Población Activa.

El paro es un fenómeno que se caracteriza por su segmentación

2. *Caracterización del fenómeno del desempleo:* La tasa de paro se distribuye heterogéneamente según la edad, la ocupación, la clase social, el sexo... Siendo todos estos elementos importantes, se va a centrar el análisis en dos especialmente significativos por su capacidad de caracterizar el fenómeno global: la edad y el género.

La edad constituye un factor diferenciador de la probabilidad de estar en paro. Los grupos de edades más perjudicados son los grupos de jóvenes, con tasas cercanas al 44% entre los de 16-19 años y del 32% en el grupo de 20-24 años. En ambos grupos existe un factor de menor educación reglada respecto al resto de grupos de jóvenes, especialmente en el grupo de menor edad, que debe tenerse en cuenta como una variable explicativa de su mayor tasa de desempleo. Sin embargo este factor no es la única explicación, por lo que se debe entender que además actúan otros elementos explicativos que hacen que los jóvenes tengan menos posibilidades de integrarse en el mercado de trabajo.

Posiblemente la estructura ocupacional en la que se tiene que producir la búsqueda del primer empleo se caracteriza porque los empleos estables se encuentran permanentemente ocupados por otras generaciones, lo que impide el acceso a estos puestos de trabajo de las nuevas generaciones de jóvenes. Esto es así salvo en el caso de nuevas ocupaciones, en las que la formación constituye el requisito necesario para su incorporación. En este caso, la mayor formación alcanzada por sectores de jóvenes permite la ocupación de estos empleos. Por ello es normal la relación que se vislumbra entre el crecimiento de las clases medias profesionales y su edad media cada vez menor (LEAL y CORTÉS, 1993).

En la estructura del desempleo juvenil, especialmente en la referida a los parados que buscan empleo por primera vez, se puede observar una problemática específica de enorme importancia para la problemática de la extensión del desarrollo social a todos los grupos sociales. Dentro de los jóvenes que buscan empleo por primera vez existe una proporción elevada de parados de larga duración que llevan más de un año en esa situación. Aunque se ha experimentado una reducción importante desde el año 1988, la proporción de parados que no han trabajado anteriormente que llevan más de un año suponen el 61,5% en el año 1998 de este grupo de parados. Este porcentaje ha llegado a representar el 75,7% en el año 1988, y en el caso de las mujeres paradas es siempre superior, lo que indica que sus dificultades para emplearse son todavía mayores.

La problemática del empleo juvenil representa uno de los déficit sociales más notables, pues constituye uno de los factores que están in-

ciendo el bloqueo de su emancipación. Las dificultades que encuentran estos jóvenes para acceder al empleo, y posteriormente al empleo estable, constituye un elemento de desequilibrio social permanente que es paliado exclusivamente por el papel de la familia española.

El factor género actúa como factor que incrementa la probabilidad de estar parada

En *las mujeres*, sea el grupo de edad que sea, también se produce una sobrevaloración del desempleo con tasas de paro superiores a la media española, y sobre todo, a la que presentan los hombres de igual edad e idéntica categoría ocupacional. Efectivamente la tasa de desempleo de las mujeres se ha mantenido por encima del 25% desde el año 1993, llegando a niveles del 31% en 1994. Es curioso observar cómo el ciclo del mercado de trabajo en las mujeres es siempre más lento y menos intenso. Además del factor género actúa el factor edad, ya comentado en el caso de los hombres. Las tasas de las mujeres jóvenes son superiores a la de los hombres jóvenes y a las del resto de mujeres. Estas tendencias sólo pueden ser explicadas por la permanencia en la sociedad española de factores discriminatorios derivados del sexo de las personas y de su edad. Esta hipótesis se confirmaría claramente al comprobar que la tasa de desempleo de las mujeres jóvenes es también superior a la de los hombres, cuando todos los análisis demuestran que en estas edades la formación es superior en las mujeres (30) (LEAL y CORTÉS, 1993).

El desempleo es un factor que agudiza el riesgo de pobreza en la mujer

Respecto a la situación de desempleo en las mujeres se hace especialmente relevante en un doble sentido: como barrera a su integra-

(30) Otro factor importante es la especialización formativa que están llevando los hombres y las mujeres. Los hombres tendrían una presencia mayoritaria en algunas especialidades de Ciencias, que son las que además teóricamente mantienen unas menores tasas de paro, mientras que las mujeres se estarían centrandó en algunas especialidades propias del campo ampliado de las Ciencias Sociales y de la asistencia social.

ción social, y por tanto en su participación en instituciones sociales básicas, y como traba y obstáculo para enfrentarse a determinados procesos de dificultades (separación, malos tratos...) lo que se convierte en un factor de exclusión que aumenta la probabilidad de caer en situaciones de pobreza.

TABLA 8. Evolución del paro de larga duración según género (1988-1998). Proporciones sobre el total de parados

AÑO	Total	Hombres	Mujeres
1988.....	61,5	55,5	67,7
1989.....	58,5	51,3	65,4
1990.....	54,1	45,8	61,5
1991.....	51,1	42,8	58,9
1992.....	47,4	38,4	56,2
1993.....	50,0	42,5	58,4
1994.....	56,1	49,7	62,9
1995.....	56,9	51,1	62,5
1996.....	55,7	49,8	61,3
1997.....	55,5	49,9	60,4
1998.....	54,6	48,0	59,6

FUENTE: INE, Encuesta de Población Activa.

Las razones que explicarían la mayor incidencia del desempleo entre las mujeres deben buscarse en la existencia de un factor de género que actúa en el mercado de trabajo como elemento negativo. Su presencia en el mercado laboral puede determinarse por la menor probabilidad que tienen para mantener su actividad y luego para encontrar un empleo estable que permita establecer un vínculo permanente con el mercado de trabajo. Aunque existen elementos positivos de cambio, todavía no puede plantearse que la situación de discriminación laboral haya desaparecido. Al contrario, todos los indicadores del mercado de trabajo inciden en la descompensación laboral entre los hombres y las mujeres. Nuevamente resulta posible delimitar en la sociedad española un factor de desigualdad que está actuando permanentemente sobre la estructura social, haciendo que el reparto y la participación de los ciudadanos españoles en el bienestar social no sea igualitario.

CUADRO 9

EL DESEMPLEO EN ESPAÑA

- El desempleo continúa siendo uno de los grandes problemas a los que se enfrenta la sociedad española. Es uno de sus principales déficit de desarrollo social.
- El desempleo no afecta a todos los ciudadanos de manera igualitaria.
- Los colectivos con mayor probabilidad de estar desempleados son: los jóvenes, las mujeres, los prejubilados hombres y los grupos con menor cualificación.
- El desempleo es un factor que aumenta la vulnerabilidad social de los colectivos que lo padecen.

4.3. EL PARO DE LARGA DURACIÓN

Cualquier análisis sobre el desempleo, desde la lógica de su repercusión sobre la extensión de los beneficios del desarrollo social, debe tener muy en cuenta los procesos de segmentación que se producen dentro del propio fenómeno del paro. Es especialmente importante resaltar la existencia dentro del desempleo de un segmento que mantiene esta situación de forma continuada, lo que apunta a la existencia de motivos estructurales. Una forma posible de aproximación a este fenómeno puede realizarse desde el paro de larga duración, entendiéndolo por ello el que mantiene parada a una persona al menos más de un año.

La situación del paro de larga duración en España es muy grave, aunque su volumen se ha reducido de forma importante. No obstante se mantiene una tasa del 54,6% de personas paradas que llevan en esta situación más de un año. La valoración de esta problemática debe ser más acuciente si se tiene en cuenta además que casi el 37% de todos los parados llevan dos o más años en esta situación. En términos absolutos estos porcentajes suponen unas cifras de más de 1.120.000 parados que llevan dos o más años en esta situación, o de 1.657.000 si el tiempo se reduce a uno o más años.

Relacionada con esta problemática se encuentra la reducción de la tasa de actividad que se ha observado entre los hombres de más de 55

años. De no ser así, la incidencia del desempleo de estos grupos de edad sería todavía mucho mayor y tanto el paro como el de larga duración se elevarían de forma considerable. El mecanismo utilizado para evitar la incidencia de estos grupos desplazados del mercado de trabajo es semejante al que se ha venido utilizando, por ejemplo, entre las mujeres. Su expulsión del mercado de trabajo, aunque se disfrace de jubilaciones anticipadas u otros mecanismos, constituye un nuevo indicador de déficit del desarrollo social en materia del empleo. Además, es importante destacar la concentración que se produce en determinadas ocupaciones, frente a las políticas de empleo que están incrementando la edad de la jubilación entre algunos profesionales. Nuevamente, el empleo se reparte de forma desigual, y las dificultades se concentran en los colectivos más vulnerables pertenecientes a sectores ocupacionales que han entrado en una crisis estructural.

4.4. AUMENTAN LAS SITUACIONES DE INESTABILIDAD LABORAL

Un último aspecto de interés en relación al mercado de trabajo es la situación de inestabilidad que se viene produciendo entre los trabajadores que consiguen una ocupación. Una gran parte de los trabajadores asalariados consiguen trabajar en condiciones elevadas de precariedad salarial, y sobre todo en situaciones definidas por la temporalidad de las condiciones de trabajo, que en muchas circunstancias conllevan un menoscabo de sus derechos como trabajadores.

La estructura de contratación entre los asalariados se ha transformado en los últimos años, avanzando hacia un modelo en el que se incrementa progresivamente el peso de los trabajadores con contratos temporales, ya sea a tiempo completo o tiempo parcial. (Tabla 9.)

En 1988 este tipo de contratos ya suponía un porcentaje del 23,3% del total de los trabajadores asalariados. Los últimos datos del tercer trimestre del año 1998 llevan este porcentaje por encima del 33,3%. En términos absolutos la evolución desde 1988 es notable, pues los contratos temporales han pasado de afectar a 1.946.000 personas a una cifra cercana a los 3.450.000 personas. Este incremento absoluto en más de 1.504.000 personas supone un incremento relativo del 77% en este breve período histórico. Hay que tener en cuenta que en este mismo pe-

riodo los asalariados se incrementaron en un volumen de 1.898.000 personas, lo que quiere decir que de ellos casi el 79% fueron asalariados con contratos temporales. Esto se observa claramente en la evolución de los contratos indefinidos, que se elevaron desde unas cifras del 6.391.300 en el año 1988 hasta 6.817.500 en 1998, lo que supone en términos absolutos una elevación de 426.000 contratos indefinidos, que representan un porcentaje relativo de incremento del 6,6%.

TABLA 9. Evolución del tipo de contrato en los asalariados en miles (1988-1998)

AÑO	Total	Contratos indefinidos	Contratos temporales
1988	8.351,5	6.391,9	1.946,4
1989	8.879,5	6.469,2	2.395,9
1990	9.273,4	6.452,8	2.809,9
1991	9.372,8	6.338,6	3.027,4
1992	9.076,3	6.034,3	3.039,5
1993	8.685,6	5.876,6	2.806,8
1994	8.626,3	5.708,4	2.914,5
1995	8.942,7	5.820,1	3.117,1
1996	9.284,1	6.141,9	3.136,5
1997	9.709,0	6.441,9	3.254,4
1998	10.241,1	6.817,5	3.415,7

FUENTE: INE, Encuesta de Población Activa.

4.5. A MODO DE BREVE SÍNTESIS

Los niveles de desempleo en España demuestran las dificultades que está encontrando la sociedad española para extender sus niveles de bienestar a todos los españoles. Aunque la familia está actuando como verdadero colchón del problema del desempleo (31) (PÉREZ-

(31) «Pocos son los desempleados españoles que viven solos o en compañía de una sola persona... el 84% de los hogares con un parado están compuestos de tres o más miembros, y el 78% de los hogares con dos parados cuentan con cuatro o más miembros..., más de tres de cada cuatro de ellos no son "personas de referencia" o "cabeza de familia"..., en torno al 22% figura como cónyuge o pareja del "cabeza de familia"..., la categoría más nutrida es la de "hijo del cabeza de familia". Un 52% de todos los desempleados declaran esa relación de parentesco» (PÉREZ-DÍAZ, CHULIÁ y ÁLVAREZ-MIRANDA, 1998, 47-48).

DÍAZ, CHULIÁ y ÁLVAREZ-MIRANDA, 1998), debido sobre todo a que el desempleo se concentra en algún miembro de la familia que normalmente no estaba ejerciendo las funciones de sustentador principal del hogar, sus efectos se dejan notar especialmente en el bloqueo del proceso de emancipación de los jóvenes y en las dificultades de integración laboral que encuentran las mujeres (TOHARIA, 1997).

En el caso de la emancipación la situación debe ser valorada como alarmante. Un retraso continuado de las edades en las que se emancipan los jóvenes supone una grave desventaja en su proceso de maduración y autonomía social, que puede tener consecuencias difíciles de prever, aunque algunos indicadores parecen demostrar que repercute en muchos sentidos sobre la propia coherencia social y sobre algunos de sus mecanismos articuladores de estabilidad. Además, introduce en sus familias un elemento adicional de presión tanto para los padres como para las madres, que no tienen más remedio que prolongar sus roles hasta edades superiores a la jubilación.

En el caso de las mujeres se puede observar cómo se ven sometidas a mayores dificultades para obtener una integración normalizada en el mercado de trabajo; esta situación agudiza su posición de dependencia económica, haciéndola más vulnerable a los sucesos de separación o ruptura familiar. Además, la situación del paro femenino y de actividad de las mujeres son un claro indicador de la pervivencia en la sociedad española de factores estructurales discriminatorios que hacen disminuir las posibilidades de poner en práctica un proyecto de vida autónomo, en el que se elija la opción de vida que se desee en igualdad de condiciones a las elecciones que hacen sus homólogos masculinos. Los problemas estructurales del desempleo introducen un factor disuasor que hace que muchas mujeres se retiren del mercado de trabajo, aunque no lo deseen.

No cabe duda que sobre estos grupos se concentra una problemática especial que pone en tela de juicio el funcionamiento del propio mercado de trabajo. Todo parece indicar que existe un colectivo de personas que no están pudiendo incorporarse al mundo laboral, aunque lo desean y tratan de hacerlo. Si además se añade a estos grupos las personas desanimadas, por ejemplo, igualando la tasa de actividad de las mujeres con la media de los países que constituyen la Unión Europea, se podría tener una idea más real de los déficit que está ge-

nerando el mercado de trabajo en España, y se podría entender mucho mejor el porqué las posiciones triunfalistas que oficialmente se transmiten desde las esferas gubernamentales sólo responden parcialmente a la realidad. Los datos claves son:

1. Una estructura de la actividad por debajo de los niveles europeos, que debería ser un horizonte deseable y posible.
2. Un nivel de desempleo muy inflado, concentrado además en los jóvenes y las mujeres.
3. Un desempleo estructural muy elevado, que demuestra la incapacidad que están encontrando algunos grupos sociales para integrarse en una esfera fundamental: el trabajo.

En estos tres aspectos la situación española es muy deficitaria y las políticas aplicadas no están teniendo los efectos deseados sobre los colectivos más desfavorecidos dentro de los parados. No se debe perder de vista que el valor *trabajo* es esencial en la sociedad española y constituye uno de los elementos esenciales del proceso de normalización social. La extensión del desarrollo social debe pasar necesariamente por la solución de esta problemática y por la protección de los parados.

La evolución de la contratación temporal puede ser considerada como otro de los indicadores claves que permiten detectar la problemática del desarrollo social en el mundo del trabajo. El tema clave a la hora de valorar el significado de esta evolución es su repercusión sobre las condiciones de vida y de trabajo de las personas afectadas por este tipo de contratos, y esto no se puede aislar del significado del empleo en la sociedad española actual. La inestabilidad laboral está repercutiendo gravemente sobre algunos procesos claves como son la emancipación de los jóvenes españoles, la incorporación de las mujeres al mundo de trabajo, la integración social de los inmigrantes económicos extranjeros, las políticas sociales frente a la exclusión social, etc.

El modelo de mercado de trabajo que se está imponiendo constituye la razón fundamental del grave deterioro que están experimentando algunos grupos sociales y puede ser señalado como la principal causa estructural de la exclusión social que sufren estos colectivos (GARCÍA ROCA, 1995; CAMARERO, 1998). Hay que tener en cuenta

que además la crisis del trabajo (32) no es sólo una situación caracterizada por el desempleo, la precarización laboral y las menguantes expectativas sociales, es también un indicador de la incapacidad que están mostrando las organizaciones sociales para plantear alternativas al modelo neoliberal (33) dominante (RECIO, 1998; *Cristianisme y Justicia*, 1993)

CUADRO 10	
PRINCIPALES RASGOS DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA	
➤	Una estructura de actividad por debajo de la media europea con claros déficit en el colectivo de mujeres y entre los hombres de más de 55 años.
➤	Un nivel de desempleo muy superior que se concentra en determinados grupos sociales.
➤	Un desempleo estructural muy elevado, tanto entre los parados que ya han trabajado antes como en los que lo hacen por primera vez.
➤	Un deterioro continuado en las condiciones de contratación que consiguen obtener las personas ocupadas, caracterizadas por la inestabilidad y la precariedad salarial.

(32) «La crisis del trabajo no es sólo una situación dominada por el desempleo, la precarización laboral y las menguantes expectativas sociales. Es también la incapacidad de las organizaciones y corrientes sociales que tradicionalmente han articulado esta ingente masa social de articular un conjunto de propuestas alternativas que actúen como exigencias al actual modelo social y que sirvan para reconstruir un referente colectivo de objetivos sociales a conseguir» (RECIO, 1998, 38).

(33) «Entiendo el neoliberalismo como una manera de pensar y actuar sobre la organización de la economía nacional e internacional, lo cual implica naturalmente pensamiento y acción sobre realidades políticas y sociales conexas (...) no es un cuerpo doctrinal homogéneo (...) implica más bien una tendencia intelectual y política a primar, es decir, estimar más y fomentar preferentemente las actuaciones económicas de los agentes individuales, personas y empresas privadas, sobre las acciones de la sociedad organizada en grupos informales (pensionistas), formales (asociaciones de consumidores, sindicatos), asociaciones políticas (partidos) y gobiernos (...) énfasis en todo lo que garantice la libertad de actuación de los agentes individuales. El neoliberalismo profesa que el mercado libre, e incluso el mercado real y concreto, más o menos libre, que tenemos hoy en día, coordina adecuadamente las acciones individuales de carácter económico para conseguir con otros métodos de organizar la economía (planificación, intervención estatal, economía mixta)» (SEBASTIÁN, 1993, 20-21).

CAPÍTULO 5

El desarrollo del sistema de bienestar en España

Resulta evidente, como se comprueba en la propia Declaración de Copenhague, que la actual organización socioeconómica no ofrece los mismos beneficios a todos los ciudadanos, sino que por el contrario excluye a un conjunto importantes de ellos. Por ello es obvio que el análisis de la exclusión social debe partir de la constatación de que los actuales modelos de crecimiento económico traen en sí mismos un conjunto de contradicciones o déficit sociales que pueden actuar como elementos de bloqueo y crisis del propio sistema económico.

CUADRO 11

RASGOS DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA SOCIEDAD OCCIDENTAL

- Un gran porcentaje de desempleo persistente y estructural derivado de los propios modelos de crecimiento económico y de organización de las relaciones laborales.
- En la nueva sociedad neoliberal las relaciones de cada individuo con la sociedad se definen además de por la jerarquía de clase y por la desigualdad económica, por el estar dentro o fuera del circuito de relaciones económicas y de consumo.
- Una insuficiente aplicación de los derechos sociales reconocidos por el aparato jurídico y reconocidos teóricamente en todos los ámbitos de la sociedad.
- La exclusión como proceso requiere e implica una demanda de intervención por parte del Estado. La exclusión no es un proceso voluntario y, sobre todo, es una situación que reclama la intervención del Estado.

FUENTE: CAMARERO, 1998.

CUADRO 12

EL SISTEMA DE PROTECCIÓN EN ESPAÑA

- El porcentaje que España dedica a protección social representa el 23,5% de su PIB (1994). La distancia con la media de la Unión Europea (28,7%) es todavía de cinco puntos.
- La mejora española desde 1980 ha sido superior a la que se ha producido en la media europea. España ha mejorado 5,3 puntos desde 1980 por 4,4 puntos de mejora en Europa. Sin embargo, todavía no se han alcanzado los niveles europeos del año 1980 —en el que el gasto social como porcentaje del PIB representaba el 24,4%—, con lo que el retraso se puede evaluar en más de una década.
- En 1994 se rompe la tendencia creciente de evolución positiva en el gasto de protección social, iniciada al principio de la década de los ochenta. Respecto al gasto de 1993 se produce una reducción de 1,2 puntos del PIB, y las estimaciones de 1995 siguen reduciendo el total del gasto social hasta el 22,6%. En Europa esta tendencia también se ha producido, aunque más atenuada, lo que puede ser un verdadero handicap para la convergencia del sistema de protección español con el de los países de la Unión Europea.
- Utilizando como criterio de comparación las unidades de paridad de poder de compra, la distancia con los países de la Unión Europea se encuentra en un 35% por debajo de la media de estos países.
- Es importante destacar las diferencias existentes entre España y los países de la Unión Europea en la estructura funcional del gasto social. España dedica el 40,9% a vejez y supervivencia, el 34,9% a salud, el 17,5% a empleo, el 1,7% a maternidad y familia y el 5,0% a alojamiento y otros. Por el contrario la media europea es del 43,2% para vejez y supervivencia, el 34,5% para salud, el 8,4% para empleo, el 6,6% para maternidad y familia y el 7,3% para alojamiento y otros. Como se puede deducir de esta comparación España dedica un menor gasto a vejez y supervivencia, salud, maternidad y familia y alojamiento. Por el contrario dedica una mayor participación al empleo, debido a sus mayores tasas de desempleo.

CUADRO 12 (continuación)

EL SISTEMA DE PROTECCIÓN EN ESPAÑA

- La principal fuente de financiación de la protección social es la cotización de los empleadores, tanto en España como en la media europea, aunque en España está diez puntos por encima (51% frente al 41%). Las aportaciones públicas son similares y se sitúan en ambos casos en torno al 28%. Sin embargo, en la estructura de ingresos la cotización de las personas protegidas (trabajadores asalariados, autónomos y otros) es en España menos relevante (18% frente al 27%) (Consejo Económico y Social, 1998).

FUENTE: Consejo Económico y Social, 1998.

Como señala GOUGH, la base del Estado de Bienestar se encontraría en la necesidad de garantizar los derechos sociales de todos los ciudadanos sobre la base de su aceptación, que implica además un amplio consenso social. Por ello la universalización de servicios para todos los ciudadanos se convierte en uno de los principios diferenciadores de la intervención estatal frente a los criterios de racionalización utilizados por el propio mercado (34).

Se podrían utilizar otros enfoques para valorar el nivel de bienestar alcanzado por la sociedad española, aunque la perspectiva que mejor entronca en un diagnóstico sobre la situación de desarrollo social alcanzada por España es precisamente la de abordarlo desde los propios déficit del crecimiento económico y de la eficacia que están mostrando las instituciones públicas para paliar estas situaciones. Es evidente que la intervención pública es muy amplia y llega a aspectos y sectores de la sociedad que nada tienen que ver con una concepción centrada en los tres objetivos prioritarios que señalaba KORPI en el caso sueco.

Para evitar una posible disgregación es conveniente centrar los distintos aspectos que conforman los sistemas de bienestar, por lo que

(34) Por ello es normal y deseable, como recoge KORPI en el resumen que elaboró sobre el desarrollo del Estado de Bienestar en Suecia, que los principales objetivos del sistema de bienestar sueco fueran la abolición de la pobreza, la consecución de una calidad general de vida basada en un desarrollo económico y en políticas de empleo para todos y en la reducción de las desigualdades sociales (citado por CAMARERO, 1998, 70).

se ha adoptado la postura de concentrar la valoración en cuatro temas claves: la educación, la salud, la vivienda y la protección social (Cuadro 12).

5.1. UNIVERSALIZACIÓN Y EXCLUSIÓN EDUCATIVA

En el contexto de cambio y metamorfosis del trabajo (GORZ, 1995) que se viene produciendo en la mayoría de los países del bloque europeo occidental, el sistema educativo debe tener un papel fundamental. Las exigencias formativas de los nuevos sectores ocupacionales, y de la mayoría de los tradicionales, introduce un elemento de distorsión permanente en el sistema educativo, que debe responder no sólo a los idearios curriculares tradicionales, sino que debe dar salida a los nuevos modelos profesionales derivados de los sectores económicos más dinámicos.

Mejoran los niveles de estudios de los españoles

La evolución del nivel educativo, desde el punto de vista de la titulación propia del sistema formal, a partir de la puesta en marcha de la obligatoriedad de escolarización (35) en la EGB, ha evolucionado de forma positiva y continuada, lo que ha hecho modificarse la estructura del nivel de estudios de la población española. La proporción de población de 16 y más años que se declaraba analfabeta en el año 1995 representaba el 4,2%, de los cuales casi el 60% tenían 65 o más años. La evolución de la población analfabeta en España en los últimos años ha sido muy positiva, para lo cual basta comparar su proporción en el año 1981 (8%) con los niveles actuales. Algo parecido se observa con el nivel de *sin estudios*, que representaba en 1995 el 14,4%.

Si en vez de los niveles más bajos se toman los niveles superiores se observa la misma tendencia. La población española con estudios

(35) La Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), Ley Orgánica de 3 de octubre de 1990, contempla la extensión de la educación básica desde los seis hasta los 16 años —incluyendo educación primaria y la secundaria obligatoria—, en condiciones de obligatoriedad y gratuidad (INE, 1997, 97).

post-secundarios o superiores alcanza una proporción del 12,8%, y de ellos el 65% se sitúan en los grupos de edades comprendidos entre los 20 y 39 años.

TABLA 10. Evolución del nivel educativo. Población de 16 y más años según estudios terminados (1981-1995). Porcentajes

NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS	1981	1991	1995
Analfabetos.....	8	5	4
Sin estudios.....	15	16	14
Primarios.....	53	38	33
Secundarios o Medios.....	19	33	36
Post-secundarios o superiores.....	5	8	13
TOTAL.....	100	100	100

FUENTE: INE, Encuesta de Población Activa e Indicadores sociales.

El factor edad es clave para comprender las diferencias educativas de la población española y explica la concentración de los niveles inferiores entre los grupos de más edad y superiores en las cohortes poblacionales formadas por jóvenes o adultos entre 20 y 39 años.

Un gran esfuerzo de la sociedad en la educación

El esfuerzo realizado por la sociedad española ha sido muy notable (36), lo que ha permitido que se produjera un acercamiento paulatino hacia los niveles de los países de la OCDE, tanto en lo que respecta a los niveles educativos de la población española como a los esfuerzos realizados por la Administración, como se refleja en la evolución del gasto total en educación. Efectivamente este gasto ha pasado de representar un 3,8% del PIB en el año 1980 hasta un 5,7% en el año 1997. Esto ha permitido que se sitúe próximo a los niveles de países como Irlanda, Alemania y Austria, y por debajo de los que más invierten, que son Francia (6,4%) y los Países Escandinavos (7-8% del PIB) (PÉREZ-DÍAZ, V.; CHULIÁ, E., y ÁLVAREZ-MIRANDA, B., 1998).

(36) El gasto público en educación se ha incrementado desde el 3,6% del PIB en el año 1985 hasta el 4,5% en 1995 (Fuente: MEC, Dirección General).

TABLA 11. Gasto total por alumno en porcentaje del PIB *per cápita* por nivel educativo en diversos países de la OCDE, 1994

	Educación Infantil	Educación Primaria	Educación Secundaria	Educación Universitaria
Suecia.....	16	29	31	73
Estados Unidos	-	21	26	61
Media OCDE.....	18	20	26	49
Irlanda.....	13	13	22	48
Holanda.....	15	16	22	46
Reino Unido	29	19	25	43
Alemania.....	23	17	31	43
Francia.....	15	17	30	31
Bélgica.....	12	16	28	31
España.....	18	19	24	30
Italia.....	18	24	28	26

FUENTE: European Comission, 1997.

Este esfuerzo también se puede valorar a través del gasto total por alumno medido en porcentaje del PIB *per cápita*. En educación infantil España ya se sitúa en la media de los países de la OCDE, mientras que es algo inferior en la Educación Primaria y en la Secundaria. Las mayores diferencias se observan en la Educación Universitaria, y es justo en este nivel donde se debe concentrar una gran parte de los esfuerzos presupuestarios.

Como se puede ver el esfuerzo en educación que está realizando la sociedad española es enorme y va teniendo efectos positivos poco a poco. La correlación que existe entre nivel educativo y ocupación permite vislumbrar una progresiva tendencia positiva al empleo, aunque el factor educativo no es el único elemento que actúa en las relaciones laborales (37).

(37) «Posiblemente los universitarios registran un menor índice de desempleo no sólo porque ocupan los puestos más exigentes del mercado de trabajo, sino también porque están siendo reclutados para otros que requerían menor cualificación formal» (PÉREZ-DÍAZ, V.; CHULIÁ, E., y ÁLVAREZ-MIRANDA, B., 1998, 154).

Próxima la universalización, la clave es la extensión de la calidad

En cualquier caso todo parece indicar que en un contexto de universalización de la educación hasta los 16 años como en el que se encuentra la sociedad española en estos momentos, los indicadores que se deben utilizar para evaluar sus efectos sobre las situaciones de exclusión social y desigualdad deben centrarse en aspectos de carácter más cualitativo. El contexto de extensión de la educación hace que la exclusión educativa sea una desventaja importante para la integración social de cada individuo y no sólo en los aspectos laborales.

El camino para encontrar unos indicadores cualitativos que sean capaces de descubrir los campos en los que lo general no define la situación no es sencillo, más cuando estos indicadores se utilizan para comparar la situación entre distintos países. Un acercamiento posible se puede realizar valorando las tasas de escolarización por edades, para observar los límites educativos de las distintas generaciones que van atravesando los distintos cursos de formación reglada.

En la educación infantil, que juega un papel muy importante como elemento que permite compensar las desigualdades estructurales debidas a las carencias del entorno social, cultural y económico de las familias para asegurar desde el inicio de la vida las mismas oportunidades, se observan algunos límites notables. Es cierto que la educación infantil, que tiene carácter voluntario para los niños de 0 a 6 años, ha progresado cuantitativamente de forma notable, consiguiendo una tasa de escolaridad infantil del 90,9% para el curso 1997-1998. Hay que tener en cuenta que esta tasa en 1986 sólo alcanzaba el 70,6% y que además el índice de matriculación en Centros privados ha disminuido proporcionalmente y sólo representa el 32,3% del total del alumnado. A pesar del balance positivo general no se puede obviar la existencia de una tasa del 9,1% de no escolarización en la educación infantil, y es justo este porcentaje el que podría soportar algunos elementos problemáticos (38).

(38) Entre los factores que estarían explicando este incremento en la educación infantil se podrían señalar los siguientes: la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la percepción de los mejores resultados a lo largo de la trayectoria educativa de los niños en la escuela desde edades tempranas.

La tasa de escolaridad para la educación primaria y secundaria se sitúa en un 109,7%, con lo que se puede considerar conseguido el objetivo de la plena escolaridad hasta los 16 años. Para valorar con mayor precisión los resultados de este proceso de extensión educativa obligatoria se pueden utilizar algunos indicadores centrados en la calidad educativa y en el rendimiento escolar. La tasa de finalización de estudios (39) ha aumentado en todos los niveles educativos, aunque de forma especialmente notable entre los alumnos de educación primaria, donde los resultados de las niñas (40) (91,2%) han superado al de los niños, con un 83,6% en el mismo curso.

Según el informe de evaluación de la enseñanza primaria elaborado por el Ministerio de Educación y Ciencia, los resultados obtenidos por los alumnos son moderadamente satisfactorios, aunque presentan diferencias según el área y curso. Para estos alumnos las áreas de mayor dificultad son la lengua castellana y literatura, el conjunto de lenguas extranjeras y las matemáticas. La evaluación de los alumnos que siguen las enseñanzas anteriores a la reforma refleja valores más negativos en matemáticas, y las asignaturas como Física y Química y Geología (41).

No obstante, la nueva educación primaria introducida por la LOGSE empieza a obtener algunos resultados más favorables que los logrados por la EGB. Estos resultados apuntan a que *el nivel sociocultural de las familias es el factor determinante en los resultados académicos de los alumnos en todas las áreas*, además no parece haber diferencias significativas entre los centros públicos y privados, ya que se obtienen los mismos resultados en función de las variables socioculturales. El sistema educativo por sí sólo no equilibra en la actualidad las diferen-

(39) Puede ser definida como la relación entre el alumnado de todas las edades, que termina un estudio, respecto al total de la población que tiene la edad teórica de finalización de dicho estudio. (Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia, Estadísticas de la Enseñanza en España, 1998.)

(40) Resultados para el Curso 1994/95.

(41) Según el Diagnóstico General del Sistema Educativo elaborado por el INCE en el curso 1996/1997, los resultados obtenidos apuntan a un resultado mediocre. De acuerdo con este informe «(...) menos de un 25% de los jóvenes de 16 años es capaz de comprender ideas abstractas expresadas en textos y reconocer las tesis que defienden sus autores. Entre los que cuentan 14 años, esas facultades las demuestran no más de un 2%. Respecto a la expresión escrita, un 80% de los alumnos de 14 años y casi un 50% de los de 16 años son incapaces de escribir de forma clara, coherente y completa una historia con una trama sencilla» (PÉREZ-DÍAZ, V.; CHULIÁ, E., y ÁLVAREZ-MIRANDA, B., 1998, 153).

cias sociales, pero aún tiene más dificultad si los esfuerzos educativos de los centros y los profesores no son completados por las familias.

En cuanto al resto de niveles, se percibe una mejora considerable en BUP, con una tasa de finalización que ha pasado del 31,1% en el curso 89-90 al 46,1% en el curso 94-95. En COU y Formación Profesional, sin ser tan pronunciado el cambio, se han producido ligeros avances, pasando para el caso del COU del 31,6% en 1989-90 al 36,2% en el curso académico 1994-95. No obstante, la tasa de finalización del conjunto de la enseñanza secundaria sigue siendo inferior a la media de los países de la OCDE (según datos aportados por el Consejo Económico y Social en su Memoria sobre España en 1995), ello debido fundamentalmente a dos factores: a los peores resultados de los hombres, así como a la baja proporción de alumnos que siguen enseñanzas de formación profesional.

La Formación Profesional, uno de los agujeros negros del sistema educativo

La temática de la Formación Profesional en España constituye uno de los principales fracasos del sistema educativo, teniendo además una notable incidencia sobre la problemática del desempleo. Las necesidades de mano de obra cualificada no están siendo resueltas actualmente por la Formación Profesional, produciéndose un déficit de profesionales en determinadas ocupaciones.

Se puede considerar que la Formación en España es un tipo de formación que se enfrenta a un notable desprestigio social que procede de su propia concepción en la Ley General de Educación de 1970. En esta ley se estableció que los alumnos que habían aprobado la EGB tendrían el título de Graduado Escolar, pudiendo escoger entre continuar los estudios en el Bachillerato o en la Formación Profesional. Por el contrario, los que no lo habían superado recibían el Certificado de Escolaridad, que les acreditaba su paso por EGB, debiendo por tanto cursar la Formación Profesional. Esta estructura ha tenido consecuencias drásticas ya que «(...) a la FP iban, primero, los alumnos menos dotados o con menos formación y, segundo, como era obligatorio, aquellos alumnos que estaban desmotivados. Consecuentemente, con esas condiciones sólo se podía esperar un alto índice de fracaso» (Centro de

Estudios del Cambio Social, 1999, 323). El resultado es que la Formación Profesional se convirtió en una «(...) extensión de la escolarización obligatoria de miles de adolescentes que habían fracasado en la EGB, la única opción de esos jóvenes de continuar dentro del sistema educativo» (Centro de Estudios del Cambio Social, 1999, 323).

Los niveles de fracaso escolar en la Formación Profesional se han mantenido a niveles muy elevados, como lo demuestra el hecho de que durante el curso 1994/95 sólo obtuvieran el Título de Técnico Auxiliar de los 181.209 alumnos matriculados el 46% (83.316). Esto supone además un incremento notable respecto a los niveles de fracaso diez años antes, que fueron del 41%.

La crisis de la Formación Profesional reglada se ha agudizado por su falta de prestigio social, que ha bloqueado la posible colaboración de los empresarios. De esta forma cada vez resulta menos funcional a sus necesidades ocupacionales, lo que nuevamente refuerza su propio fracaso al no servir para lo que se creó. Esta situación se ha intentado variar con la Formación Profesional no reglada, que experimenta un enorme crecimiento desde que se empezaron a recibir fondos europeos en el año 1986. Tanto la Formación Profesional Ocupacional como la Formación Profesional Continua se enfrenta al doble reto de dar una enseñanza de calidad y, sobre todo, adecuada a sus necesidades, y aunque no se dispone de un balance global que permita valorar su efectividad real, todo parece indicar que se ha hecho mucho más hincapié en las cifras formales de los cursos dados que en sus efectos sobre el empleo y la formación ocupacional de los trabajadores que han asistido a sus cursos (Centro de Estudios del Cambio Social, 1999).

Los Programas de Garantía Social ofrecen un desarrollo insuficiente

En relación con la Formación Profesional se debe hacer mención a los Programas de Garantía Social. Estos Programas se dirigen a jóvenes entre 16 y 21 años que carecen de una titulación académica o profesional, por no haber superado los objetivos de la ESO, o que están a punto de abandonar la escuela, y también a todos aquellos jóvenes desempleados sin titulación. Lo pretendido en estos programas es que «(...) aquellos jóvenes que por sus circunstancias personales, familiares, sociales o culturales, no han podido superar los contenidos de

la ESO encuentren su sitio en el espacio educativo, para luego incorporarse al mundo laboral o para retomar los estudios» (Centro de Estudios del Cambio Social, 1999, 343). En estos Programas se intenta en última instancia mantener los vínculos de socialización con el sector de la juventud que tiene las mayores dificultades para mantenerse en el sistema educativo, intentando al mismo tiempo iniciar un proyecto de integración laboral mediatizado por el contenido y la organización de los propios Programas de Garantía Social. Estos Programas contemplan cuatro modalidades, que tratan de adaptarse a las distintas problemáticas que presentan los distintos grupos de jóvenes: Necesidades Educativas Especiales, Iniciación Profesional, Talleres Profesionales y Formación-Empleo. Aunque la idea es muy positiva, los datos del curso (42) 1996/1997 inducen a pensar que el esfuerzo es todavía insuficiente, especialmente en los Talleres Profesionales, que es la modalidad que está dirigida a jóvenes que se encuentran en situación de marginación y de riesgo social y que además tienen dificultades para adaptarse al sistema escolar (Centro de Estudios del Cambio Social, 1999).

El problema del fracaso escolar: uno de los indicadores claves

Todo parece indicar que el fracaso escolar (43) es un grave problema que afecta al sistema educativo. La tasa de finalización de estudios, así como la tasa de idoneidad, tomadas como indicadores del abandono y del fracaso escolar muestran que aún se tienen que seguir haciendo esfuerzos notables para que muchos alumnos no queden fuera del sistema escolar. Es significativo que sólo el 54,8% de los alumnos que tienen 15 años se encuentran matriculados en los cursos que les corresponden por su edad, lo que indica una situación en la que cerca del 41,6% de las personas matriculadas estarían en un curso inferior, lo que significa una situación de retraso. Aunque la obligatoriedad les mantiene en el sistema educativo, se produce una si-

(42) Para el curso 1996/97 el número de profesores fue de 1.612 y el presupuesto ascendió a 3.811 (Centro de Estudios del Cambio Social, 1999).

(43) Se puede consultar el estudio elaborado por Jordi PLANAS y Mercé COMAS, *Prevención del fracaso escolar y de la marginación de los jóvenes en el periodo de transición de la escuela a la vida adulta y profesional en España* (PLANAS y COMAS, 1994).

tuación de fracaso que se puede retroalimentar y que produce situaciones de abandono prematuro que son muy difíciles de recuperar. La conexión del fracaso escolar con los niveles sociales ha sido verificada en numerosos informes (LEAL y CORTÉS, 1993).

La tasa de idoneidad va disminuyendo con la edad, y parece que la tendencia es que aumenten las proporciones de alumnos matriculados en cursos inferiores a los que les correspondería teóricamente por su edad. Este problema no puede atribuirse en exclusiva al sistema educativo, pues la correlación entre fracaso y nivel social parece plantearse como uno de los aspectos fundamentales que explicaría esta situación y sobre todo su concentración en determinados grupos sociales más desfavorecidos.

TABLA 12. Tasa de idoneidad en distintas edades desde el curso 93-94 hasta el curso 95-96

EDAD	93-94	94-95	95-96
8 años	94,4	95,5	96,1
10 años	89,6	89,8	92,3
12 años	79,0	79,7	83,3
13 años	74,4	75,4	77,1
14 años	67,9	68,7	69,6
15 años	57,8	58,0	58,4

FUENTE: Ministerio de Educación y Cultura, Estadística de la Enseñanza en España. Avance de Resultados 1998.

Observando la tasa de finalización de estudios se pueden evaluar aproximadamente las dimensiones del fracaso escolar en el ciclo educativo obligatorio. Si se tiene en cuenta que el porcentaje de personas con certificado de escolaridad se sitúa entre el 22,2% y el 20,4% del total de jóvenes de 14 años se puede entender que el nivel de fracaso se encontraría en estos niveles en la enseñanza obligatoria. En cuanto al siguiente nivel, es decir, el Bachiller, la tasa de finalización se ha elevado intensamente, llegando a situarse próxima al 48%, lo cual indica que en cada generación de jóvenes hay al menos actualmente casi un 50% que logra finalizar sus estudios obteniendo el Título de Bachiller. El COU lo termina el 36% y esto explica porqué casi el

28% de la generación de 19 años pasa a la Universidad a continuar sus estudios de Educación Superior (44).

La problemática de la desigualdad educativa

La importancia de la educación para el desarrollo social de un país es vital. Por ello es muy importante lograr que el sistema educativo mantenga su extensión social, y lo que resulta tal vez más importante, que aumente su calidad, especialmente la que se dirige a los grupos sociales más desfavorecidos. El incremento de gasto educativo que se observa en los hogares españoles (45) una muestra más de la creciente importancia que las familias conceden a la formación de sus miembros. La dinámica parece imparable, por lo que constituye un buen referente para valorar los avances que se están produciendo y los efectos que generan sobre los grupos sociales que no son capaces de mantenerse en ella.

CUADRO 13

PRINCIPALES PROBLEMAS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN EDUCATIVO

- La completa escolarización de la franja de edad entre 0-6 años, especialmente en las edades de 2 y 3 años.
- La intervención sobre una *franja de edades comprendidas entre los 14 y 16 años* que en el tránsito de la ESO se está quedando fuera de la enseñanza reglada.
- Unos índices de *fracaso escolar* muy importantes.

(44) El volumen de estudiantes universitarios está creciendo ininterrumpidamente. El número de matriculados en el curso 1997-1998 fue de 1.571.300 y de 1.547.600 en el curso 1998-1999. Para hacerse una idea del cambio experimentado basta comparar estas cifras con el número de matriculados en el curso 1986-1987, que fue de 901.435 alumnos. (Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia, 1997.)

(45) El gasto de las familias españolas en educación ha crecido en un 96,7% entre 1990 y 1997, pasando de 555,8 miles de millones de pesetas a 1.093,2 miles de millones de pesetas, según los datos proporcionados por la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.

CUADRO 13 (continuación)

PRINCIPALES PROBLEMAS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN EDUCATIVO

- Importantes *tasas de absentismo escolar*, especialmente en algunos colectivos y etnias.
- La insuficiente *adecuación* entre las exigencias del mercado de trabajo y la formación impartida.
- Concentración de la problemática en algunos grupos sociales étnicos con rendimientos escolares muy inferiores.
- *Necesidades educativas* de las personas adultas procedentes de situaciones desfavorecidas:
 - ❖ Las que derivan del analfabetismo, desempleo y pobreza.
 - ❖ El colectivo gitano.
 - ❖ Inmigrantes.
 - ❖ Mujeres de estratos desfavorecidos.
 - ❖ Adolescentes y jóvenes con problemas judiciales.
- La *Formación Profesional y la extensión de los Programas de Garantía Social*. Romper con la dinámica de desprestigio de la Formación Profesional, convirtiéndola en una alternativa verdadera a la Enseñanza Universitaria. Potenciar los Programas de Garantía Social como instrumento de inserción social de los grupos de jóvenes que se quedan descolgados del sistema.

FUENTE: VV.AA. (1997a). DOCUMENTACIÓN SOCIAL, núm. 106, y Elaboración propia.

Efectivamente, los análisis de pobreza y exclusión son muy claros al demostrar la relación que existe entre el bajo nivel formativo y la mayor probabilidad de verse alcanzado por una situación de dificultad o deterioro. Aunque la mayoría de las investigaciones señalan que la variable con mayor poder explicativo es el estatus de origen y la educación de los padres, por encima de la educación formal recibida, no cabe duda que los efectos de la formación se añaden a los condicionantes que se deben superar en la inserción social cotidiana.

En un contexto de extensión de la formación los grupos que van quedando descolgados amplían su distancia respecto a los que se mantienen en el sistema educativo. Las diferencias se establecen frente a la propia media que va alcanzando el conjunto de sujetos que forman cada generación de jóvenes.

Otro aspecto de notable importancia es la extensión de la calidad de la educación a todos los colectivos sociales, incluyendo los más desfavorecidos. En este punto algunos estudios realizados muestran una situación de brecha entre la formación que el sistema proporciona en unos lugares o en otros. Por ejemplo, el gasto en enseñanza pública por alumno muestra notables diferencias territoriales.

También se puede señalar, como indican PÉREZ-DÍAZ, CHULIÁ y ÁLVAREZ-MIRANDA, la enorme importancia que están teniendo los propios criterios de admisión en los Centros Públicos, al primar la proximidad del domicilio. De esta manera el resultado es que los Centros Educativos se van diferenciando a partir de los propios lugares de residencia, con lo que se produce una acumulación de problemas en determinados Centros debido a la concentración de los colectivos más desfavorecidos en determinadas zonas. De esta manera, «(...) *los colegios de financiación pública tienden a reproducir la estructura social del barrio en el que están localizados*» (PÉREZ-DÍAZ, V.; CHULIÁ, E., y ÁLVAREZ-MIRANDA, B., 1998, 135).

Por tanto, y para concluir, es necesario volver a señalar que la extensión de la calidad educativa a todos los centros y la intervención sobre los colectivos que se van descolgando de la tendencia de elevación del nivel formativa constituyen dos de los principales problemas que se deben tener en cuenta a la hora de valorar la situación educativa desde una perspectiva que trate de comprender el fenómeno del desarrollo social a partir de la extensión de lo conseguido por la sociedad a todos sus integrantes.

5.2. SALUD Y EXTENSIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL

Dentro de la construcción del Estado de Bienestar la salud ha sido considerada como un bien individual y colectivo reconocido constitucionalmente. La idea de salud hace referencia, siguiendo las propias definiciones de la OMS, al bienestar físico, psíquico y social y no sólo a

la ausencia de enfermedad. De esta forma se podría considerar que la salud es una variable dependiente influida por diversos factores. El análisis de la situación de salud en España, desde la perspectiva del análisis del desarrollo social, implica dos cuestiones fundamentales: 1. Identificar las necesidades de salud más importantes, y 2. Conocer y establecer las desigualdades en este campo del bienestar social.

La esperanza de vida se sitúa entre las más altas del mundo

Para identificar las principales necesidades se debe realizar previamente una aproximación al estado de salud de la población, a través de algunos de los indicadores más utilizados. El indicador de salud más importante, en el que se resumen los demás, es sin duda la esperanza de vida al nacer.

Los datos españoles indican una situación envidiable, con una de las esperanzas de vida más altas de Europa y del mundo. La esperanza de vida española se corresponde con los niveles alcanzados en los países del entorno europeo.

Es un indicador importante, pues resume la probabilidad que tiene cada generación de ir pasando edades hasta alcanzar las edades superiores. Una mayor esperanza de vida indica que los habitantes de ese país tienen más probabilidad de vivir más años, y como es lógico ello está directamente condicionado con el nivel de salud que tiene esa población.

TABLA 13. Esperanza de vida al nacer, por países

PAÍS	Esperanza de vida al nacer (años)
Francia.....	78,7
Grecia	77,9
España	77,7
Bélgica	76,9
Reino Unido.....	76,8
Austria	76,7
Alemania.....	76,4
Dinamarca	75,3

FUENTE: ONU, 1996.

Una mortalidad muy reducida

Un indicador complementario es la mortalidad, y especialmente la mortalidad infantil. En este caso se considera que la capacidad que tiene una sociedad de conseguir que el mayor número de sus nacimientos sobrevivan es una función directa del desarrollo de esa sociedad y, por supuesto, de la extensión de las mejoras sanitarias y sociales al conjunto de la sociedad. Es un buen indicador del nivel social (46), aunque la mortalidad infantil está segmentada socialmente, lo que indica que la probabilidad de supervivencia de los nuevos nacidos no es homogénea.

TABLA 14. Evolución de la tasa específica de mortalidad infantil en España

AÑOS	Mortalidad infantil (por 1.000)
1985	8,9
1992	7,1
1997	5,5

FUENTE: INE, Movimiento Natural de Población.

Al igual que sucedía con la esperanza de vida, la tasa específica de mortalidad infantil muestra unos niveles muy bajos, que se han reducido notablemente, incluso desde un período tan cercano como el año 1985. La tasa de mortalidad infantil se sitúa actualmente en torno al 5,5‰ en el año 1997, frente al 8,9‰ de 1985. Como se puede observar la reducción es muy importante, lo que indica que la sociedad española ha conseguido un gran control sobre la supervivencia de sus nacimientos, de tal manera que sólo fallecen cinco niños por cada 1.000 nacimientos antes de que cumplan el primer año. Este nivel es semejante al de la mayoría de los países europeos y sólo es superado por los países nórdicos (4,1‰ en Suecia y 3,9‰ en Finlandia).

(46) La tasa de mortalidad infantil en el mundo fue del 54‰ en el año 1996, del 80‰ en los países de bajos ingresos y del 91‰ en los países de África Subsahariana (*Anuario El País*, 1999).

(47) La idea que se intenta desarrollar con esta tasa es la de medir la proporción de nuevos nacidos que mueren antes de cumplir el primer año (Pressat, 1981).

En cuanto a las enfermedades más frecuentes, y al igual que sucede en la mayoría de los países desarrollados, son las enfermedades crónicas las que constituyen la principal causa de muerte, y dentro de ellas son las cardiovasculares las que mantienen una elevada prevalencia, y en conjunto absorben un elevado coste sanitario y social.

Por el contrario, la prevalencia histórica de las enfermedades infecciosas y parasitarias ha disminuido espectacularmente, y su persistencia se asocia a desigualdades sociales y regionales que persisten en el territorio español. Las enfermedades crónicas y degenerativas han sustituido en protagonismo a las enfermedades infecciosas y carenciales. La excepción a esta situación viene representada por el SIDA.

El impacto del SIDA, una plaga del siglo XX y ¿XXI?

Efectivamente, la infección por VIH continúa presentando una de las tasas anuales más altas de la Unión Europea. Se puede considerar que la pandemia del SIDA es un fenómeno de gran impacto, como lo demuestra el hecho de que sea la principal causa de muerte en el grupo de edad entre 25 y 39 años.

El impacto del SIDA no se puede valorar estrictamente en términos cuantitativos, y aún así había registrados a 30 de septiembre de 1998 unos 52.098 casos. La tendencia en los últimos dos años parece que indica una reducción importante de los nuevos casos que se diagnostican anualmente, lejos de las cifras alcanzadas en 1995.

Es importante sin embargo destacar que cerca del 56,6% del total de casos están concentrados en las edades comprendidas entre 25 y 34 años, y si se amplía este grupo hasta los 39 años, el porcentaje se eleva hasta el 72,4% del total. El análisis de las prácticas de riesgo sigue demostrando la relación entre el consumo de drogas por vía parental y la enfermedad, de tal manera que el porcentaje de enfermos de SIDA que pertenecen a este grupo de riesgo asciende a un 64,1% del total de casos de 1998. Hay que tener en cuenta que las condiciones socioeconómicas de los consumidores de heroína son mucho más bajas que las que tiene la población en general.

TABLA 15. Casos de SIDA por práctica de riesgo

GRUPO DE RIESGO	Casos	%
UDVP.....	33.397	64,10
Homo / bi.....	7.232	13,88
Hetero.....	6.247	11,99
Homo+UDVP.....	842	1,62
Niños madre+.....	789	1,51
Hemoderivados.....	742	1,42
Transfusiones.....	334	0,64
Otros.....	221	0,42
No consta.....	2.294	4,40
TOTAL.....	52.089	100,0

FUENTE: Ministerio de Sanidad y Consumo. *Anuario El País*, 1999.

El desarrollo del SIDA en España es un proceso muy ligado a la extensión del consumo de la heroína, que se empieza a desarrollar en los años ochenta, atacando de forma muy virulenta a las generaciones de jóvenes de aquel período. El consumo se concentró entre los jóvenes pertenecientes a los grupos más vulnerable, haciendo verdaderos estragos en algunos barrios populares. Este hecho viene a demostrar que en la salud y en la enfermedad las diferencias sociales actúan de forma persistente.

El nivel de salud se diferencia socialmente

Efectivamente, aunque el nivel de salud que presenta la sociedad española mantiene las pautas fundamentales de los países en mejor situación, se ha constatado la existencia de distintos niveles de salud entre los diferentes grupos sociales. Esto es algo especialmente importante, pues vuelve a demostrar que el problema del desarrollo humano no se debe limitar a los logros generales que una sociedad es capaz de alcanzar. El tema clave una vez más es el reparto de los beneficios sociales, y esto sucede del mismo modo en la salud. Resulta preocupante observar cómo incluso en este tema las desigualdades sociales constituyen el gran handicap para la extensión del desarrollo social a todos los ciudadanos.

TABLA 16. Razón entre la mortalidad de los trabajadores manuales y la de los profesionales y directivos (48)

CAUSA DE MUERTE	Razón
➤ Todas las causas	1,72
➤ Cáncer	1,39
❖ Estómago.....	1,74
❖ Colon y recto.....	0,85
❖ Pulmón.....	1,61
❖ Sistema nervioso	2,86
❖ Leucemia	0,87
➤ Enfermedades del aparato circulatorio	1,43
❖ Enfermedades del corazón	1,40
❖ Enfermedades isquémica del corazón.....	1,31
❖ Enfermedades cerebro-vasculares	1,66
➤ Enfermedades del aparato digestivo	2,09
➤ Cirrosis hepática	2,32
➤ Accidentes y violencias.....	2,25
❖ Accidentes de tráfico.....	2,18
❖ Suicidio.....	3,74

FUENTE: VV.AA., 1997b.

Se viene observando en distintos estudios e investigaciones que los grupos pertenecientes a los estratos socioeconómicos más bajos y los que presentan algún tipo de exclusión social son los que tienen un menor nivel de salud y los mayores problemas (VV.AA., 1997b). Este resultado ha sido validado en una investigación comparativa llevada a cabo en ocho provincias españolas (Ávila, Badajoz, Córdoba, Guadalajara, Teruel, Toledo, La Rioja y Valencia) en la que se analizaba la razón de mortalidad de grupos de trabajadores y directivos. Los resultados obtenidos pueden valorarse en la Tabla 16.

Como se puede ver la mortalidad en el grupo de los trabajadores manuales fue 1,72 veces más alta que en los profesionales y directivos. En algunas enfermedades esta relación fue todavía mayor, por lo que no es aventurado afirmar, aunque sea hipotéticamente, que existe

(48) Estudio realizado sólo para los hombres de 30 a 64 años en las ocho provincias antes aludidas citado en el artículo publicado en la Revista DOCUMENTACIÓN SOCIAL, núm. 106, del año 1997.

una mayor probabilidad de morir en los trabajadores manuales que en los directivos y profesionales.

Evidentemente estos estudios se circunscriben habitualmente a muestras no muy numerosas y a poblaciones relativamente pequeñas, por lo que sus resultados deberían tomarse siempre con precaución. Sin embargo, llama poderosamente la atención el hecho de que se obtengan resultados parecidos en otras investigaciones en las que se ha llegado a considerar que existe una elevada correlación entre las situaciones de pobreza de los barrios y la mortalidad en los mismos, o entre los indicadores de privación material y mortalidad. También, por ejemplo, resulta interesante conocer los resultados de otro estudio (49) en la ciudad de Barcelona en el que se llegó a demostrar que «(...) *las diferencias en la mortalidad prematura entre los barrios más ricos y más pobres se ha incrementado, debido fundamentalmente a las muertes por SIDA y a las muertes de sobredosis por drogas en estos últimos*» (VV.AA., 1997b, 151).

En las Encuestas de Salud se puede observar cómo los grupos sociales que pertenecen a los estratos más bajos y aquellos que presentan una mayor exclusión son los que tienen un mayor número de problemas de salud. En estas Encuestas son las personas en paro y sin estudios las que tienen un mayor número de enfermedades (50), y además en la percepción subjetiva de su salud muestran una percepción más negativa. Estos indicadores permiten establecer la existencia de una relación entre problemas de salud, percepción de la misma, con el nivel social.

Los factores de riesgo también se distribuyen heterogéneamente

El análisis de algunos factores de riesgo relacionados con la salud incide en la misma hipótesis. El peso de estos factores de riesgo se distribuye heterogéneamente por la sociedad, de tal forma que afecta de forma más severa a los grupos sociales que son denominados como desfavorecidos.

(49) Este estudio se refiere a la tesis doctoral de C. BORRELL con título «*Evolució de les desigualtats socials en salut a la ciutat de Barcelona, 1993-1992*», defendida en la Universidad Autónoma de Barcelona en el año 1995.

(50) «(...) los entrevistados sin estudios declaran dos veces más enfermedades del corazón y asma o bronquitis crónica que los individuos con estudios superiores..., las personas desempleadas declaran padecer estas enfermedades en un 80% más que las personas con empleo» (VV.AA., 1997b, 154).

Esto sucede, por ejemplo, con el tabaco (51), en donde la Encuesta de Salud del año 1993 verifica que su consumo es más elevado en los individuos sin estudios, aunque en las mujeres este patrón se modifica al existir una prevalencia de tabaquismo mayor entre las que tienen los estudios más altos. Lo mismo sucede con el consumo de alcohol, en este caso el porcentaje de bebedores excesivos también es mayor en los individuos sin estudios, de tal forma que la frecuencia que se puede observar de bebedores excesivos en este grupo es un 38% mayor que la media y un 87% que la que presentan los que tienen un nivel de estudios equivalentes al tercer grado.

El consumo de drogas, un problema social

Dentro de los factores de salud merece un especial interés el análisis del consumo habitual de drogas ilegales. El Sistema Estatal de Información sobre Toxicomanías recoge desde 1987 las tendencias temporales y espaciales del consumo. Entre 1987 y 1993 el número de casos tratados por abuso o dependencia de opiáceos ha pasado de 10.338 a 39.145 casos en España. Las características generales de las personas tratadas se mantienen en un perfil de hombre joven, aunque la edad media se ha elevado desde 24,9 años en 1987 hasta 27,2 en el año 1993. El número de personas fallecidas por consumo de opiáceos o cocaína se mantiene más o menos estable, aumentando la edad media de los fallecidos.

TABLA 17. Fallecidos por consumo de opiáceos o cocaína por edad media

AÑOS	Fallecidos	Edad media
1987	234	26,1
1990	455	27,5
1993	442	30,7

FUENTE: SEIT, 1993.

(51) En los hombres sin estudios existe un 35% más de grandes fumadores que en la población en general y un 75% más que entre los hombres que alcanzan un nivel de estudios de tercer grado.

Parece evidente que los patrones de salud y enfermedad varían de unos grupos sociales a otros y que la desigualdad en este terreno constituye uno de los elementos para plantear una intervención pública equilibrada. Es muy importante constatar la existencia de un conjunto de factores de riesgo que actúan de forma diversificada sobre los distintos grupos sociales, lo que lleva ineludiblemente a la necesidad de intervenir sobre ellos y sobre las situaciones de enfermedad desde la diversidad social. La medicina preventiva debería ser uno de los campos básicos del desarrollo social, puesto que sólo modificando los factores sociales de riesgo se puede hacer que el estado de salud de la población se vaya equilibrando.

Un gran esfuerzo para conseguir la universalización

El sistema sanitario en España ha conseguido un elevado nivel de universalización en el derecho a la asistencia sanitaria pública, llegando a alcanzar una cobertura próxima al 98,7% de la población española (52). Sin embargo, como plantea el Consejo Económico y Social en su Memoria del año 1997, *«(...) la naturaleza de tal derecho universal padece las mismas contradicciones que el propio sistema sanitario, que pese a dicha extensión de la cobertura sigue distinguiendo entre el origen profesional o no del derecho al acceso, y que a pesar de haberse universalizado exige una prueba de ausencia de recursos económicos a aquellos que no acceden por la vía de la afiliación profesional a la Seguridad Social»* (Consejo Económico y Social, 1998, 509) (Tabla 18).

Como sucedía en el tema educativo el esfuerzo del gasto público en Sanidad ha sido muy intenso desde los años ochenta, lo que se ha traducido en un acercamiento a las pautas de los países más desarrollados, con una proporción del 7,6% del PIB, que se encuentra próxima a la media de los países de la Unión Europea, que era en 1995 del 8,2%.

(52) Todavía recientes se encuentran los casos de niños de padres inmigrantes extranjeros en situación de irregularidad que no fueron atendidos por el Servicio Público de Salud. En este sentido es fundamental caminar hacia una situación en la que el derecho a la asistencia sanitaria sea reconocido como un derecho público, personal y no contributivo que se debe aplicar con carácter no discriminatorio a todos los residentes en España (Consejo Económico y Social, 1998).

TABLA 18. Evolución del gasto en Sanidad en varios países europeos (% PIB)

AÑOS	1991	1992	1993	1994	1995
Alemania.....	9,0	9,3	9,3	9,5	9,6
Bélgica	8,0	8,1	8,3	8,2	8,0
España	7,1	7,2	7,3	7,3	7,6
Francia.....	9,1	9,4	9,8	9,7	9,9
Holanda.....	8,6	8,8	9,0	8,8	8,8
Reino Unido.....	6,5	7,0	6,9	6,9	6,9
Suecia	8,4	7,6	7,6	7,7	7,7
Unión Europea	7,6	7,7	7,8	7,8	8,2

FUENTE: OCDE, Health Data Base, 1996.

Entre 1991 y 1995 el gasto sanitario privado se elevó en un 47,7%, por encima del porcentaje de incremento del gasto público que en el mismo período aumentó en un 36,9%. Esto ha hecho que se alterase la estructura del gasto sanitario total, aumentando la representatividad total del gasto privado desde el 20,6% en 1991 hasta el 21,8%.

TABLA 19. Camas totales por 1.000 habitantes, 1994

PAÍSES	Camas
Holanda	11,3
Filandia	11,0
Alemania	10,1
Austria.....	9,5
Francia	9,4
Bélgica.....	7,7
Grecia.....	5,0
España.....	4,3

FUENTE: OCDE, Health Data Base, 1996.

En número de camas hospitalarias por 1.000 habitantes, la posición española se sitúa en la cola de los países europeos. En el año 1994 sólo existían 4,3 camas por cada 1.000 habitantes, por una me-

dia superior a las nueve camas en los países europeos con mayor índice de desarrollo humano.

TABLA 20. Profesionales sanitarios por 1.000 habitantes, 1994

PAÍSES	Médicas/os (A)	Enfermeras/os (B)	B/A
Suecia	2,7	8,6	3,2
EE.UU	2,4	7,1	3,0
Holanda	2,4	5,7	2,4
Francia.....	2,8	5,3	1,9
Alemania	2,7	4,9	1,8
España	4,0	4,2	1,1

FUENTE: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994.

Sin embargo, en el campo de los profesionales sanitarios la posición española es de las primeras en lo que se refiere al número de médicos por 1.000 habitantes, aunque esto no ocurre con los profesionales de la enfermería, que escasean. La relación entre enfermero/médico es desigual, situándose en un nivel de 1,05, cuando lo aconsejable es que sea superior a 1,5.

Los hogares españoles destinan un porcentaje equivalente al 8,5% de sus gastos al campo de la salud, más del 50% de este gasto se dedica a financiar servicios sanitarios privados que ofrece también la sanidad pública. Lógicamente los hogares que tienen mayores recursos gastan 2,5 veces más en esta clase de servicios que los que tienen rentas inferiores. De los gastos no cubiertos por la sanidad pública, el 60% se dedica a financiar las consultas de los dentistas, que son menos visitados por las familias de menores recursos. En términos de equidad estos datos se traducirían en la tesis de que en el acceso a la atención sanitaria los servicios que no son cubiertos por la financiación pública serían mucho menos utilizados por los grupos sociales con menores recursos, puesto que quienes no tienen la capacidad de financiarlos no pueden utilizarlos (Consejo Económico y Social, 1998).

El acceso desigual a los servicios de salud

La utilización de los servicios sanitarios básicos como son la consulta al médico, la hospitalización y las urgencias médicas parece ser

homogénea desde el punto de vista de los distintos grupos sociales que acceden a estos recursos. Sin embargo, la equidad no funciona cuando se entra en el terreno de la accesibilidad a estos servicios, especialmente en lo que se refiere al tiempo de espera en la consulta y al tiempo de espera para el ingreso hospitalario ordinario.

Los datos son claros y demuestran que el tiempo de espera en la consulta que pasan los enfermos sin estudios (37 minutos) es muy superior al que pasan los enfermos con estudios de tercer grado (27,9 minutos), y del mismo modo, el tiempo de espera para el ingreso hospitalario ordinario es de 83,5 días en las personas sin estudios y de 18,8 días en los individuos con estudios de tercer grado. Estas diferencias podrían ser explicadas a partir de la hipótesis de que «(...) los individuos con el nivel de estudios más altos consiguen la prestación de servicios cuando lo necesitan debido a un mejor conocimiento del funcionamiento del sistema sanitario, una mayor facilidad para resolver los problemas burocráticos ligados a la accesibilidad al mismo o a unas mayores posibilidades de comunicación con el personal médico, responsable en última instancia de la provisión de los servicios» (VV.AA., 1997b, 163).

TABLA 21. Diferencias sociales en el uso de los servicios sanitarios, 1993

AÑOS	Tiempo en llegar a la consulta (minutos)	Tiempo de espera en la consulta (minutos)	Tiempo de espera para ingreso hospitalario ordinario (días)
Sin estudios.....	18,5	37,0	83,5
Primer grado.....	16,9	37,8	65,1
Segundo grado....	16,7	32,4	62,1
Tercer grado.....	17,5	27,9	18,8

FUENTE: VV.AA., 1997b. DOCUMENTACIÓN SOCIAL, núm. 106.

Esta situación refuerza la idea de que hay dos cuestiones distintas a la hora de valorar la situación del desarrollo social en el campo de la salud. Una primera viene dada por lo que se puede denominar como proceso de universalización de la atención sanitaria, cuyo objetivo fundamental sería el tratar de poner a la práctica una concepción en la que la salud sería considerada como uno de los derechos humanos fundamentales. Esta universalización se consigue a través de la

extensión de la red sanitaria a todos los rincones del territorio nacional y a todos los grupos sociales, especialmente a los más desprotegidos. En cualquier caso, este proceso permitiría atacar el resultado de las diferencias en la salud cuando se manifiestan a través de enfermedades, pero no necesariamente atendería las exigencias de una Medicina preventiva que debería centrarse en la intervención sobre los factores de riesgo, que, como se ha planteado anteriormente, se diferencian socialmente, haciendo que la salud de los grupos más vulnerables sea mucho peor.

Hay, sin embargo, un segundo aspecto complementario de enorme importancia, como es reconocido por el propio Consejo Económico y Social: *«(...) cuando se trata de protección de la salud, la calidad de los servicios prestados no deja de ser un factor tan importante como el hecho de su misma cobertura»* (Consejo Económico y Social, 1998, 511). La universalización de los servicios sanitarios debe realizarse bajo el presupuesto de la igualación de calidades en los servicios prestados, evitando los problemas habituales que se producen en la práctica diaria: mal servicio, tiempo de espera, tratamiento de las especialidades, etc. Este aspecto es esencial desde la óptica del desarrollo social, pues implica que lo público debe cubrir el derecho a la salud con criterios de calidad suficientes para paliar los efectos que las desigualdades sociales producen sobre el estado de salud y sobre la atención sanitaria sobre los grupos sociales más desfavorecidos.

CUADRO 14

RASGOS DEL SISTEMA DE SALUD EN ESPAÑA

- Se mantiene uno de los niveles mejores de salud del mundo
- Se ha conseguido universalizar el sistema de salud, realizando un notable esfuerzo económico. No obstante existen zonas en las que la universalización no ha llegado, salvo los grupos que acceden a ellos a través de la Medicina privada.
- Todavía la igualación de las calidades en los servicios sanitarios es una asignatura pendiente, especialmente en aspectos tan relevantes como la Medicina preventiva.

CUADRO 14 (continuación)

RASGOS DEL SISTEMA DE SALUD EN ESPAÑA

- La salud se distribuye heterogéneamente, los grupos más desfavorecidos son los que tienen peor salud. Los factores de riesgo son mayores en los grupos sociales más desfavorecidos: consumo de alcohol, condiciones de hacinamiento, condiciones del hábitat...
- El acceso a la salud también es desigual, los grupos con mayores recursos utilizan de forma más eficaz los servicios sanitarios.
- Algunas enfermedades (SIDA) o hábitos poco saludables (consumo de drogas) se concentran en grupos sociales vulnerables.

5.3. EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS

La organización y extensión de un sistema de garantía de rentas constituye uno de los indicadores de bienestar esenciales que se pueden arbitrar para valorar el grado de desarrollo social que ha conseguido alcanzar la sociedad española. Se puede entender por éste a «(...) *todos los sistemas de transferencias colectivas concebidos para proteger a la gente contra los distintos riesgos sociales*» (Comisión Europea, 1995b, 2). Los riesgos más comunes son: incapacidad laboral por accidente o enfermedad, invalidez, desempleo, cargas familiares, vejez y muerte (orfandad y viudedad). El sistema protector español se corresponde con el modelo Beveridge, basado en la centralidad de la Seguridad Social, que recae sobre un sistema contributivo para los trabajadores y sus familias; a este sistema se suma un sistema no contributivo, de carácter mucho más restringido, con exigencia de prueba de necesidad, más un sistema asistencial residual formado por un conjunto de prestaciones a extinguir, y además algunas ayudas eventuales para emergencias sociales y las rentas mínimas (AGANZO y LINARES, 1997).

Aunque se ha producido un notable avance en el sistema de garantía de rentas en España, la comparación internacional con los países más cercanos del entorno permite vislumbrar la distancia que todavía queda por caminar.

Algunas características del sistema de garantía de rentas

El sistema de garantía de rentas en España tiene una serie de peculiaridades que marcan sus principales características. Andrés AGANZO y Esperanza LINARES destacan los siguientes rasgos generales:

1. El sistema protector español se caracteriza por una universalización incompleta. En la actualidad existen tres redes protectoras, la contributiva, la no contributiva y la asistencial, de las que van quedando excluidos sucesivamente colectivos en situación de necesidad, como se comentará más adelante, y que implican una gradación en la intensidad protectora que ofrecen a medida que se transita desde el sistema contributivo al asistencial.
2. Su carácter fuertemente contributivo y familiar le hace poco adecuado a momentos caracterizados por la vulnerabilidad del mercado laboral y por el aumento de la inestabilidad de los hogares, primando el principio de equivalencia frente al principio de redistribución y estableciendo fuertes diferencias a partir de las cotizaciones realizadas. Ello está causando una dualización en la protección social, según la cual la *calidad* de los derechos sociales a los que puede acceder cada persona está en función de su trayectoria laboral, relegándose los niveles más bajos de la protección social (pensiones no contributivas o rentas mínimas) a aquellas personas con una vida laboral inexistente o más precaria.
3. Constituye el elemento central del sistema de protección social español, un sistema extenso en cobertura, pero exclusivamente monetarista. Los hogares reciben prestaciones económicas (47% de éstos), pero éstas no van acompañadas de otras medidas activas ni coordinadas con otros Sistemas (Empleo, Vivienda, Educación...). Esto acarrea en ocasiones efectos perversos, que contribuyen a situaciones de dependencia estructural de la protección que nada favorecen la inserción.
4. La baja intensidad protectora, donde un gran número de prestaciones se sitúan por debajo del Salario Mínimo Interprofesional, y en numerosos casos se sitúan por debajo de los umbrales de pobreza. Todo parece indicar que «*la in-*

completa universalización ... se ha hecho a costa de la capacidad protectora del Sistema y no ha supuesto la eliminación de la vulnerabilidad, aunque sí la disminución de la pobreza grave y muy grave (es decir, aquellas personas que sólo tienen entre un 25% y un 12,5% de los ingresos medios del país)» (AGANZO y LINARES, 1997, 32)

5. Una casi inexistente protección familiar, siendo una de las grandes lagunas del sistema de mantenimiento de rentas (53). El gasto por maternidad se mantenía en la media europea, aunque el gasto por protección familiar se situaba 1,4 puntos del PIB por debajo.
6. La ausencia de una renta mínima estatal, como derecho subjetivo, se constituye en otra gran laguna del sistema español. El desarrollo e implantación de los programas de rentas mínimas por parte de las Comunidades Autónomas, sin que haya por el momento unos mínimos comunes en todo el territorio nacional con financiación desde los Presupuestos Generales del Estado, está causando que el derecho a un ingreso mínimo sea graciable y no subjetivo, expulsando de esta red última de protección social a algunos colectivos excluidos y en situación de necesidad, como se comentará posteriormente.
7. Por último, un gasto contenido y alejado de los niveles de la Unión Europea, tal como se planteaba anteriormente.

Para hacer una valoración más exacta de la evolución del sistema de garantía de rentas se ha considerado necesario realizar un análisis más pormenorizado de algunos de sus subsistemas de protección. Por su importancia capital se va a analizar el sistema de pensiones, tanto en su vertiente contributiva como no contributiva, y además el sistema de protección al desempleo y el de garantía de recursos, que resultan significativos desde el punto de vista tanto de los logros como de los déficit que presenta el sistema de protección social español.

(53) En 1991, mediante la Ley de Prestaciones No Contributivas de 1990, entró en vigor el actual esquema de protección familiar, que reserva este subsidio a las familias por debajo de un límite de ingresos. La cuantía de la prestación es muy baja, 3.000 pesetas por hijo a cargo, y permanece invariable desde esa fecha.

5.3.1. El sistema de pensiones (54)

La relevancia que tiene el análisis del sistema público de pensiones desde el punto de vista de la problemática del desarrollo social en España deriva de que las pensiones públicas (55) constituyen las rentas fundamentales de un tercio de la población española. Según la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1990-91, un tercio de los hogares españoles tiene como sustentador principal a un pensionista, entre los cuales un 75% tiene más de 65 años. Por ello, la posición económica de un colectivo cuantitativa y cualitativamente muy relevante en la sociedad española, el de las personas mayores, viene determinada sobre todo por las características del sistema público de pensiones, pues la mayoría de las personas mayores derivan sus ingresos del cobro de una pensión del sistema de Seguridad Social. Según una Encuesta realizada por el CIS (1990), entre las personas mayores que declaran vivir de sus propios ingresos, el 89% lo hace mediante una pensión de la Seguridad Social. Por tanto, las características y evolución de las pensiones públicas constituyen el elemento explicativo fundamental de la capacidad de este sector de población para satisfacer sus necesidades de bienestar.

En cuanto a su estructura, el sistema público de pensiones está constituido fundamentalmente por las pensiones del sistema de Seguridad Social, que otorga el 89% de las pensiones públicas. Aparte de este sistema hay que considerar las pensiones correspondientes a los trabajadores de la Administración Pública. El sistema de pensiones de la Seguridad Social está constituido por dos niveles de protección. Un primer nivel contributivo, en el que se adquiere el derecho a la percepción mediante la realización previa de un conjunto de cotizaciones durante un determinado número de años a lo largo de la vida activa, las cuales determinan también la cuantía de la pensión a percibir. El segundo, no contributivo, que extiende la provisión de una pensión a aquellas personas que por razones de edad o invalidez han de abandonar el mercado de trabajo, pero que no cumplen los requisitos de acceso al sistema contributivo (56).

(54) Este epígrafe del sistema de pensiones ha sido redactado por Rosalía MOTA.

(55) Una análisis más exhaustivo del sistema de pensiones se puede encontrar en MOTA (1996).

(56) El sistema público de pensiones se complementa con un pilar complementario, libre y de gestión privada, orientado en su creación a mejorar el nivel de prestaciones de

Desde el inicio de la década de los ochenta, la sociedad española ha realizado un *esfuerzo económico considerable* en el ámbito de las pensiones, pasando a representar el gasto público en pensiones del 5,8% del PIB en 1980, al 8,1% en 1992, y al 9,3% en 1996. Este aumento en el esfuerzo dedicado a la protección económica a través del sistema de pensiones ha permitido que se produjera un acercamiento relativo a los niveles de gasto de los países de su entorno. Mientras que en 1980 el gasto social español como porcentaje del PIB distaba 6 puntos (un 18% frente a un 24%), en 1992 esta diferencia se había reducido a 4,5 puntos, un 22.5% frente a un 27% (Eurostat, 1993). Como consecuencia de este aumento del esfuerzo presupuestario, se han producido avances significativos en la provisión pública de una pensión, traducidos fundamentalmente en la mejora de la cobertura y las cuantías medias de las pensiones públicas.

TABLA 22. Evolución del número de pensiones contributivas, asistenciales y no contributivas. España, 1986-1997

AÑOS	Total	Contributivas	No Contributivas	Asistenciales (1)
1986.....	5.907.715	5.545.492	—	362.223
1987.....	6.071.480	5.708.849	—	362.631
1988.....	6.319.859	5.880.479	—	439.380
1989.....	6.544.381	6.032.267	—	512.114
1990.....	6.743.316	6.187.135	—	556.181
1991.....	6.967.944	6.347.973	28.569	591.402
1992.....	7.177.639	6.509.765	129.147	538.727
1993.....	7.656.991	6.769.903	232.991	654.079
1994.....	7.567.050	6.902.984	264.408	399.658
1995.....	7.698.457	7.032.458	324.532	341.467

(1) Incluyen las pensiones del Fondo Nacional de Asistencia Social creadas en 1960 para ancianos y enfermos, y el Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos incluido en la Ley de Integración Social del Minusválido de 1982. Desde 1992, ambas pensiones han quedado suprimidas, manteniéndose el derecho a la pensión de las que habían sido previamente reconocidas.

FUENTE: Anuario de Estadísticas Laborales, 1995.

las modalidades públicas, tal y como se recogió en la Ley de Regulación de Planes y Fondos de Pensiones de 1987. Actualmente en España, y fundamentalmente a través de medidas fiscales (desgravaciones por aportaciones a planes y fondos de pensiones personales), se está impulsando el desarrollo de este pilar complementario.

La extensión de la cobertura del sistema de pensiones se ha visto reflejada en el crecimiento ininterrumpido del número de pensiones del sistema de la Seguridad Social desde mediados de la década de los ochenta, tal y como se puede observar en la Tabla 22. La tasa de crecimiento entre 1986 y 1995 en el número de pensiones otorgadas por la Seguridad Social ha sido de un 30%, pasando éstas de 5.907.715 en 1986 a 7.698.457.

Las pensiones no contributivas

La extensión de la protección que otorga el sistema público de pensiones recibió un impulso fundamental con la Ley de Pensiones no Contributivas de 1990, que instrumentó dentro de la Seguridad Social un nivel no contributivo de protección. Esta Ley otorgó a aquellas personas que por razones de edad o invalidez abandonaban el mercado de trabajo sin cumplir el período mínimo de cotización necesario para tener acceso al nivel contributivo de prestaciones, el derecho subjetivo a una pensión (57).

Hasta este momento aquellas personas que se jubilaban o sufrían invalidez sin haber cotizado el número de años suficientes a la Seguridad Social se veían excluidos del sistema de protección social, y por tanto ante un riesgo importante de caer en situaciones de pobreza. Éstas se correspondían con personas que, o bien no habían participado nunca en el mercado laboral, o bien habían tenido una carrera laboral intermitente e inestable. La pauta que sigue la distribución de pensiones no contributivas por género confirma el vacío de protección que el nivel no contributivo de pensiones vino a llenar. Según datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1990-91, del total de población mayor de 65 años que percibe una pensión no contributiva, el 76% son mujeres. Como consecuencia de esta extensión del sistema público de pensiones, su cobertura alcanza a casi toda la población susceptible de recibir una pensión: más del 80% de los españoles mayores de

(57) Los requisitos exigidos para acceder a esta pensión no contributiva son: con carácter general, la residencia en territorio nacional (cinco años, dos de los cuales han de ser anteriores a la solicitud de la pensión) y la insuficiencia de recursos, y con carácter específico, la edad de 65 años para la pensión de jubilación y un grado de minusvalía de más del 65% para la de invalidez.

65 años y en situación de inactividad percibe algún tipo de pensión, siendo entre los hombres la casi totalidad y dos terceras partes entre las mujeres (58) (MUÑOZ MACHADO y otros, 1997).

Se incrementa el valor de las pensiones

Junto a esta mejora en la cobertura que ofrece el sistema de pensiones se ha producido también un *crecimiento del valor real de las pensiones medias*, que ha elevado la capacidad adquisitiva de los pensionistas. Sirva como muestra que en 1997 la pensión contributiva media real de jubilación era 1,5 veces la de 1980 (Anuario de Estadísticas Laborales de 1980 y 1997). Como se puede observar en la Tabla 23, la pensión contributiva media ha pasado de representar el 76,7% del SMI en 1985, a igualarlo en 1995, y desde entonces la pensión contributiva media supera el importe del salario mínimo.

TABLA 23. Evolución de la pensión media en porcentaje del Salario Mínimo Interprofesional. España, 1985-1997

AÑOS	Pensión media	Salario mínimo	% SMI
1985	28.539	37.170	76,7
1986	31.515	40.140	78,5
1987	33.962	42.150	80,5
1988	36.100	44.040	81,9
1989	39.400	46.680	84,4
1990	43.200	50.010	86,4
1991	48.000	53.250	90,1
1992	52.000	56.280	92,4
1993	55.800	58.530	95,3
1994	59.300	60.570	97,9
1995	63.000	62.700	100,5
1996	66.900	64.895	103,1
1997	69.500	66.630	104,3

FUENTE: Elaboración propia.

(58) La tasa de cobertura mide el porcentaje de personas que encontrándose en edad de acceder a una pensión se les reconoce el derecho a percibirla. Por regla general, el cálculo de dicha tasa se limita a la población mayor de 65 años, dado que las pensiones de jubilación son casi la mitad del total y esa es la edad legal de jubilación.

Las razones fundamentales de este crecimiento han sido: primero, la maduración del sistema, que ha originado que el importe de las altas iniciales de pensiones sea cada vez mayor, debido al acercamiento de las bases reguladoras a los salarios reales, al cumplimiento de carreras de cotización más largas y a salarios más altos; segundo, la revalorización de la cuantía media de las pensiones por encima del crecimiento de los precios que se ha venido poniendo en marcha desde mediados de la década de los ochenta.

Junto a esta revalorización por encima del crecimiento del IPC la Administración ha seguido una pauta de distribución interna de las revalorizaciones que ha beneficiado a las pensiones más bajas, puesto que la revalorización ha sido proporcionalmente mayor para éstas. Esta política, junto con la elevación continua de las pensiones mínimas contributivas hasta alcanzar a inicios de la década de los noventa el SMI, ha supuesto *la introducción de un principio redistributivo dentro del sistema contributivo de pensiones*, cuya consecuencia fundamental ha sido la mejora del nivel de bienestar de aquellos pensionistas que, aun cumpliendo los años de cotización necesarios para acceder al sistema contributivo, accedían a pensiones muy bajas porque estos años eran muy pocos o porque sus cotizaciones habían sido muy reducidas (59).

La introducción de este principio ha supuesto un cambio fundamental en la concepción de la protección que ha de otorgar el sistema de pensiones, según el cual la Administración ha mejorado la garantía de un nivel de vida suficiente a la población que por razones de edad o incapacidad no puede participar en el mercado de trabajo, con independencia de su cumplimiento contributivo, y por tanto sin que la lógica distributiva del mercado condicione el acceso a un nivel de bienestar suficiente. Por ello los dos mecanismos anteriormente comentados han originado una desvinculación efectiva entre cotizaciones y prestaciones, introduciendo un principio de redistribución hacia aquellos

(59) Los diferentes trabajos que han analizado los efectos redistributivos del gasto social en pensiones durante la década de los ochenta han llegado a la misma conclusión: las pensiones contributivas han sido uno de los campos dónde más se ha dejado notar este impacto redistributivo, produciéndose una reducción de las desigualdades entre las personas mayores que perciben una pensión contributiva. Como ejemplo de ello véanse los trabajos de BANDRÉS y CUENCA (1996) y GIMENO (1993).

grupos cuya más débil posición en el mercado de trabajo a lo largo de su vida activa se reflejaba en la pensión que percibían.

El sistema de pensiones como mecanismo de prevención de la pobreza

Como consecuencia de estos avances en la cobertura, y en la intensidad de las pensiones públicas, el sistema de pensiones ha actuado durante los años ochenta como un destacado mecanismo de prevención de las situaciones de pobreza entre las personas mayores. Buena prueba de ello ha sido la reducción de la incidencia de la pobreza entre las personas mayores. De acuerdo con los datos elaborados por el Consejo Económico y Social (1997), la proporción de hogares pobres en el total de hogares con sustentador principal mayor de 65 años ha pasado del 27,3% en 1981 al 22,8% en 1991.

Sin embargo, y aun reconociendo la mejora que se ha producido en el ámbito de las pensiones desde inicios de la década de los ochenta, el diagnóstico de la situación de éstas desde el punto de vista del desarrollo social ha de ir más allá del análisis de indicadores generales, como la tasa de cobertura o el crecimiento de la cuantía de la pensión media. Desde la conceptualización de partida del desarrollo social que se ha adoptado en este Informe, la valoración de la evolución del sistema público de pensiones ha de atender fundamentalmente a las oportunidades de participación en el proceso de distribución del bienestar general que conceden a las personas que las perciben, y por tanto a la pauta de desigualdad que genera en cuanto a las posibilidades reales que tienen éstas de disfrutar de un grado de seguridad económica aceptable en sus condiciones cotidianas de vida.

La pauta de redistribución que se ha producido al interior del sistema contributivo de pensiones representa sin duda un avance considerable desde este punto de vista. Sin embargo, hay que señalar otros aspectos de la estructura de las pensiones que representan carencias importantes para el bienestar de las personas que las perciben. El núcleo fundamental de los límites del sistema público de pensiones desde el punto de vista del desarrollo social se encuentra en que no es un sistema de pensiones basado en un modelo universal, en el que la ciudadanía sea su principio rector, y por tanto garantice a todos los ciudadanos que han de abandonar el mercado de trabajo una pensión

suficiente. Son tres los límites que tiene actualmente el sistema público de pensiones en España para cumplir con este objetivo, que dan lugar por tanto a los principales déficit sociales que se están produciendo en el campo de las pensiones.

Principales déficit en el sistema de pensiones

En primer lugar, cabe señalar el hecho de que las pensiones no contributivas no se han configurado como una pensión universal, sino como una pensión asistencial sometida a prueba de recursos. Es decir, el acceso a una pensión no contributiva está limitado por la insuficiencia de recursos del beneficiario potencial o de los familiares con los que convive (60). Debido a la existencia de esta prueba de suficiencia de recursos, *el sistema público de pensiones deja huecos, o sectores de población desprotegidos*, que aunque sean cuantitativamente poco importantes (de hecho se puede decir que se ha producido una universalización casi completa en el campo de las pensiones, como se ha comentado anteriormente), enfrentan un riesgo de pobreza muy relevante. Estos grupos fundamentalmente están constituidos por enfermos o incapacitados con minusvalía inferior al 65% y familias con muy bajos ingresos que superan levemente el mínimo de rentas necesario para acceder a una pensión no contributiva.

Un ejemplo paradigmático de este último caso viene constituido por una pareja de personas mayores, en la que el marido cobra una pensión mínima de jubilación con cónyuge a cargo o levemente superior, lo que les sitúa bajo el umbral de pobreza si dividimos la cuantía entre dos (61), pero que a la vez les coloca por encima del ba-

(60) Esta insuficiencia se fija a nivel individual en un límite de ingresos equivalente a la cuantía de la pensión (37.280 pesetas al mes en 1998); en el caso de que haya personas que convivan con el beneficiario se computan los ingresos de todos ellos (incluido él mismo), y dicho límite se eleva en un 70% por cada una de estas personas. Si la convivencia se produce entre padres e hijos, el límite de acumulación de recursos se eleva, situándose en dos veces y media los derivados del supuesto anterior.

(61) En 1996 la cuantía de la pensión contributiva mínima de jubilación con cónyuge a cargo era de 62.870 pesetas al mes; si dividimos esta cuantía entre dos, la cantidad resultante, 31.435 pesetas al mes, está por debajo del umbral de pobreza determinado por EDIS en el Informe sobre las Condiciones de Vida de la Población Pobre, 44.255 pesetas al mes por persona.

remo de ingresos establecido para que la mujer tenga opción a cobrar una pensión no contributiva: 60.486 pesetas al mes (resultado de sumar al importe de la pensión no contributiva en 1996, 35.580 pesetas al mes, el 70% de ésta, 24.906 pesetas al mes, al estar formado el hogar por dos personas). Así, muchas mujeres mayores amas de casa se ven excluidas del derecho a percibir una pensión no contributiva, perpetuándose la no existencia de un derecho individual a una pensión para un sector relevante de la población española.

Baja intensidad protectora

Junto a la universalización incompleta de las pensiones públicas, hay que destacar *la baja intensidad protectora del sistema de pensiones*. Como se puede ver en la Tabla 24, en 1996 un 70% de las pensiones contributivas se situaba por debajo del SMI (64.895 pesetas al mes).

TABLA 24. Distribución del número de pensiones contributivas en vigor por tramos de cuantía mensual en relación con el SMI. España, 1996

CUANTÍA	Total	%
Menos de la mitad del SMI.....	987.474	13,6
Entre la mitad y el SMI.....	4.042.602	56,2
Entre el SMI y el doble.....	1.389.327	19,3
Más del doble del SMI.....	702.206	9,8
TOTAL.....	7.112.609	100,0

FUENTE: Elaboración propia.

Así, y a pesar de la mejora de éstas en los últimos años, puede afirmarse que las pensiones son aún insuficientes para una buena parte de las personas mayores, beneficiarios mayoritarios de las pensiones de la Seguridad Social. En este sentido, hay que tener en cuenta que la suficiencia o no de las pensiones hay que valorarla, no desde un punto de vista absoluto, sino desde un punto de vista relativo.

En primer lugar, hay que poner en relación la cuantía de las pensiones con la renta media de la sociedad en la que viven las personas

que las perciben. Desde este punto de vista, hay que señalar que la cuantía de las pensiones ha crecido por debajo de la renta media de la sociedad española, y por tanto este crecimiento ha sido insuficiente para aproximar a las personas mayores al nivel económico del resto de la población. En 1996, la pensión contributiva media representaba tan sólo el 50% del PIB *per cápita*, descendiendo este porcentaje a apenas el 26% en el caso de la pensión no contributiva. Ello implica que el colectivo de personas mayores sigue enfrentando un riesgo importante de exclusión de las condiciones económicas y sociales de las que disfruta la sociedad en la que vive.

Por otro lado, a la hora de valorar la suficiencia o no de las pensiones, hay que introducir el concepto de necesidad, concepto que adquiere mucha relevancia al hablar de las condiciones de vida de las personas mayores, principales beneficiarias del sistema de pensiones. En este sentido, puede argumentarse que la disposición de unas condiciones de seguridad económica suficientes se hace todavía más relevante para unos hogares situados en un momento del ciclo vital en el que las necesidades aumentan. Estas personas se enfrentan a lo largo de su vida cotidiana, por su propia condición, con mayores necesidades de asistencia sanitaria, atención y cuidado que los grupos de población situados en otras fases del ciclo vital. Estas necesidades conllevan en la mayoría de los casos una demanda de provisión de recursos económicos adicionales, a los que cuentan las personas mayores para atender sus gastos ordinarios, y que en el marco de la cuantía de una gran parte de las pensiones actuales resulta difícil satisfacer. De hecho, alrededor del 60% de las personas mayores tiene dificultades para satisfacer sus necesidades vitales con su actual nivel de ingresos, lo que las sitúa en un nivel de precariedad social importante (INSERSO, 1995).

Si se sitúa la intensidad protectora que otorga el sistema de pensiones español a las personas mayores en una perspectiva comparativa, se refuerza la tesis de la debilidad protectora de éste, ya que en 1993 la pensión media de jubilación como proporción del PIB *per cápita* se situaba entre las más bajas del conjunto de la Unión Europea, quince puntos porcentuales por debajo de la media de la Unión Europea. Sólo las pensiones medias de jubilación de Irlanda y Portugal estaban por debajo de la española. Además, la intensidad protectora en el caso español se ha reducido a lo largo de la década de los

ochenta (sin duda influida por el gran crecimiento del PIB *per cápita* durante esos años), inversamente a lo que ha ocurrido en el resto de países, donde, a excepción de Irlanda, la pensión media de jubilación como porcentaje del PIB *per cápita* o se ha mantenido o ha crecido.

TABLA 25. Evolución de la intensidad de la protección en vejez en la Unión Europea, 1980 y 1993

PAÍSES	1980	1993
Grecia	48,5	78,0
Italia	62,1	77,6
Holanda.....	70,6	76,4
Francia.....	60,0	72,8
Dinamarca	68,4	68,0
Luxemburgo	58,2	65,0
Gran Bretaña	56,9	63,9
<i>Total Unión Europea.....</i>	<i>56,2</i>	<i>62,0</i>
Bélgica	52,8	57,4
Alemania.....	51,3	51,2
España	49,6	47,3
Irlanda	54,2	43,8
Portugal	41,3	42,1

FUENTE: Comisión Europea, 1995a.

Este riesgo de exclusión y precariedad social se agrava para las personas que perciben una pensión no contributiva, dada la escasa cuantía de éstas en relación con las rentas medias de la población, muy por debajo de la proporción que supone la pensión media contributiva. La baja intensidad protectora del nivel no contributivo de pensiones deriva de la concepción asistencial que se otorga a estas prestaciones, de acuerdo con el predominio legal y cultural del principio contributivo en el sistema de pensiones español, como base, tanto del derecho a una pensión, como del establecimiento de la cuantía de éstas (62).

(62) En 1994, el 96% de las pensiones otorgadas por el sistema de Seguridad Social eran de carácter contributivo, siendo el porcentaje restante, un 4%, el correspondiente a las pensiones de carácter no contributivo.

Materialización segmentada de los derechos sociales

La materialización segmentada de derechos sociales que RODRIGUEZ CABRERO (1998) ha señalado como característica de la evolución reciente de la política social en España, se ha producido también en el campo de las pensiones, ya que la cuantía de estas, y por tanto el nivel de bienestar económico al que se accede, se ve muy condicionada por la trayectoria laboral de la persona, *penalizándose* aquellas situaciones laborales más inestables. Tres situaciones ilustran las desigualdades en los beneficios que se producen tanto al interior del sistema contributivo, como entre los dos niveles de protección que ofrece el sistema de pensiones de la Seguridad Social.

Desigualdades del sistema de pensiones

En primer lugar, y en la medida en que el derecho a la pensión ha derivado hasta el establecimiento de las pensiones no contributivas, de la realización de cotizaciones al sistema de Seguridad Social, el acceso al sistema de protección social ha requerido la existencia de una trayectoria laboral estable, excluyendo del derecho a una pensión a aquellas personas que no se habían incorporado al mercado de trabajo o habían tenido una trayectoria laboral discontinua. El caso más significativo de esta situación es el de las mujeres mayores, que acceden a una pensión no como derecho propio, sino como derecho derivado de su relación conyugal con el sustentador principal hombre, a través de una pensión de viudedad. Según datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1990-91, del total de población mayor de 65 años que percibe Otras pensiones contributivas —dentro de las cuales las pensiones de viudedad representan el mayor peso—, un 98% son mujeres.

La importancia de la concentración de las pensiones de viudedad en las mujeres deriva del bajo importe de ésta en relación con aquellas prestaciones percibidas en su gran mayoría por hombres. A pesar de las sucesivas revalorizaciones, y de la equiparación en 1992 de la pensión mínima de viudedad con la pensión mínima de jubilación sin cónyuge a cargo, la cuantía media de la pensión de viudedad seguía representando en 1997 el 61% de la pensión media de jubilación.

En segundo lugar, al ser el sistema de pensiones básicamente de carácter contributivo, se establece una pauta de desigualdad entre los pensionistas que no es sino una prolongación de la desigualdad de ingresos más allá de la vida activa. La distribución de pensiones según tramos de cuantía mensual mostrada en la Tabla 24 es un buen reflejo de esta pauta.

Finalmente, y en tercer lugar, el sistema público de pensiones establece una dualización en cuanto a los beneficios entre aquellas personas que han tenido una actividad laboral continuada, y por tanto perciben una pensión contributiva, y aquellas otras cuya vinculación con el mercado de trabajo ha sido inexistente o de carácter intermitente, y en todo caso insuficiente para acceder al nivel contributivo de pensiones, debido a la baja cuantía de la pensión no contributiva. En 1996, la pensión no contributiva representaba apenas un 46% de la pensión media contributiva. De esta pauta de estructuración del nivel de beneficios otorgado por una pensión, se deriva el carácter polarizado de la protección que ofrece el sistema español de pensiones.

CUADRO 15

DESIGUALDADES EN EL SISTEMA DE PENSIONES

- En la medida en que el derecho a la pensión ha derivado hasta el establecimiento de las pensiones no contributivas, de la realización de cotizaciones al sistema de Seguridad Social, el acceso al sistema de protección social ha requerido la existencia de una trayectoria laboral estable, excluyendo del derecho a una pensión a aquellas personas que no se habían incorporado al mercado de trabajo o habían tenido una trayectoria laboral discontinua.
- Al ser el sistema de pensiones básicamente de carácter contributivo, se establece una pauta de desigualdad entre los pensionistas que no es sino una prolongación de la desigualdad de ingresos más allá de la vida activa.
- El sistema público de pensiones establece una dualización en cuanto a los beneficios entre aquellas personas que han tenido una actividad laboral continuada, y por tanto perciben una pensión contributiva, y aquellas otras cuya vinculación con el mercado de trabajo ha sido inexistente o de carácter intermitente, y en todo caso insuficiente para acceder al nivel contributivo de pensiones, debido a la baja cuantía de la pensión no contributiva.

Éste, comparativamente con el resto de países de la Unión Europea, ofrece unas prestaciones más generosas a aquellas personas mayores que llegan a la edad de jubilación habiendo disfrutado de una actividad laboral continuada. Sin embargo, cuando se analiza la cuantía de la pensión no relacionada con la existencia de cotizaciones previas, España se sitúa en las posiciones más bajas. Valga como muestra de esta polarización que crea el sistema español de pensiones entre los beneficiarios que mientras para el conjunto de la Unión Europea la distancia entre la cuantía de la pensión contributiva y la de la pensión mínima (medidas en porcentaje de los ingresos medios netos de los trabajadores manuales en la industria manufacturera) es de 39 puntos porcentuales —un 75% frente a un 36%—, en España esta distancia se amplía a 65 puntos —un 97% frente a un 32%— (Comisión Europea, 1994).

Así pues, en la medida en que la trayectoria laboral de la persona es más débil, tanto por sus condiciones de participación en el mercado de trabajo como por su nivel de remuneración durante su vida activa, la cuantía de la pensión que percibe es menor. Esta situación está originando que la actuación pública en materia de pensiones no altere globalmente la desigualdad de oportunidades de vida que produce el mercado, y que muy al contrario tenga como resultado una *producción segmentada del bienestar*, reforzando el riesgo de padecer situaciones de inseguridad económica para algunos colectivos determinados, y excluyéndoles por tanto de la oportunidad de disponer de unas pensiones dignas que les permitan satisfacer sus necesidades cotidianas.

En la Tabla 26 se observan en este sentido dos hechos significativos. Primero, las pensiones que perciben aquellas personas con una historia laboral más precaria (perceptores de pensiones no contributivas) no les salva de caer bajo el umbral de pobreza relativa: en 1996 la pensión no contributiva sólo alcanzaba el 36% de la renta familiar neta disponible (63). Segundo, observando la posición que ocupa cada pensión en porcentaje de la renta familiar neta disponible, se dibuja

(63) El 9% de todos los hogares españoles, en torno a los dos millones de personas perceptoras, perciben prestaciones no contributivas. Dentro de ellas se incluyen las pensiones asistenciales, las pensiones no contributivas, el subsidio de desempleo, las prestaciones familiares por hijo a cargo y las rentas mínimas autonómicas (RODRÍGUEZ CABRERO, 1998).

un modelo de protección que vincula las posibilidades de disfrutar de un nivel de bienestar digno con la trayectoria laboral de la persona, estableciendo varias redes de protección en función de ésta, que no suponen para todos los perceptores el colchón suficiente que les asegure no caer en situaciones de pobreza (caso de las pensiones mínimas de viudedad y claramente el de las pensiones no contributivas).

TABLA 26. Intensidad protectora de las diferentes pensiones de la Seguridad Social. España, 1996 (en porcentaje de Renta Familiar Neta Disponible)

TIPO DE PENSIÓN	%RFND	Rango
Jubilación Contributiva	78	1
Invalidez Contributiva	71	1
Viudedad Contributiva	48	4
Mínima Jubilación >65 con cónyuge a cargo	63	2
Mínima Invalidez Total >65 ..	63	2
Mínima Viudedad >65	53	3
No contributiva	36	5

FUENTE: Elaboración propia.

En la medida en que el mercado de trabajo español adopte mayores pautas de flexibilidad, y el sistema de pensiones no corrija la insuficiencia de rentas que supone percibir una pensión no contributiva, aquellas personas que dependan fundamentalmente del sistema público de pensiones para obtener sus ingresos cuando cesen en su actividad laboral, sufrirán un riesgo de pobreza importante, ya que muchas de ellas sólo podrán acceder a esta pensión no contributiva. En este sentido, su derecho a percibir una pensión digna estará siendo sometido a un proceso de residualización, según el cual es la capacidad individual de cada persona —demostrada en el mercado de trabajo o en la constitución de un plan privado de pensiones— y no la garantía pública de unos derechos sociales la que determina el nivel de bienestar que va a disfrutar durante sus años de inactividad. Así, este proceso reforzará aún más la dualización ya creada por el sistema público de pensiones, dando lugar a una fractura social entre sectores de la población capaces de complementar su nivel de renta con pen-

siones privadas y sectores sociales dependientes de las pensiones públicas, y por tanto con menores oportunidades de acceder a un nivel de bienestar digno.

5.3.2. La protección por desempleo

En un contexto de fuerte desempleo como el que presenta la sociedad española desde los años ochenta, la protección por desempleo constituye uno de los ejes más importantes que se pueden adoptar para paliar los efectos perniciosos del paro. Aunque las características del desempleo en España hacen que la solidaridad familiar se constituya en el principal eje de las estrategias frente al paro, la protección por desempleo debería constituir un apoyo permanente al desarrollo de estas estrategias, especialmente en los casos de parados sin apoyo familiar. En este sentido, la protección al desempleo se convierte en uno de los últimos eslabones de la cadena de protección que la sociedad pone a disposición de los sectores afectados por el paro para evitar que traspasen la barrera de la exclusión social, y por tanto su calidad es uno de los indicadores fundamentales del grado de desarrollo social alcanzado por la sociedad española.

Características de la protección por desempleo

La protección por desempleo está dirigida a la protección de los colectivos en paro, para lo cual existen actualmente en España dos niveles:

1. *Prestación por desempleo de nivel contributivo.* Para acceder a ella es necesaria la previa cotización a la Seguridad Social por esta contingencia (doce meses como mínimo). La duración de la prestación es de dos meses por cada seis completos de cotización, hasta un máximo de 24 meses. La cuantía de la prestación es del 70% del promedio de la base de cotización durante los seis meses anteriores al cese en la empresa. Esta cuantía tiene un tope mínimo del 75% del SMI, que en el caso de perceptores con hijos a cargo se eleva hasta el 100%.
2. *Prestación por desempleo de nivel asistencial.* Se otorgan dos tipos de subsidios. El primero va dirigido a los trabajadores

que han agotado la prestación contributiva (siempre que cumplan una serie de requisitos, como más adelante se señala), así como a otros que no han logrado cubrir el período mínimo de cotización necesario para acceder al nivel asistencial (éstos han de haber contribuido menos de doce meses, pero más de tres). Además esta prestación se concede a emigrantes retornados, personas excarceladas para facilitar su integración y trabajadores que hayan sido declarados plenamente capaces o inválidos parciales como consecuencia de un expediente de revisión de su invalidez, así como a trabajadores mayores de 52 años.

La duración de este subsidio varía según el perfil de perceptor, pero en general es menor que en la prestación contributiva. Su cuantía es fija e igual para todos los beneficiarios: el 75% del SMI en cómputo mensual. El segundo tipo de prestación asistencial por desempleo es el subsidio por desempleo para trabajadores eventuales, incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social con residencia en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura. (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1998.)

Los beneficiarios de las prestaciones de desempleo

¿Cuáles son las características de los beneficiarios de las prestaciones de desempleo? El 60% de los mismos son hombres, y este porcentaje es semejante tanto en las percepciones del nivel contributivo como en las de tipo asistencial. En las prestaciones contributivas el perfil sigue manifestando que la mayoría de sus perceptores se sitúan en las franjas centrales de la actividad comprendida entre 25 y 54 años, con una proporción de mujeres del 40%. En el caso de las prestaciones asistenciales, el peso que tienen los hombres de más de 55 años (20%) trastoca la distribución general, haciendo descender la proporción de perceptores en los grupos centrales antes señalados. La participación de las mujeres en este grupo de edad que perciben prestaciones asistenciales es mayor que las que perciben prestaciones contributivas, lo que es lógico dada su más débil participación laboral.

El camino más habitual seguido en las prestaciones contributivas del desempleo se debe a la terminación de los contratos de duración

determinada. Por el contrario, entre los perceptores de prestaciones asistenciales, la causa principal es el agotamiento de las prestaciones del nivel contributivo. A estos perceptores les siguen los desempleados mayores de 52 años, que tienen derecho a la prestación hasta la edad de la jubilación cuando reúnen todos los requisitos para la jubilación salvo el referido a su edad.

El período en el que reciben la prestación varía con la edad. Es menor entre los menores de 25 años, para los cuales se cifra en unos ocho meses. Por el contrario, entre los mayores de 45 años se alarga hasta alcanzar los 17 meses en el caso de los hombres mayores de 45 años y 20 meses en los mayores de 55 años. La base de esta diferencia se encuentra en las diferencias en los tiempos de cotizaciones, las cuales proceden habitualmente de una trayectoria laboral más prolongada, propia de otras fases históricas del mercado de trabajo español caracterizadas por una pronta incorporación laboral, combinada con una gran estabilidad, que permitía una cotización continuada.

El sistema de prestaciones por desempleo ha sido reformulado sucesivamente desde principios de los años ochenta. El conjunto de las reformas han estado orientadas a endurecer los requisitos para tener derecho a la prestación y su período de disfrute (64). Al mismo tiempo, en 1984 se creaba el subsidio de desempleo asistencial, de menor cuantía que la prestación contributiva (LAPARRA y AGUILAR, 1998). Esta política en la protección por desempleo ha respondido a un doble proceso que los diferentes responsables políticos han tenido que acometer.

Por un lado, la progresiva inestabilidad que afectaba al mercado de trabajo español y la persistencia del desempleo crearon la necesidad (y las demandas sociales) de desarrollar un nivel asistencial de desempleo para proteger a aquellos trabajadores que agotaban la prestación contributiva sin haber encontrado empleo, o que ni siquiera tenían acceso a ésta por sus condiciones de cotización. Por otro lado, el creciente volumen de desempleo que ha tenido que soportar la sociedad española en un contexto de contención del gasto social ha impuesto la necesidad de reformas restrictivas, a la vez que el estableci-

(64) Estas reformas han venido dadas por la Ley Básica de Desempleo de 1980 y las sucesivas legislaciones de 1992 y 1993.

miento de una prestación asistencial, de menor coste económico, como medio para aumentar la cobertura del sistema de protección al desempleo, y atenuar así los costes sociales de éste.

En términos generales, esta política restrictiva en la protección por desempleo también puede enmarcarse en una estrategia política de mayor profundidad en la lucha contra el desempleo, reformulada desde las instituciones de la Unión Europea. Desde ellas, los diferentes Gobiernos nacionales han insistido en la necesidad de sustituir las políticas pasivas en la lucha contra el desempleo (políticas de mantenimiento de rentas) por políticas activas. Estos principios fueron claramente planteados en el Consejo de Luxemburgo del año 1997 «(...) *revisar y adoptar los sistemas de prestaciones y formación cuando resulte necesario, de modo que fomenten activamente la capacidad de inserción profesional e inciten realmente a los desempleados a buscar y aceptar un puesto de trabajo o una formación*» (Consejo Económico y Social, 1998, 311).

Detrás de esta tesis, formulada en numerosas ocasiones por el propio Gobierno español, cabe argumentar que se esconde una valoración ideológica que viene a plantear la idea de que el cobro de la prestación es la razón que explica el que los parados no encuentren empleo o que no participen en los cursos de formación. Sin embargo, aunque los Gobiernos de la Unión Europea hayan tendido en general a subrayar la importancia de las medidas activas, en la práctica el aumento del número de desempleados ha sido de tal magnitud en el ámbito comunitario durante la década de los ochenta que no sólo ha llevado a introducir reformas restrictivas en las políticas pasivas, sino que también ha condicionado el aumento del gasto en políticas activas de lucha contra el desempleo.

En este terreno, comparativamente España se sitúa entre los países con un menor gasto en políticas activas de mercado de trabajo en porcentaje del PIB —0,6% en 1992—, frente al 1,7% de Dinamarca o el 1,5% de Irlanda. Sólo están por debajo Grecia y Luxemburgo (Comisión Europea, 1993, 69). Este escaso peso de las políticas activas de lucha contra el desempleo constituye un déficit notable del sistema español de protección al desempleo, y se puede argumentar que ha sido uno de los factores que han ocasionado la persistencia del desempleo de larga duración, tal y como se puso de manifiesto en el

apartado del empleo, dificultando por tanto la elevación del nivel de desarrollo social de la sociedad española.

El resultado más visible de las reformas que se han llevado a cabo puede observarse en la reducción paulatina del número de personas que perciben las prestaciones económicas por desempleo que se viene produciendo desde el año 1993, lo que también se ha traducido en una reducción importante del gasto y en una disminución de la cobertura, que se ha situado por debajo del 50%, lo que ha supuesto una disminución del 17,7% desde el año 1993.

TABLA 27. Gasto público en protección por desempleo, 1985-1995
(miles de millones de pesetas)

AÑO	Prestaciones contributivas (1)	Subsidio desempleo (2)	Subsidio trabajadores agrícolas eventuales (3)	Suma prestaciones contributivas (2-3)	Total (1 a 2)
1985	583	194	43	192	775
1986	593	180	59	239	832
1987	614	223	68	291	905
1988	676	225	78	303	979
1989	750	266	86	352	1.102
1990	889	309	94	403	1.292
1991	1.154	364	96	460	1.614
1992	1.346	448	93	541	1.887
1992	1.420	618	101	719	2.139
1993	1.374	549	105	654	2.028
1994	1.112	466	114	580	1.692

FUENTE: Banco de España, *Cuentas financieras de la economía española*, varios años, en MUÑOZ MACHADO y otros (1997), pág. 197.

En el año 1997 percibieron prestaciones por desempleo en España 1.240.000 personas, de las cuales 533.000 fueron prestaciones contributivas y 517.000 correspondieron a subsidios de desempleo. En relación al año anterior, el número total de beneficiarios descendió en aproximadamente unas 100.000 personas, disminución que fue mayor entre los perceptores de prestaciones contributivas.

Las razones de la disminución que se viene produciendo desde 1993 se debe a diversos motivos que son señalados por el Consejo

Económico y Social. Mientras que una parte de esta disminución se debe al impacto que ha tenido la reducción del desempleo que se produce desde el año 1994, cabe «(...) relacionar también la reducción del número de beneficiarios con el carácter más restrictivo que las reformas legislativas llevadas a cabo en 1992 y 1993 imprimieron a los requisitos de acceso a las prestación que, indirectamente, provocaron un trasvase de beneficiarios desde el nivel contributivo al asistencial». (Consejo Económico y Social, 1997, 65).

Los desempleados que entraron en el nivel asistencial fueron aquellos con menores períodos de cotización, fundamentalmente jóvenes y mujeres. De hecho, la participación de los menores de 25 años en el nivel contributivo se ha visto reducida hasta la mitad de los valores que tenía en el año 1994. Ello ha supuesto para estos colectivos de desempleados una menor protección frente al desempleo, debido a las menores cuantías del subsidio, y un mayor riesgo de desprotección al agotar la prestación.

Este trasvase de beneficiarios hacia una red protectora más débil ha significado además, a medio plazo, un efecto expulsión del sistema, menor para los desempleados que acceden primeramente a la prestación contributiva, y por tanto tienen posibilidad de prolongar la protección frente al desempleo mediante el cobro del subsidio asistencial. Este efecto *relativo* de expulsión se ha visto reforzado con un efecto *definitivo*, reflejado en el descenso del número de beneficiarios del subsidio de desempleo, también como consecuencia del carácter restrictivo de las reformas introducidas en éste en 1992 y 1993: en 1995, un 22,4% respecto al año anterior (Consejo Económico y Social, 1997, 65).

Este descenso ha afectado fundamentalmente a los desempleados más jóvenes, como lo indica el que en el año 1997 cobraran este subsidio sólo la cuarta parte de los jóvenes que lo habían hecho en 1994. Ello es debido a que los jóvenes, con períodos de cotización más cortos, y debido a su edad, tienen más dificultades para el acceso y mantenimiento de la prestación asistencial (65). Esta exclusión de los más jóvenes de la protección frente al desempleo se ha visto reforzada por las reformas laborales y por las tendencias actuales del mercado de trabajo.

(65) No todos los parados que agotan la prestación contributiva tienen derecho al subsidio de desempleo, sólo aquellos que tienen responsabilidades familiares, o aquellos que no teniéndolas, hayan cotizado al menos 36 meses.

De esta forma, las reformas han excluido del derecho a la prestación a los contratos de aprendizaje, una de las modalidades de contratación más usuales entre los jóvenes. Además, «(...) *el incremento entre los jóvenes de los contratos de duraciones más cortas, que en muchos casos no generan derecho a la protección por desempleo en ninguno de los dos niveles por insuficiencia de cotizaciones previas* (Consejo Económico y Social, 1998, 335), ha actuado en una dirección negativa para la protección frente al desempleo de este colectivo.

Todas estas tendencias recientes en la evolución del sistema de protección al desempleo han contribuido a crear vacíos de protección y a situar a muchas de las personas excluidas —jóvenes, mujeres, parados de larga duración que agotan la prestación— en una situación de vulnerabilidad muy importante. Esta situación apenas se ha visto remediada a través de su cobertura por los salarios mínimos de integración de las Comunidades Autónomas, debido a su baja cuantía, como se comentará más adelante. Esta realidad sin duda convierte la evolución reciente de este subsistema de protección en una evolución deficitaria desde el punto de vista del desarrollo social, y por tanto desde la perspectiva de la capacidad que ha de tener el sistema de bienestar para paliar las situaciones de pobreza y exclusión social que el mercado genera.

Junto a ello, esta evolución ha originado déficit ya comentados en otros planos sociales, los cuales hacen referencia fundamentalmente a la persistencia de la pobreza relativa, y sobre todo a la creciente presencia de personas jóvenes entre los pobres. Ya se ha señalado el impacto social que tiene el fenómeno de la *juvenilización* de la pobreza, debido al bloqueo que ocasiona en uno de los mecanismos básicos de reproducción que la sociedad tiene, el de la formación de nuevos hogares. Sin embargo, las consecuencias sociales de las reformas en el campo del desempleo, sobre todo en lo que hace referencia a los jóvenes, puede decirse que han sido paliadas por la solidaridad familiar.

Ya se demostró en el apartado en que se analizó la evolución del empleo que la solidaridad familiar había actuado como elemento compensador de las desigualdades derivadas del desempleo. Lo mismo puede argumentarse en el caso de la protección frente al desempleo. Este mecanismo ha funcionado porque el efecto expulsión del sistema protector se ha concentrado en su mayor parte en los hijos y

en los cónyuges. Cuando ha sido el sustentador principal el afectado, se ha puesto en juego una estrategia de solidaridad que ha procurado incrementar el número de activos en el seno del hogar, para aumentar así las posibilidades de acceso al empleo de ese hogar. De esta forma la solidaridad familiar ha actuado de nuevo como colchón, en esta ocasión no ante el riesgo de pobreza derivado de las condiciones económicas recientes, sino ante el riesgo de exclusión social que la propia configuración reciente del sistema de protección al desempleo ha generado.

CUADRO 16

ELEMENTOS QUE DEFINEN EL SISTEMA DE PRESTACIONES DE DESEMPLEO

- El sistema de prestaciones por desempleo ha sido reformulado sucesivamente con objeto de endurecer los requisitos que dan derecho a la prestación y su período de disfrute, teniendo como consecuencia una reducción paulatina del número de personas que perciben las prestaciones económicas, lo que ha originado que, a pesar del descenso del número de desempleados, se haya producido una reducción de la tasa de cobertura.
- Las reformas del sistema de prestaciones de desempleo han implicado un trasvase de beneficiarios desde el nivel contributivo al asistencial, con menor capacidad protectora (fundamentalmente jóvenes y mujeres).
- La actual configuración del sistema de protección al desempleo, basada fundamentalmente en el principio contributivo, contribuye a crear vacíos de protección y a situar a determinados colectivos (jóvenes, mujeres y parados de larga duración), que no gozan de una trayectoria laboral estable, en una situación de vulnerabilidad importante.
- Estos vacíos de protección recaen en gran medida sobre el sistema de solidaridad familiar, que asume una responsabilidad muy importante en la compensación de las desigualdades derivadas por el desempleo, en la medida que la expulsión del sistema protector se ha concentrado en mayor medida en los hijos y los cónyuges.

5.3.3. El sistema de garantía de recursos mínimos: prestaciones no contributivas y rentas mínimas

El sistema asistencial de garantía de recursos mínimos surge como un intento de paliar situaciones de carencia de recursos económicos que aumentan la vulnerabilidad de algunos colectivos. Constituye el último eslabón de protección que se puede ofrecer a aquellos que no acceden a las prestaciones económicas contributivas por no haber contribuido, por haberlo hecho de manera insuficiente o por incumplir algunos de los requisitos de acceso. En el esquema planteado por LAPARRA y AGUILAR (1998) se refleja el sistema de garantía de mínimos que actualmente existe en España. Como se observa, en todos los casos las prestaciones tratan de cubrir los huecos dejados por el sistema contributivo, tanto en el caso de las personas que potencialmente pueden seguir siendo activas, como por el contrario en los casos de personas que son inactivas.

CUADRO 17		
PROGRAMAS DE GARANTÍA DE MÍNIMOS EN EL SISTEMA ESPAÑOL DE PROTECCIÓN SOCIAL		
	Población potencialmente activa (edad de trabajar no discapacitados)	Población no potencialmente activa (mayores y discapacitados)
Protección insuficiente de la Seguridad Social contributiva	Subsidios asistenciales por desempleo («complementarias») y subsidio agrario)	Complementos de mínimos de pensiones
No protegidos por la Seguridad Social contributiva	Rentas mínimas de inserción («salarios sociales») con diversos nombres)	Pensiones no contributivas (y pensiones asistenciales y subsídios LISMI a extinguir)

FUENTE: LAPARRA y AGUILAR, 1998.

Para la población potencialmente activa hay dos tipos de prestación. En primer lugar los subsidios asistenciales por desempleo, destinados, como ya se ha visto, a los desempleados que no pueden acceder a la prestación contributiva por desempleo, o aquellos que la han agotado, y en segundo lugar, lo que se denomina como Rentas Mínimas de Inserción, que merecerán una atención especial en este apartado.

La población no activa recibe otro tipo de prestaciones. En primer lugar, los complementos de mínimos de pensiones, que tienen por objeto elevar los niveles de las pensiones que se perciben, y en segundo lugar, las pensiones no contributivas, que ya han merecido un especial interés en el apartado anterior que se ha dedicado a las pensiones.

Simplemente comentar aquí que el incremento de los beneficiarios de las pensiones no contributivas ha sido creciente desde que se universalizó el sistema a partir de la Ley 26/1990. No obstante, la convivencia del nuevo sistema con otros subsidios procedentes de otros periodos anteriores, ha generado que todavía no se haya producido el cambio definitivo entre un sistema y otro, a pesar incluso de que las prestaciones económicas de la LISMI llevan congeladas desde el año 1992 (66). Estas dificultades de unificación del sistema lleva al Consejo Económico y Social a establecer que «(...) *dado el tiempo transcurrido desde su creación, parece más plausible la explicación que atribuye dicha estabilización a la dificultad de los beneficiarios de cumplir los requisitos para el acceso a las Pensiones no Contributivas, bien porque haya cambiado la situación personal del beneficiario que en su día le dio derecho a la prestación económica, o bien por el carácter más estricto de algunas de las condiciones de acceso a estas prestaciones*» (Consejo Económico y Social, 1997, 96).

(66) las prestaciones no contributivas en España incluyen, además de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, las pensiones del Fondo Nacional de Asistencia Social creadas en 1960 y el subsidio de garantía de ingresos mínimos previsto en la Ley de Integración del Minusválido de 1982. Ambas también sujetas a la insuficiencia de recursos. Desde 1992, ambas prestaciones han quedado suprimidas, manteniéndose el derecho a la pensión de aquellas que habían sido previamente reconocidas.

TABLA 28. Beneficiarios de prestaciones económicas no contributivas, 1988-1995 (cifras absolutas) (*)

AÑO	P. LISMI Pensiones de asist. social				Pensiones no contrib.			PFHC
	Total	Total	Vejez	Enferm.	Total	Vejez	Invalidez	Total
1988 ..	107.280	332.100	162.249	169.851	-	-	-	-
1989 ..	175.073	337.041	161.791	175.250	-	-	-	-
1990 ..	214.366	341.815	168.454	173.361	-	-	-	-
1991 ..	248.045	343.357	162.456	180.901	28.569	24.733	3.836	70.125
1992 ..	225.529	313.198	140.295	172.903	129.147	87.891	41.256	257.681
1993 ..	196.699	260.699	111.508	149.191	232.991	139.137	93.854	300.603
1994 ..	172.158	227.500	94.300	133.300	264.408	154.557	114.851	173.805
1995 ..	150.667	190.800	75.700	115.100	324.352	176.119	148.233	147.204

FUENTE: Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales, 1995.

(*) Prestaciones familiares por hijo a cargo.

Las rentas mínimas

El último elemento que se articula dentro del sistema de garantía de mínimos es el sistema autonómico de las rentas mínimas. Este sistema se configura como la última red protectora del sistema español de protección social, en definitiva, el último resquicio bajo la protección del Estado de Bienestar. ¿Qué son las rentas mínimas? Las rentas mínimas es un sistema de protección habilitado por las Comunidades Autónomas cuyo objetivo prioritario es que ningún ciudadano en edad de trabajar viva sin un mínimo de recursos económicos, constituyéndose así en un mecanismo privilegiado de lucha contra la exclusión social y la pobreza extrema. Para ello se combina la transferencia de rentas de subsistencia que son aportadas a sus beneficiarios de forma estable y ayudas de emergencia dirigidas a solucionar los problemas más urgentes.

Aparecen en España en su concepción de salario social en el año 1989, con la implantación del Ingreso Mínimo de Inserción en el País Vasco. Desde este año el resto de Comunidades Autónomas han ido estableciendo su propia regulación, lo que ha dado lugar a una situación en la que cada Comunidad Autónoma tiene su propia legislación, concebida en muchos casos bajo criterios y filosofías distintas, lo que —como se comentará posteriormente— incide en la valoración de la eficacia de estos programas en la lucha contra la pobreza y la exclusión

social. A pesar de ello cabe distinguir unos criterios comunes, que son resumidos por el Consejo Económico y Social (1997):

1. La duración de la prestación siempre es limitado, aunque en muchos casos se plantea la posibilidad de renovación. El intervalo de tiempo varía desde tres meses a tres años.
2. Siempre se trata de vincular la percepción de la prestación con actividades y acciones de inserción, estableciéndose en algunas casos una vinculación entre la participación en estos programas y el cobro de la percepción.
3. La familia es siempre la principal unidad beneficiaria, de tal forma que el derecho a la prestación queda situado en la familia más que en el individuo. La presencia de hogares y personas solitarias hace que también se extienda al individuo.
4. La edad suele oscilar entre los 25 y los 64 años, con la excepción de menores con cargas familiares.
5. Se establece un sistema de incompatibilidades con otro tipo de prestaciones asistenciales.
6. Las cuantías para más de un perceptor son muy reducidas (67).
7. Se exige un período previo de residencia en el territorio, así como un tiempo de constitución del hogar independiente.

En general, la concepción que subyace en los programas de todas las Comunidades Autónomas es la de tratar de mejorar las rentas de las personas que se ven sometidas a situaciones y procesos de vulnerabilidad social. Se intenta paliar estas situaciones extremas tratando de introducir un segmento de integración a través de la participación en Programas de Inserción. Incluso, la mera participación en la percepción de la renta mínima constituye un primer elemento de vinculación, que resulta esencial para el desarrollo de un sistema de protección orientado en su diseño a una concepción de integralidad de la intervención.

(67) La prestación se paga a un miembro adulto, y se añade una cantidad adicional por cada miembro añadido al titular.

Perfiles de los perceptores de las rentas mínimas

Analizando las características de los perceptores de estos ingresos se puede tener una idea clara de los déficit del sistema de Seguridad Social, tanto contributiva como no contributiva, y a la vez se puede descubrir el perfil de nuevos colectivos vulnerables que van apareciendo. El perfil de los perceptores tiene los siguientes rasgos (AGUILAR, LAPARRA y GAVIRIA, 1994):

1. Hogares formados por mujeres solas con cargas familiares (68), constituyendo alrededor del 40% de los perceptores de las Rentas Mínimas.
2. Personas solas con más de 45 años, hombres y desempleados de larga duración que suelen tener problemas de alcoholismo y/o salud mental.
3. Familias numerosas que viven en actividades marginales, que suelen coincidir con gitanos y otros grupos étnicos minoritarios. Representan en Madrid y el País Vasco el 10% de los beneficiarios de estos programas.
4. Familias con numerosos problemas, como desempleo, alcoholismo, desestructuración familiar, etc.
5. Por último, personas drogodependientes y enfermas de SIDA.

Estos grupos de población supone un porcentaje entre el 1 y el 3% de los hogares españoles, y son una clara muestra de colectivos que se ven sometidos a procesos de exclusión social, quedando fuera además del sistema de protección social tradicional. La responsabilidad que juega el sistema de las Rentas Mínimas es fundamental si se piensa que constituyen un último eslabón que puede hacer cambiar la tendencia progresiva hacia la exclusión social.

Su potencial es creciente, tal como se ha apuntado en otras partes de la argumentación, y esto puede ser además complementado si se

(68) Cabe distinguir dos grandes grupos, uno formado por mujeres entre 20 y 40 años con alguna experiencia laboral previa, aunque en condiciones de mucha precariedad y con estudios primarios, y un segundo grupo de mujeres mayores de 40 años, sin experiencia de empleo y con varios hijos (Consejo Económico Social, 1997).

atiende a la evolución positiva de perceptores que son atendidos en última instancia por el sistema de protección de las Rentas Mínimas. En este sentido hay que destacar que es creciente la presencia de nuevos colectivos que, como se plantea en el Informe del Consejo Económico y Social, vienen sufriendo las consecuencias de las restricciones sufridas por el desempleo a partir del año 1992, «(...) como consecuencia de las restricciones sufridas en las prestaciones a partir de 1992 y de la situación del mercado laboral, se está produciendo un fenómeno de acercamiento de colectivos, personas y familias, normalizadas hasta recientemente, al sistema de protección de rentas mínimas, rompiéndose el equilibrio renta mínima exclusión, y dando lugar a un incremento del número de personas que peligrosamente se encuentran en la zona de precariedad más cercana a la exclusión» (Consejo Económico y Social, 1997, 82).

Esta situación puede hacer que en la medida que se vayan introduciendo restricciones en el sistema de Seguridad Social, personas expulsadas de los mismos acudan como último remedio al sistema de las Rentas Mínimas, lo que supondría una sobrecarga del mismo y una desestructuración del sistema de protección no asistencial, que no se debe realizar en absoluto si se atiende al conjunto de procesos sociales que están incrementando la desigualdad y la exclusión social. Pero, ¿cuál es el diagnóstico que se puede hacer de los programas de rentas mínimas desde el punto de vista de su eficacia para paliar situaciones de pobreza y, por tanto, desde la perspectiva de su contribución a la mejora del grado de desarrollo social alcanzado por la sociedad española?

Es indudable que la puesta en marcha de estos programas ha contribuido a disminuir la extensión de la pobreza severa en España, tal y como se ha puesto de manifiesto al principio de este capítulo. Asimismo han supuesto un primer esfuerzo para cubrir una laguna muy relevante del sistema de garantía de rentas, que, aun después del establecimiento del nivel no contributivo de prestaciones, seguía excluyendo a determinados colectivos sociales.

Sin embargo, más allá de indicadores generales, el sistema de Rentas Mínimas tiene algunos déficit importantes, que están disminuyendo su eficacia en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, y que por tanto dan pie a una valoración más negativa de la protec-

ción que otorga desde la perspectiva del desarrollo social aquí contemplada. Cabe argumentar en este sentido que algunos de los déficit que se planteaban en la evolución de la pobreza, tales como la persistencia de la pobreza relativa o el aumento de la incidencia de ésta en determinados colectivos, pueden atribuirse a estas limitaciones del sistema de Rentas Mínimas en su función protectora. Entre ellas resultan significativos los siguientes (69):

1. De los programas de rentas mínimas se están viendo excluidos colectivos que, aun estando en situaciones de vulnerabilidad, no cumplen los requisitos necesarios para acceder a ellos (entre los requisitos más significativos que están limitando el acceso están el de residencia o empadronamiento previo —de uno a diez años—, el de la edad —el beneficiario ha de tener entre 25 y 64 años, o si es menor de 25 años tener cargas familiares—, o el de la constitución durante un tiempo de la unidad de convivencia. Estos colectivos son fundamentalmente: los indocumentados, los inmigrantes, las mujeres con cargas familiares que viven con padres o abuelos, los jóvenes entre 18 y 25 años sin cargas familiares, los mayores de 65 años con menores a cargo y los perceptores de prestación no contributiva cuya cuantía no les basta para su supervivencia (LINARES, 1995).
2. La cuantía que conceden es muy baja: en 1993 ésta osciló (para el primer perceptor) entre 30.000 y 40.971 pesetas en las diferentes Comunidades Autónomas, lo que sitúa a esta prestación por debajo del 50% de la renta media, es decir, por debajo de la línea de pobreza (LINARES, *op. cit.*). En este sentido se puede decir que los programas de rentas mínimas no están consiguiendo salvar a los colectivos necesitados de situaciones de pobreza y exclusión social, aunque sí por supuesto les están otorgando unas condiciones mínimas de subsistencia.
3. Si a esta baja intensidad protectora se le une el escaso contenido de inserción dado a los programas —materializado en el

(69) Para una valoración en detalle de los logros y límites del sistema español de rentas mínimas, así como del diseño y carácter de los diversos programas autonómicos, conviene consultar AGANZO y LINARES (1997), AGUILAR, LAPARRA y GAVIRIA (1994) y LINARES (1995).

insuficiente desarrollo de proyectos y programas de inserción que acompañen a la percepción de la prestación económica (tal y como ha sido puesto de manifiesto por los autores anteriormente citados)—, y el carácter rígidamente diferencial de la prestación, que desincentiva al trabajo, cabe plantear si estos programas están perpetuando la permanencia de determinados colectivos en la frontera de la exclusión social.

4. Por último, hay que señalar que dado que son normas de rango autonómico, el sistema conduce a notables diferencias entre unos lugares y otros. La variable territorial, dependiendo de la capacidad y de las prioridades económicas de la Comunidad Autónoma, se manifiesta así como un factor de desigualdad de percepción entre los ciudadanos menos favorecidos que tienen que recurrir a estos ingresos, rompiendo el principio de equidad en el reparto de los beneficios sociales.

CUADRO 18

PRINCIPALES DÉFICIT DEL SISTEMA DE RENTAS MÍNIMAS

- La configuración actual del sistema de rentas mínimas hace que colectivos vulnerables se estén viendo excluidos. Fundamentalmente esta exclusión se concentra en los indocumentados, inmigrantes económicos, mujeres con cargas familiares, jóvenes entre 18 y 25 años, mayores de 65 años con menores a su cargo y aquellos a los que la percepción de la prestación no contributiva les resulta insuficiente para subsistir.
- La cuantía que se concede es muy baja, por lo que los programas de rentas mínimas no están cumpliendo el objetivo de salvar a los colectivos afectados por situaciones de pobreza y exclusión social.
- Los proyectos y programas de inserción que acompañan al ingreso mínimo no se desarrollan suficientemente, incumpliendo generalmente el objetivo de inserción social para el que fueron concebidos.
- Al tratarse de programas sujetos a normas de rango autonómico, se producen notables diferencias entre unos territorios y otros.

5.4. LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL BLOQUEA EL DESARROLLO SOCIAL (70)

La situación residencial en España constituye un campo privilegiado para valorar el nivel de desarrollo social alcanzado por una sociedad. La vivienda es una necesidad de primer orden, sobre la que se asientan un conjunto de derechos fundamentales en las sociedades modernas.

No existe universalización en el derecho a una vivienda digna

Para resolver estas necesidades la vivienda tiene que reunir unos mínimos que permita cubrir todas las exigencias sociales, y por tanto cubrir las funciones sociales que en cada sociedad se asigna al sistema residencial (CORTÉS, 1997). Por tanto, hay un volumen importante de viviendas que se encuentran fuera de estos requisitos, muchas de ellas habitadas, que deben ser consideradas como situaciones no deseables, y por tanto sus habitantes no tienen resueltas sus necesidades de alojamiento.

Hay una primera cuestión que llama la atención, especialmente si se compara la vivienda con la salud o la educación, que es el papel tan distinto que juega la Administración para asegurar la extensión de este derecho al conjunto de los ciudadanos residentes en España. Efectivamente, mientras que en la educación y la salud prima el esquema de la universalización, en la vivienda no lo hace, y la intervención que se realiza va dirigida fundamentalmente a utilizar los potenciales del sector de la construcción como generador de actividad productiva.

Difícilmente se puede asegurar una mejora en la calidad de vida sin actuar sobre las condiciones de alojamiento. La vivienda es una necesidad central que permite que se desarrolle un proceso de integración y normalización, que se inicia por la posibilidad de que cada persona

(70) Una gran parte de las ideas planteadas en este apartado han sido desarrolladas con mayor extensión en otras publicaciones propias o en las que se ha colaborado con otros autores, entre ellas se puede destacar el texto realizado por Luis CORTÉS y José LEON PANIAGUA, publicado en el número especial de la revista DOCUMENTACIÓN SOCIAL dedicado al Simposio de Políticas contra la Exclusión Social (CORTÉS y PANIAGUA, 1997), o el libro titulado *Hablando de la Exclusión Residencial*, de Luis CORTÉS, publicado en 1997 por Cáritas Española.

tenga su propio domicilio y por tanto un lugar de referencia. Es el espacio donde se hace posible la convivencia y lo que tal vez es más importante, que se puede desarrollar un proceso de vida independiente en el que se puedan ejercer todos los derechos que se definen en cada marco jurídico. La vivienda por sí misma no garantiza estos derechos si no va acompañada del trabajo, la salud, la educación, la participación en las instituciones, la seguridad y la libertad. Pero también es cierto que la vivienda constituye una base sobre la que se soportan el resto de derechos, de forma semejante a lo que puede ser el trabajo, la salud o la educación. En realidad la vivienda es un requisito para que el resto de derechos se puedan desarrollar con absoluta normalidad.

El sistema de provisión residencial mayoritario es el mercado

A diferencia de lo que sucede con la sanidad o la educación, el sistema que utiliza la sociedad para dotar de viviendas está basado en el mercado. El mercado es la base sobre la que se construye el sistema de provisión residencial, de tal manera que cualquier persona que desee una vivienda tiene que recurrir de forma mayoritaria al mercado residencial. En el caso de la salud y la educación, el mercado existe, pero actúa de forma complementaria, una vez que se ha asegurado que todas las personas accedan a estos derechos. En este sentido es la propia sociedad a través de sus instituciones la que los garantiza.

La problemática residencial en estos momentos se caracteriza por la confluencia de una serie de procesos y situaciones, concentrados en determinados colectivos, cuya consecuencia más inmediata es que no pueden resolver sus necesidades residenciales. Esta condición repercute sobre el proceso de normalización que deben desarrollar para vivir con un nivel de calidad (71) aceptable, accediendo a sus derechos fundamentales.

(71) Se ha introducido el término de calidad de vida para llamar la atención sobre la necesidad de considerar una visión más cualitativa de las necesidades sociales. Un trabajo excelente sobre esta temática es realizado por Julio ALGUACIL en su tesis doctoral *Calidad de vida y praxis urbana*, presentada en el año 1998 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, en la que se sugiere incorporar a este concepto la sostenibilidad ambiental y las necesidades culturales de identidad (apropiación, participación, sociabilidad).

La problemática de los «sin hogar» y la infravivienda

1. El primer aspecto de la problemática residencial se refiere al conjunto de situaciones caracterizadas por personas que no tienen ningún sistema de alojamiento, o si lo tienen se encuentra en una situación de enorme precariedad (chabolismo, viviendas deterioradas en cascos históricos, viviendas sin instalaciones básicas, etc.). En estos grupos coinciden dos condiciones complementarias, la de no tener un alojamiento digno y la de no poder acceder al mercado para solucionar sus necesidades residenciales, por ello constituirían un segmento que ha sido definido como exclusión absoluta (CORTÉS y PANIAGUA, 1997).

Dentro de este grupo se debería incluir la situación de las personas sin techo, personas que viven en la calle o en albergues de forma rotativa (LEAL, LOPEZ y ESCUIN, 1998). Como ha demostrado Pedro CABRERA, esta situación debe entenderse desde la lógica de la exclusión, que permite incorporar los aspectos psico-relacionales del problema con el resto de componentes macrosociológicos derivados de la estructura social, económica y de clases de la sociedad. El hecho de que los procesos que se encuentran en la raíz del problema tengan un carácter estructural, permiten detectar una gran similitud en el fenómeno de las personas sin hogar en otras partes del mundo. Evidentemente se pueden encontrar diferencias, pero más allá de ellas la «(...) gran semejanza básica permanece: en todos los casos existe una incompetencia estructural del sistema que se ve incapaz de garantizar el acceso a un alojamiento digno a un número mayor o menor de personas» (CABRERA, 1998, 469-470).

En el caso del chabolismo, o la infravivienda, sucede algo parecido. El hecho de que se mantengan estas situaciones de forma permanente es debido a que las razones que las producen no se modifican, sino que, por el contrario, se refuerzan por las dificultades de acceder al mercado residencial o a la vivienda pública.

La problemática residencial de los jóvenes

2. El segundo gran grupo de problemática residencial se situaría dentro del conjunto de colectivos y personas *que necesitan acceder al mercado de la vivienda para poder desarrollar un proyec-*

to de vida autónomo e independiente, pero que no pueden hacerlo por las dificultades que tienen para cumplir los requisitos que impone el modelo residencial dominante en España. Este grupo se conforma mayoritariamente por los jóvenes en edades de emancipación, que se encuentran en una situación de bloqueo de sus proyectos de vida independientes. El retraso de la emancipación en la sociedad española actual puede ser considerado como un excelente indicador de la crisis social que padecen los jóvenes, víctimas de la reforma del mercado de trabajo y de los precios de las viviendas en el mercado (HERNÁN y LÓPEZ, 1995). Además de los jóvenes, se encontraría en este grupo todas las situaciones que de una manera u otra se enfrentan al problema de cómo hacer frente a sus situaciones personales (malos tratos, divorcios, minusvalías...) cuando se ven obligadas a mantener situaciones no deseadas por la imposibilidad de cambiar de vivienda, o lo que es lo mismo, con una situación en la que la vivienda actúa como un factor bloqueador de los nuevos proyectos de vida, que a veces resultan vitales para salir de momentos críticos y muy difíciles.

La inadecuación residencial y el hacinamiento

3. El tercer bloque conformador de la problemática residencial se constituye en torno a la problemática de *la inadecuación de la vivienda*. Con este concepto lo que se trata de definir es un conjunto de situaciones en la que la vivienda actúa negativamente sobre la capacidad de integración de las personas que viven en ella. El caso más claro se está produciendo en las viviendas habitadas por personas mayores con problemas de movilidad o de otro tipo que requiere un tipo de hábitat ajustado a sus necesidades físicas. En estos casos la vivienda actúa como un factor que agrava las dificultades que encuentran estas personas para sus relaciones sociales, que en muchos casos resultan vitales para su propia supervivencia. Para solucionar estas situaciones de inadecuación residencial sería necesaria la transformación de las viviendas, o en otros casos la única salida sería la salida de esa vivienda hacia otro alojamiento que reuniese unas condiciones más adecuadas.

Otra forma de inadecuación residencial se produce a través de lo que se denomina como hacinamiento. El *hacinamiento* (72) puede ser definido como una situación en la que en una vivienda residen más personas de las que se podrían deducir desde una lógica de racionalidad de los usos residenciales compatible con su utilización. El hacinamiento se produce en todo tipo de viviendas que son habitadas por más personas de las debidas, compartiendo dormitorios y espacios comunes hasta niveles en los que resulta dificultoso vivir respetando las funciones sociales que la vivienda debe desarrollar en la sociedad española.

CUADRO 19

RASGOS ESENCIALES DE LA CRISIS RESIDENCIAL

- Imposibilidad creciente de muchos sectores sociales para acceder al sistema de provisión basado en el mercado de viviendas.
- Aumento de los grupos sociales que se encuentran estructuralmente excluidos del modelo integrado.
- Bloqueo de algunos procesos sociales fundamentales para el desarrollo de la sociedad.
- Retención de la mayoría de los procesos de movilidad residencial.
- Imposibilidad y ralentización de los procesos de mejora residencial.
- Deterioro creciente de las políticas públicas en materia de vivienda de carácter social.

La inseguridad residencial

4. Por último, se podría nombrar un cuarto grupo cada vez más importante, formado por las situaciones que se podrían englobar bajo el epígrafe de la *inseguridad* residencial. Bajo este concepto se esconden un conjunto muy variados de casos en

(72) Una definición precisa de este concepto y de la problemática subyacente a su utilización y medición puede encontrarse en el libro *La dimensión de la ciudad* (LEAL y CORTÉS, 1995).

los que se producen circunstancias que hacen que el alojamiento esté en peligro, por lo que ocasiona momentos de incertidumbre que pueden conducir a la pérdida de la vivienda. En los últimos años han crecido los casos de inseguridad residencial procedentes de procesos judiciales de desahucios que conducen a la expulsión. Las razones de estos desahucios son variables, aunque dominan las que proceden de impagos producidos por la falta de solvencia económica.

En estos cuatro grandes grupos se concretan actualmente las situaciones más importantes que definen la problemática residencial en España. Aunque afectan a grupos sociales distintos, y los procesos se encuentran muy diversificados, es posible descubrir una lógica interna común que permite comprender las razones que subyacen en cada uno de estos problemas. El tema clave es la desconexión existente entre la capacidad económica de los grupos afectados por el problema y las exigencias estructurales del modelo residencial español, basado en un sistema de provisión de alojamiento centrado en el mercado, y con escasa participación de la vivienda pública y especialmente del alquiler en estas viviendas, y en el mercado libre.

El desfase de los precios y las rentas familiares

Los precios de las viviendas se han incrementado notablemente en los últimos quince años. Si se toma como base el año 1985, la subida hasta 1997 llega hasta un valor de 329, mientras que, por ejemplo, el Índice de Precios al Consumo para el mismo período sólo alcanza un nivel de 184,7 y los salarios un valor de 198,3. Como se puede verificar el ritmo de crecimiento de los precios de la vivienda ha sido muy superior al de los salarios, o al del resto de bienes básicos que constituyen la *cesta de la compra*. Esto supone que en términos relativos la vivienda sea más cara en el año 1997 que en 1985.

Un buen indicador para verificar esta desigualdad se puede construir mediante un índice del cociente de los precios y los salarios. Esta relación ha pasado de un valor 100 en 1985, punto de partida, hasta un nivel de 165,9 en el año 1997, lo que quiere decir que la relación entre precios y salarios se ha incrementado a favor del precio de la vivienda. Es importante destacar este hecho, pues si en el año

1985 el precio de la vivienda era equivalente al salario de 2,24 años, en 1997 esa relación ha ascendido hasta 3,72 años, lo que supone un incremento del 66%.

La relación entre el precio de la vivienda y los salarios sirve para hacerse una idea aproximada de su coste social. Este esfuerzo económico se puede medir a través de lo que se denomina accesibilidad, índice en el que se ponen en relación todos los costes de la compra de una vivienda con la renta familiar. Durante la década de los años ochenta este indicador se ha elevado hasta unos niveles desconocidos en España.

TABLA 29. Precios de la vivienda existente, salarios y precios de consumo

AÑO	Precios de las viviendas existentes (ptas./m ²) (*)		Índice de Precios al Consumo	Salario por persona ocupada (miles de ptas./año)		Ratios 1985=100	
	Cifras absolutas (1)	Base 100 en 1985 (2)	Base 100 en 1985 (3)	Cifras absolutas (4)	Base 100 en 1985 (5)	Precios viviendas/salarios	Salarios IPC
1985	34.277	100	100	1.221,6	100	100	100
1986	42.538	124,1	108,8	1.360,8	111,4	111,4	102,4
1987	52.789	154,0	114,5	1.402,8	114,8	134,1	100,3
1988	65.985	192,5	120,0	1.544,6	126,4	152,2	105,4
1989	81.359	237,4	128,2	1.633,4	133,7	177,5	104,3
1990	94.070	274,4	136,8	1.772,9	145,1	189,1	106,1
1991	107.543	313,7	144,9	1.907,0	156,1	201,0	107,7
1992	106.102	309,5	153,5	2.050,5	167,9	184,4	109,4
1993	105.670	308,3	160,5	2.180,9	178,5	172,7	111,2
1994	106.415	310,5	168,2	2.284,4	187,0	166,0	111,2
1995	110.155	321,4	169,4	2.387,4	195,4	164,4	111,1
1996	112.197	327,3	182,3	2.496,6	204,4	160,2	112,1
1997 (IT)....	112.766	329,0	184,7	2.422,3	198,3	165,9	107,4

FUENTE: INE, BHE y Ministerio de Fomento.

En 1991, el esfuerzo de acceder a una vivienda media, incluyendo las desgravaciones fiscales por compra, llegó a representar el 55,6%, que en términos cotidianos se elevaba hasta un 68% de la renta disponible familiar. Es decir, una familia con una renta media que tratase de adquirir una vivienda con precio medio tenía que uti-

lizar 7 pesetas de cada 10 que ingresaba para poder pagar su derecho al alojamiento. Este índice se ha mantenido por encima del 40% desde 1989 hasta 1993, y por encima del 30%, nivel que se considera como el máximo aconsejable, desde el año 1987 hasta 1996. Sólo a partir de 1997 se reduce debido a la ralentización de los precios de la vivienda, y sobre todo, a la bajada de los tipos de interés aplicados a los créditos hipotecarios, aunque este descenso parece que se está deteniendo por una nueva subida de precios que trata de recuperar los niveles alcanzados en los años noventa.

TABLA 30. Accesibilidad de la vivienda existente en España

AÑO	Precio medio de la vivienda M. ^o Fomento (miles de ptas.) (1) (a)	Renta disponible familiar anual (miles de ptas.) (2) (b)	Tipo de interés medio de los préstamos al comprador (3) (c)	Relación precios/ ingresos familiares (4)=(1)/(2)	Esfuerzo en % sobre renta familiar	
					Sin bonificación fiscal	Con bonificación fiscal
1985	3.084,91	1.221,60	14,29	2,53	32,77	24,56
1986	3.828,37	1.360,80	13,53	2,81	35,12	26,38
1987	4.751,01	1.402,80	12,84	3,39	40,80	30,72
1988	5.938,65	1.544,62	12,51	3,84	45,51	34,12
1989	7.322,31	1.633,36	13,84	4,48	56,51	42,85
1990	8.466,30	1.772,92	15,56	4,78	65,93	52,70
1991	9.678,87	1.906,96	14,97	5,08	68,09	55,59
1992	9.549,18	2.050,49	14,08	4,66	59,77	49,23
1993	9.510,30	2.180,90	13,17	4,36	53,45	43,27
1994	9.577,26	2.284,40	9,95	4,19	43,14	33,54
1995	9.913,95	2.387,42	10,52	4,15	44,11	33,62
1996	10.097,73	2.496,58	9,06	4,04	39,53	30,13
1997	10.148,94	2.555,15	7,36	3,97	35,05	27,03

(a) Se considera una superficie media por vivienda de 75 m², es decir, 90 m² (coeficiente corrector de 1,20).

(b) Ingresos de una familia con un solo perceptor. Se toma como ingreso medio el salario medio por persona ocupada, dato procedente de la Encuesta de Salarios del INE.

(c) Tipo nominal anual medio del Banco de España, para vencimientos anuales.

FUENTE: Ministerio de Fomento, Encuesta de Salario del INE y BE .

La conclusión parece ser muy clara. La vivienda se ha convertido en el bien necesario más caro, y el esfuerzo que tiene que realizar una familia para poder tener acceso a este derecho se ha elevado hasta niveles insostenibles para la mayoría de los hogares españoles.

La accesibilidad es un indicador importante para evaluar el coste social de la vivienda. Sin embargo, tal como se calcula sólo mide el acceso al mercado de la vivienda a través de la compra, excluyendo el acceso a través de la vivienda en alquiler, o a través de otros sistemas de provisión residencial como puede ser las viviendas públicas, cuyo coste sale completamente de los precios del mercado inmobiliario, tanto en viviendas nuevas como en usadas.

Los rasgos del modelo residencial

El modelo residencial que se ha ido instalando en España es el resultado de un proceso histórico en el que ha jugado un papel fundamental la política de vivienda desarrollada a partir de los años cincuenta, y en su versión actual, desde mediados de los años setenta (CORTÉS, 1995).

La propiedad, sistema mayoritario

1. Una primera característica que llama la atención es la elevada tasa de propiedad, proceso que se viene desarrollando ininterrumpidamente desde los años cincuenta. En 1991, la tasa de viviendas en alquiler era de sólo un 15%, tasa que parece que se sigue reduciendo hasta alcanzar niveles por debajo del 14%, según indican los datos más actualizados de que se dispone en estos momentos. Además de esta tendencia negativa, hay que indicar que esta estructura se viene desarrollando desde los años cincuenta, en donde la tasa de viviendas en alquiler era del 52,8%. Lo importante también es indicar que esta reducción del alquiler se debe fundamentalmente al papel de la iniciativa pública, que ha sostenido una política en la que el porcentaje de viviendas públicas en

alquiler ha sido el más bajo de Europa. Actualmente, con los datos disponibles, sólo hay un 7,6% de viviendas públicas entre las viviendas alquiladas (LEAL, 1992), lo que indica claramente que el régimen de tenencia potenciado por la política de vivienda aplicada en España ha sido la del régimen de la propiedad.

TABLA 31. Evolución del porcentaje de hogares según el régimen de tenencia de la vivienda principal (Porcentaje sobre el total)

Tenencia mayoritaria	1985	1990	1993	1995
Propiedad.....	76,0	78,6	77,8	79,5
Alquiler.....	17,1	14,5	15,0	13,9
Total viviendas....	100	100	100	100

FUENTE: INE, Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.

Un elevado volumen de viviendas no principales

2. Un segundo rasgo del modelo lo proporciona la elevada proporción de viviendas que no son utilizadas como principales, teniendo un uso de secundarias o bien permaneciendo vacías (LEAL, CORTÉS, HERNÁN y LÓPEZ, 1996). La proporción de viviendas secundarias censadas en 1991 era del 15,4%, y las desocupadas, del 15,9%, lo que indica una situación en la que más de un 30% de las viviendas existentes en España no están siendo utilizadas como viviendas principales. La evolución desde 1970 muestra un incremento continuo. Esto está indicando, entre otras cuestiones, que hay una parte muy importante de la producción de viviendas en España que se está destinando a resolver un tipo de demanda que nada tiene que ver con las necesidades residenciales, con lo que se refuerza una cultura de la vivienda basada en su consideración como un bien de inversión en vez de un bien necesario sobre el que se asienta una parte fundamental de los derechos humanos.

**TABLA 32. Parque residencial en España según su uso.
Distribución porcentual**

Tipo vivienda	1970	1981	1991
Viviendas principales	79,8	70,8	68,7
Viviendas secundarias ...	7,5	12,9	15,4
Viviendas desocupadas...	12,7	16,3	15,9
Total viviendas.....	100	100	100

FUENTE: INE, Censo de Población y Viviendas.

Lo público juega un papel anecdótico en el sistema residencial

3. Un tercer rasgo a señalar es el papel jugado por *lo público en el modelo residencial* (PANIAGUA, 1989, 1991, 1992; HERNÁNDEZ y PANIAGUA, 1987, 1989). Ya se ha comentado el papel decisivo que éste ha tenido en la configuración del modelo de propiedad. La política de la vivienda se viene articulando desde los años setenta proporcionando ayudas a los demandantes de viviendas, pero mediatizadas por la producción de nuevas viviendas construidas por la iniciativa privada. De esta forma, se conseguía intervenir sobre el problema, pero desde unos criterios donde lo fundamental era la intervención sobre el sector de la construcción al asegurar un nivel de producción de viviendas básico que permitía contar con una demanda fija.

Este sistema ha resultado especialmente útil en momentos de crisis del sector de la construcción hasta que mejoraban las perspectivas del ciclo económico. En esos momentos el sector privado abandonaba la Vivienda de Protección Oficial y volvía a la producción de vivienda libre para captar las demandas más solventes. Este panorama produce una disminución permanente de la vivienda social en términos estrictos, con resultados drásticos. La tasa de viviendas sociales se sitúa por debajo del 4%, con una tasa del 3,5% del total de viviendas terminadas (73) entre 1990 y 1994.

(73) Entre 1980 y 1984 se terminaron en España más de un millón setenta y dos mil viviendas, de las que casi un 7% fueron viviendas sociales (VPO de promoción pública; este porcentaje se mantuvo en el período 1985 y 1989, pero se ha reducido drásticamente y sólo parece repuntar algo recientemente.

El modelo residencial actúa como soporte sobre el que se deben desarrollar las estrategias familiares para resolver las necesidades de vivienda. Este modelo introduce una serie de imponderables que se añaden a la propia lógica del mercado. Además la política de vivienda (74) actúa reforzando el sistema, tanto en lo que respecta al modelo residencial, como al propio mercado residencial.

El resultado más visible es que están aumentando las situaciones que pueden ser definidas como de exclusión residencial, debido al carácter estructural que alcanza en determinados colectivos y en algunos procesos de desestructuración personal.

CUADRO 20

**LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL EN ESPAÑA.
PRINCIPALES GRUPOS Y COLECTIVOS AFECTADOS**

- *La exclusión residencial estructural:*
 - ❖ La exclusión residencial estructural:
 - ❖ Los colectivos de personas sin techo y sin hogar.
 - ❖ Grupos de inmigrantes económicos extranjeros.
 - ❖ Segmentos de la comunidad gitana.
 - ❖ Personas mayores con bajos niveles económicos.
 - ❖ Colectivos con problemáticas asociadas a la marginación y drogadicción.
 - ❖ Colectivos de mujeres con cargas familiares en situaciones de dependencia.
- *La exclusión residencial no estructural:*
 - ❖ Los jóvenes que intentan desarrollar su proceso de emancipación.
 - ❖ Colectivos con bajos recursos que necesitan moverse de vivienda para adecuarla a sus necesidades.

FUENTE: CORTÉS, 1997.

(74) La política de vivienda aplicada en España refuerza el modelo segmentado a través de los efectos que introducen las ayudas fiscales, mayoritarias en el gasto público. Estas ayudas se dirigen de forma prioritaria a los grupos sociales con mayores recursos económicos, lo

La lógica residencial impuesta por el mercado residencial hace que la vivienda deje de considerarse como un bien de uso (necesidad), para convertirse ante todo en un bien de cambio, sobre el que se soporta una parte muy considerable del ahorro familiar. El mercado impone sus presupuestos, y conduce a que el precio de la vivienda sea cada vez más elevado, dirigiéndose sus ofertas de forma mayoritaria a los sectores económicos más solventes. El mercado resuelve las necesidades de los grupos sociales con mayor poder adquisitivo (75), pero excluye a los grupos con menores recursos que no pueden alcanzar los requisitos impuestos por la financiación y el precio de la vivienda.

Por tanto, la exclusión residencial puede ser considerada como un indicador clave de las dificultades que está encontrando la sociedad española para extender sus beneficios a todos los grupos sociales. Si se analiza el grado de desarrollo humano exclusivamente a través de los indicadores generales de vivienda, como muchas veces sucede, se oculta una parte importante de la realidad. La situación general de la vivienda en España ha mejorado notablemente, pero también es cierto que esa mejora no está alcanzando a todos los ciudadanos (76) y que, por el contrario, hay grupos que persistentemente se quedan al margen de estos beneficios. El tema central del desarrollo social en relación a una necesidad tan importante como es la vivienda reside precisamente en esta incapacidad estructural para solucionar los problemas de alojamiento de una parte de la sociedad española.

5.5. A MODO DE SÍNTESIS

El desarrollo del sistema de protección en España es un proceso que está sin concluir. Aunque es obvio que en la década de los ochenta

que minusvalora el papel de las ayudas directas, que deberían dirigirse a facilitar el acceso a la vivienda de los sectores más desfavorecidos (CORTÉS y LEÓN PANIAGUA, 1997).

(75) John KENNETH GALBRAITH es contundente al respecto: «*No hay ningún país económicamente avanzado —y es un hecho que lamentablemente se pasa por alto— en que el sistema de mercado produzca casas que puedan permitirse los pobres*» (GALBRAITH, 1992).

(76) Del total de los hogares solamente el 43,3% tenían una situación residencial calificada como en buen estado. Por el contrario, un 43% de estos hogares existían en viviendas en estado regular, con defectos y carencias. En mal estado o en viviendas calificadas como infrahumanas habitaban unos 300.000 hogares aproximadamente (ALONSO y ANGULO, 1998, 278)

ta y en la de los noventa se ha conseguido avances notables, todavía en muchos aspectos importantes la distancia con los países de su entorno siguen siendo muy importantes.

Si se valora el sistema de protección desde sus aspectos más generales el gran avance se produce en el proceso de universalización, tanto en los temas educativos como en la sanidad, así como en las pensiones. Por el contrario esto no sucede con la vivienda, que es el campo donde la situación posiblemente presenta más lagunas. El mercado es incapaz de solucionar los problemas de vivienda de los grupos más vulnerables, lo que está favoreciendo el crecimiento de los grupos sociales que no pueden resolver sus necesidades de vivienda.

Sin embargo, a lo largo de la exposición se ha podido observar que desde la óptica que se está adoptando de valorar el nivel del desarrollo social a través de la capacidad que muestra la sociedad de extender sus beneficios al conjunto de ciudadanos, las sombras son importantes, y obligan a matizar las visiones extremadamente triunfalistas que a veces se mantienen sin razón.

Efectivamente, en el análisis de la educación se ha podido poner de manifiesto que existen todavía importantes lagunas en algunas parcelas importantes, como son la universalización educativa en los grupos infantiles, la formación profesional, la calidad de la enseñanza, la adecuación de la formación a las necesidades demandadas por el mercado de trabajo y la extensión educativa a algunos grupos sociales, entre los más destacables. Los niveles de fracaso escolar, la concentración de problemáticas en algunos centros públicos, la marginación de la Formación Profesional, la elevada proporción de titulados superiores que no ejercen su profesión y los bajos resultados obtenidos por numerosos alumnos en la evaluación educativa son indicadores que permiten destacar las zonas de sombra que el sistema educativo mantiene en estos momentos.

Estas problemáticas se concentran en espacios y grupos concretos, lo que indica la pervivencia de factores que están introduciendo desigualdades en la formación educativa. Esto es especialmente importante en un contexto social en el que la educación se convierte en un recurso positivo para la integración de cada persona, especialmente en el mundo laboral, donde el nivel formativo se correlaciona positivamente con el empleo y con la estabilidad. Una vez alcanzada la

universalización educativa y extendida la formación universitaria, las distancias se establecen en el dónde se estudia y en otros aspectos de educación complementarios que están condicionados con los recursos que las familias pueden emplear en la educación de sus hijos.

En el tema de salud se puede observar una tendencia parecida. La universalización es un hecho, aunque todavía se mantienen distancias notables en la utilización de los servicios sanitarios. Se debe destacar además las diferencias de salud que se han podido observar en distintas investigaciones, que vienen a demostrar que los factores de riesgo sanitarios actúan de forma segmentada. Esto se pone de manifiesto claramente en algunos temas importantes como son el SIDA y la problemática de la adicción a drogas como la heroína. Otras diferencias notables se encuentran en el uso de los servicios sanitarios. Los grupos sociales con mayores recursos son los que consiguen un uso más eficaz tanto en la atención médica, como en la atención hospitalaria.

En el tema de las pensiones se han producido avances muy notables, que han contribuido a limitar los efectos que este factor tenía sobre los procesos de pobreza en España. Las pensiones se han extendido socialmente, aunque lo han hecho de forma desigual, lo que ha introducido un elemento de distorsión y diferencia entre los pensionistas. Esta situación es especialmente grave en algunas situaciones, como son las pensiones de viudedad, y en las pensiones no contributivas. Aunque se han extendido, sus niveles son tan bajos que resulta imposible vivir de ellas como único recurso o sin contar con alguna ayuda exterior.

Globalmente, el sistema de protección social ha avanzado notablemente, aunque todavía las distancias con los países de la Unión Europea se puede cifrar en más de diez años. La tendencia de reducción que se vislumbra desde la mitad de la década de los años noventa puede alargar esta distancia, convirtiéndose en un factor negativo en los procesos de extensión del desarrollo social alcanzado a todos los ciudadanos. En este tema el sistema de protección social debe jugar un papel dominante.

La reducción de la protección para los desempleados, y el trasvase que se va produciendo de los parados que cobran protección contributiva hacia los subsidios asistenciales, constituye un síntoma negativo de una concepción de la protección social en la que domina la

idea de su subordinación al resto de políticas económicas que son las que marcan las necesidades de gasto y de inversión. El incremento de la pobreza extrema que parece que se ha producido en los primeros años de la década de los noventa puede ser una de las primeras consecuencias de esta concepción subordinada de la política social, que es incapaz de desarrollar políticas integrales que contemplen el cobro de la prestación como un elemento favorecedor de las mismas.

En este sentido se debe llamar la atención sobre la necesidad de que las rentas mínimas se integren en una concepción de intervención social que tenga como objetivo prioritario la integración de los grupos que lo cobran. Esto sólo puede conseguirse cambiando el orden de prioridades y reforzando los servicios sociales para que puedan convertirse en factores activos de la integración social de los grupos más desfavorecidos.

Por último, en la temática de la vivienda las dificultades son notables y la situación se caracteriza por lo que algunos autores vienen denominando como crisis residencial. La incapacidad que tienen numerosos grupos sociales para resolver sus necesidades de vivienda son un claro indicador de que el mercado es un sistema que se muestra incapaz de garantizar este derecho. Por el contrario, el mercado se ha convertido en el problema de la vivienda en un factor clave para entender la problemática residencial.

PARTE III

ESPAÑA Y EL DESARROLLO SOCIAL: PERSPECTIVA INTERNACIONAL

CAPÍTULO 6
**La situación mundial de la pobreza y el orden
económico internacional**

CAPÍTULO 7
**El panorama de la Ayuda Oficial
para el Desarrollo**

CAPÍTULO 8
La deuda externa

CAPÍTULO 9
España y el desarrollo de África Subsahariana

Ya se ha señalado en otros apartados del Informe que uno de los grandes avances del enfoque con el que la Cumbre de Copenhague enfrenta el problema de la pobreza es sin duda su carácter global: la pobreza es un problema único, que nos afecta a todos, y que —aun manifestándose de diferente manera en el Norte y en el Sur— tiene raíces comunes en un sistema económico y político mundial injusto. En consecuencia, un informe como este no puede dejar de analizar el cumplimiento de estos compromisos desde dos puntos de vista.

Por otro lado, si se echa un vistazo a los acuerdos aprobados en Copenhague en 1995, la primera sensación es que éstos abarcan prácticamente todo lo relacionado con la pobreza y sus consecuencias, que es tanto como decir el desarrollo en su sentido más amplio. Tratar de abarcar en este informe todos estos elementos sería una ingenuidad, es necesario optar. Para ello se ha utilizado como criterio la relevancia para el caso español, es decir, aquellos elementos donde España puede jugar un papel verdaderamente relevante.

En concreto, se va a hacer referencia de manera específica a los siguientes compromisos (explicados con detalle en el capítulo segundo, así como sus respectivas líneas de intervención):

COMPROMISO PRIMERO (*Crear un entorno económico, político, cultural y jurídico que permita el logro del desarrollo social*) y OCTAVO (*Velar porque los programas de ajuste estructural incluyan objetivos de desarrollo social, en particular la erradicación de la pobreza, la generación de empleo y la promoción de la integración social*).

Tratar estos dos compromisos de forma amplia supondría ir mucho más allá de las aspiraciones de este Informe. En el capítulo segundo de esta perspectiva internacional se hacen algunas referencias a la realidad de la pobreza mundial hoy, y los ejes por los que se riga el entorno económico al que se refiere la Cumbre.

Asimismo, se ha considerado necesario ampliar el análisis en un punto común de los dos compromisos, que está adquiriendo además una importancia creciente en el panorama de las relaciones exteriores de España. Se trata del problema de la deuda externa y sus implicaciones.

El fin de la carga de la deuda es sin duda una parte imprescindible de *ese entorno* al que se refiere el compromiso primero. El pago de la deuda externa ha sido uno de los principales frenos para el desarrollo de muchos países pobres, por lo que su solución es un paso previo imprescindible para plantearse cualquier política de desarrollo efectiva.

Los programas de ajuste estructural a los que se refiere el compromiso octavo son, a su vez, una consecuencia directa de la carga de la deuda. Algunos organismos financieros internacionales (encabezados por el FMI) se han autoimpuesto el derecho de imponer a los países endeudados un conjunto de recetas que, con la excusa de mejorar la salud de sus economías para mejorar su capacidad de pago, han recortado drásticamente los ya escasos gastos sociales con los que contaban, condenando a una parte considerable de la población a la pobreza extrema.

COMPROMISO SÉPTIMO (*Acelerar el desarrollo económico, social y humano de África y de los países menos adelantados*).

África es la gran olvidada del desarrollo internacional. Si en algún caso se puede hablar de marginación en los circuitos económicos y políticos mundiales, éste es sin duda el caso del África Subsahariana. España, por razones históricas y culturales, se encuentra especialmente ausente de la mayor parte de África Subsahariana, por lo que se analizará cuáles son los aspectos principales de esta relación, así como los principales déficit que enfrenta.

COMPROMISO NOVENO (*Aumentar sustancialmente y utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social, con el*

fin de alcanzar los objetivos de la Cumbre mediante la acción nacional y la cooperación regional e internacional).

Este compromiso se refiere explícitamente a la Ayuda Oficial al Desarrollo, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (CMDS) introdujo importantes medidas para la mejora de la ayuda, que se analizarán aplicadas al caso español.

COMPROMISO DÉCIMO (*Mejorar y fortalecer con espíritu de coparticipación el marco de la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social a través de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales*).

El papel de los organismos multilaterales (financieros y no financieros) en el desarrollo internacional es clave. Sin embargo, España no ha mantenido una política definida de participación en estos foros, más allá de las contribuciones anuales. Se analizarán estas políticas y las posibilidades de mejora.

En consecuencia, a partir de estos compromisos, el análisis se centrará en cuatro apartados básicos: un primer *análisis introductorio de la situación de la pobreza en el mundo*, señalando algunos aspectos fundamentales de la problemática del desarrollo en este fin de siglo, como las relaciones comerciales y la globalización económica; a continuación, se analizará el papel concreto de España en los ámbitos de la *Ayuda Oficial al Desarrollo*, la *deuda externa* y la *participación en Organismos Multilaterales de desarrollo*; por último, se va a explicar la importancia de *África Subsahariana en la política exterior española* (especialmente la de ayuda al desarrollo). De todos ellos, los que son más relevantes para el momento y las posibilidades de la política española son los apartados referidos a ayuda al desarrollo y la deuda, a los que se ha dedicado un análisis más detallado.

CAPÍTULO 6

La situación mundial de la pobreza y el orden económico internacional (*)

6.1. MAGNITUD DE LA POBREZA (77)

De los cerca de 5.600 millones de habitantes del planeta, un tercio vive en un estado de pobreza absoluto, con niveles de ingreso y de consumo por debajo de los mínimos establecidos (360 dólares USA por persona y año). Una quinta parte de la población del planeta sufre hambre y una cuarta parte carece de acceso a agua potable (78).

La pobreza a nivel mundial constituye el fenómeno más significativo, el dato más relevante de este mundo de finales de siglo. El Informe del PNUD señala que el crecimiento económico *«ha fracasado para la cuarta parte de la población mundial, en términos absolutos y relativos, de modo que 89 países están en peor situación económica que hace 10 años»*. La polarización económica se ha agudizado tanto entre los países como en el interior de éstos, de modo que *«si se mantienen las tendencias actuales —avisa el PNUD— la disparidad económica entre países industrializados y en desarrollo pasará de lo injusto a lo inhumano»*. Un dato escandaloso abona esta visión: la riqueza de 358 multimillonarios es superior a los ingresos anuales de los países donde vive casi la mitad de la población mundial (45%).

La pobreza se manifiesta en numerosas carencias: carencias educativas (son 130 millones los niños en edad escolar primaria sin esco-

(*) Este capítulo ha sido redactado por Gonzalo FANJUL.

(77) Los datos de referencia sobre la pobreza en el mundo son del Informe del PNUD-97 y del PNUD-98.

(78) Los datos que han sido utilizados para la elaboración de este apartado han sido extraídos en su mayoría de los informes anuales del PNUD correspondientes a 1997 y 1998.

larizar), carencias sanitarias (la tasa de mortalidad infantil en el Sur es del 97%, seis veces más alta que en los países del Norte), bajas expectativas de vida (la esperanza de vida en África se espera que descienda de 62 a 47 años hasta el 2000), malas condiciones de vivienda (existen 500 millones de personas sin hogar), desempleo (800 millones de personas carecen de empleo), carencia de infraestructuras básicas (1.500 millones de personas no tienen agua potable)...

El siguiente Cuadro, referido a las necesidades básicas, refleja una visión de conjunto de la dimensión de la privación en el mundo:

CUADRO 21 DIMENSIÓN DE LA PRIVACIÓN EN EL MUNDO	
NECESIDADES	PRIVACIÓN
Agua limpia	1.300 millones de personas privadas de acceso a agua limpia.
Vivienda	1.000 millones de personas sin vivienda adecuada.
Alimento y nutrición	841 millones de personas malnutridas.
Atención a salud	880 millones de personas sin acceso a servicios de salud.
Saneamiento	2.600 millones de personas sin acceso a saneamiento.
Energía	2.000 millones de personas privadas de electricidad.
Transporte	Tres vehículos por cada mil habitantes en los países menos adelantados, 16 en los países en desarrollo, 405 en los países industrializados.
Escolaridad	109 millones (22% de los niños en edad de escuela primaria) fuera de la escuela.
Información	85 millones de personas adultas analfabetas (de 15 años de edad y más). Cuatro ejemplares de periódicos diarios distribuidos por cada cien habitantes de países en desarrollo, 26 en países industrializados.
Comunicación	Tres líneas telefónicas por mil habitantes en los países menos adelantados, 40 en los países en desarrollo, 414 en los países industrializados.

6.2. EL ROSTRO DE LA POBREZA DEL MUNDO

La pobreza se concentra sobre todo en unos sectores determinados de población. Tiene un rostro concreto, un perfil definido.

La pobreza tiene rostro de mujer

La mujer empobrecida padece desproporcionadamente los problemas sociales, económicos y culturales que causan la pobreza y el subdesarrollo. Una cifra cada vez mayor de mujeres, no solamente en el Sur, sufre sus consecuencias. Es la feminización de la pobreza.

El 70% de los pobres del mundo son mujeres. Este hecho está directamente relacionado, entre otras cosas, con la discriminación que sufren en educación (por cada 100 hombres que saben leer y escribir hay solo 69 mujeres), acceso al mercado de trabajo (53 mujeres empleadas por cada 100 hombres), salud o ingresos por sus ocupaciones. La UNESCO considera que las dos terceras partes de los analfabetos del mundo son mujeres, y hay 18 países —Pakistán, Afganistán, Yemen y Nepal encabezan la lista— en los que sólo una de cada ocho niñas va a la escuela. Es relevante y significativo que el PNUD mida la pobreza de capacidad educativa en términos de analfabetismo femenino. Y no es arbitraria esta decisión, porque, como señala el mismo organismo, *«como es bien sabido, la privación de las mujeres afecta negativamente el desarrollo humano de las familias y la sociedad»*. Cuando se habla de feminización de la pobreza, por tanto, no hablamos sólo de una injusticia, sino de una fuente de injusticias con enormes repercusiones sociales.

La pobreza es rural

Más del 80% de los pobres se encuentran aún en las zonas rurales, pese a que la pobreza urbana ha sufrido un enorme crecimiento en los últimos años. El 60% de la población rural del África Subsahariana y de América Latina vive en la pobreza. Esta desigualdad se refleja en aspectos muy concretos de la calidad de vida. En Sierra Leona, el 90% de la población urbana tiene acceso a instalaciones, aunque sean elementales, de salud, mientras que entre la población rural

se reduce al 20%. El 77% de los habitantes de las ciudades argentinas disfrutan de agua potable, en el campo no llegan al 30% los que cuentan con este bien imprescindible.

La mala distribución de la tierra, la escasez y baja calidad de la misma, la imposibilidad de acceso al sistema financiero, las dificultades de almacenamiento, son algunos de los factores (junto con la secular caída relativa de los precios de los productos básicos) que provocan esta situación.

La pobreza es indígena

La pobreza también tiene color de piel y está relacionada con la raza. No es casualidad que los indios de Canadá tengan seis veces más probabilidades de morir que el resto de los canadienses; o que en Perú su esperanza de vida sea once años menor que la de la minoría blanca; ni tampoco que en Australia la tasa de paro entre los aborígenes sea cuatro veces mayor que la media nacional.

Una de las causas de pobreza, e incluso de desaparición física de estos pueblos, es la privación de su hábitat, porque se les arrebatara sus tierras o porque se les destruyen. Las tierras son para los indígenas su medio de vida no sólo porque les proporciona el alimento, sino en un sentido mucho más amplio y literal de constituir el medio que hace posible su vida. El deterioro ambiental tan propio de nuestra cultura lleva la pobreza y la muerte a estos pueblos. Según Naciones Unidas, unos 50 millones de indígenas están seriamente amenazados por la destrucción de zonas húmedas, especialmente en el sureste asiático. En la década de los ochenta murieron por esta causa más del 1.500 yanomamis en la Amazonia, lo que supone el 15% del total (Naciones Unidas, 1999).

Los 300 millones de indígenas que habitan en más de 70 países sufren especialmente el fenómeno de la pobreza, que en su caso tiene repercusiones muy evidentes en el terreno de la cultura: las tradiciones, lenguajes, organización social, valores artísticos, formas de producción... suelen perderse como una manifestación más de esta pobreza que no sólo afecta a la dimensión económica. Los indígenas son siempre, como dice la Comisión Independiente sobre los Derechos Humanitarios Internacionales, *«los más pobres entre los pobres»*.

Afecta sobre todo a los niños y a los ancianos

Con relación a la edad la pobreza también se manifiesta prioritariamente en los grupos de población más débiles: los niños y los ancianos.

La infancia constituye el sector de población que sufre de manera más dramática las consecuencias de la pobreza: mala salud (13 millones de niños menores de cinco años mueren a causa de enfermedades fácilmente prevenibles, como la diarrea o el sarampión); falta de educación (130 millones sin escolarizar); desnutrición (200 millones de niños menores de cinco años); además de la explotación en el trabajo (unos 200 millones de niños entre cinco y 14 años son obligados a trabajar en todo el mundo), la prostitución (en el Congreso de Estocolmo se dijo que un millón de niños y adolescentes entran en este mercado cada año) y otros muchos modos de violencia y explotación: *niños de la calle* asesinados en *operaciones de limpieza*, esclavitud, reclutamiento obligatorio por ejércitos regulares y guerrillas, etc.

6.3. LA GEOGRAFÍA DE LA POBREZA

Dentro de la pobreza generalizada que afecta a un tercio de la Humanidad hay algunas zonas del planeta en las que ésta se presenta aún con mayor gravedad. Son los Países Menos Adelantados, según Naciones Unidas, o los de renta baja, según las estadísticas del Banco Mundial. La pobreza se concentra en algunas zonas del planeta:

- En África Subsahariana hay casi 400 millones de personas en pobreza absoluta, lo que representa el 62% del total de la población.
- Asia Meridional y Oriental es la zona con un mayor número de personas pobres (casi 800 millones), que representan el 25% del total de la población que vive en esa zona.
- América Latina posee más de 150 millones de personas que viven en la pobreza absoluta. Éstos representan el 35% del total de la población del continente.

La lista de estos países se incrementa. Cuando nació la denominación de Países Menos Adelantados (1971) eran 24; en 1990 ya ha-

bía 71. Y las condiciones de vida se endurecen: a mediados de 1995 los ingresos medios por persona y las tasas de alfabetización evolucionaban a la baja. Tendencia que no cambiará si no se modifican los datos económicos: la ayuda a los PMA se redujo del 0,09% del Producto Nacional Bruto de los donantes al 0,07% en los tres primeros años de la década de los 90; en el mismo período, la deuda externa ha aumentado de 114.000 millones de dólares a 127.000 millones, y las condiciones del comercio internacional para estos países se han endurecido en términos absolutos y relativos.

Sin embargo, la pobreza se presenta cada vez más como un fenómeno que carece de nacionalidad y desconoce las fronteras, incluso las que tradicionalmente han existido entre el Norte y el Sur.

6.4. ALGUNOS FACTORES QUE DEFINEN EL SISTEMA ECONÓMICO MUNDIAL

Los acuerdos firmados en Copenhague daban especial importancia al entorno económico y social en el que debían desenvolverse los procesos de desarrollo. De hecho en el compromiso Primero se define explícitamente la necesidad de *un entorno económico político, cultural y jurídico que permita el logro del desarrollo social*. Tras este compromiso se esconde inevitablemente una preocupación por el orden económico mundial, definido en este fin de siglo por el paradigma neoliberal.

Tras haber apuntado algunos rasgos de la pobreza hoy, es importante que se haga referencia a las características e incoherencias básicas del modelo económico actual, que han enfrentado en estos últimos cinco años complejas situaciones ante las que se carece de respuesta efectiva.

Globalización comercial y crisis financiera. La quiebra de un modelo

La crisis financiera vivida durante los dos últimos años en el Este asiático es uno de los mejores símbolos del modelo de desarrollo de este último cuarto de siglo. Durante varios lustros (décadas, en el caso de algunos países) las economías de Corea del Sur, Malasia, Tailandia

o Indonesia fueron construyéndose hasta alcanzar el apodo de dragones asiáticos, y, súbitamente, en el plazo de unas pocas semanas, esa supuesta solidez se vino abajo, provocando una catarata de devaluaciones, despidos y recesión económica. ¿Qué es lo que ocurrió?, ¿por dónde flaqueaba el sistema?

Tras el final de la «Guerra fría», se impuso sin restricción alguna un modelo de desarrollo basado en la liberalización a ultranza y el crecimiento económico como base del desarrollo social. Siguiendo esta pauta, se universalizó el modelo de las tres D (deflación, devaluación y desprotección financiera), y sobre este sustento se aplicaron programas de ajuste en todas aquellas economías que no pudieron escapar a ellos. Muy especialmente el proceso de liberalización se aplicó a aquellos países que por su imposibilidad para afrontar el pago de la deuda se vieron obligados a someterse a ajustes económicos para poder recibir nuevos créditos.

Los artífices de este Nuevo Orden han sido el grupo de países más ricos, liderados por los Estados Unidos y utilizando para ello las tres instituciones emblemáticas del neoliberalismo: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Organización Mundial del Comercio (antes GATT).

El apoyo imprescindible a esta universalización ideológica ha venido de la mano de una verdadera revolución tecnológica, que ha permitido transmitir información y tomar decisiones en un tiempo antes inconcebible.

El análisis de este proceso es extraordinariamente complejo. Se ha optado por centrar nuestros comentarios en dos casos recientes y paradigmáticos: la crisis asiática y la negociación del Acuerdo Multilateral de Inversiones.

La crisis asiática

Hasta hace muy poco tiempo, los *dragones asiáticos* eran utilizados para ejemplificar las bondades del modelo: desprotección financiera, orientación a la producción y liberalización comercial. En la práctica, estos axiomas resultaron sólo una verdad a medias, que estalló a mediados de 1997.

La cronología de la crisis podría ser la siguiente (Singh, 1999): durante los primeros años de la década de los 90, Tailandia comenzó a recibir una gran cantidad de préstamos a corto plazo, provenientes de diferentes bancos internacionales. Este hecho, unido a la fragilidad del sector financiero y a su escasa regulación, provocó una serie de burbujas financieras marcadas por la especulación en el sector inmobiliario.

A finales de 1996, la caída en los precios del sector inmobiliario y el descenso en los precios de las exportaciones comenzó a provocar problemas en muchas de las firmas involucradas. En febrero de 1997, una importante compañía inversora declaró la primera moratoria en el pago de unos eurobonos; cuando se hizo público que más de dos tercios de las compañías financieras tailandesas tendrían problemas para afrontar sus obligaciones de pago, empezó a cundir el pánico entre los inversores extranjeros, y comenzaron los primeros ataques especulativos sobre la moneda tailandesa —el bath—.

A pesar de las medidas de control de capitales tomadas por el Gobierno tailandés, la presión continuó durante los meses de mayo y junio. El 2 de julio, el Gobierno autorizó la libre flotación de su moneda, rompiendo el sistema de tipo de cambio *fijo* que había mantenido hasta entonces. A partir de ahí, el Gobierno buscó desesperadamente apoyo financiero en países e instituciones, logrando apoyos menores de Japón y China, y una promesa de intervención del FMI que no tardó en llegar en forma de préstamos condicionados a la aplicación de ciertas medidas de ajuste.

Tras Tailandia, fueron cayendo —y por razones más o menos parecidas— las diferentes economías del entorno. Corea del Sur, Malasia e Indonesia fueron tomando, una tras otra, medidas similares a la tailandesa. El resultado de todo ello fue una fuerte recesión económica y la consecuente pérdida de empleos y empresas. En algunos casos, como el indonesio, la situación llegó al punto de derribar una de las dictaduras personalistas más sólidas del planeta, la del general Suharto.

¿Qué explicación se puede dar a este fenómeno? Es cierto que, a pesar de todas las bondades del modelo asiático, sus economías están corruptas y en manos de bancos muchas veces incompetentes. En otras palabras, son economías mal gestionadas. Pero esta no puede ser la única razón de la crisis; muchos otros países (como China o India,

por no salir de la zona) sufren estos mismos problemas, pero ellos no se han visto afectados por la crisis de igual manera.

Hay una segunda teoría, complementaria de la primera. Los países más afectados sufrían una desprotección financiera excesiva, carente absolutamente de los controles más elementales. Durante muchos años, los importantísimos flujos de inversión extranjera directa estuvieron regulados y limitados en aquellos sectores que los Estados consideraban estratégicos, como la minería, los seguros, la industria forestal, etc. Sin embargo, hace unos cinco años comenzó un proceso de liberalización progresiva que llegó al punto de que algunos Gobiernos no sabían realmente cuánto entraba y cuánto salía del país. Una parte muy considerable de este capital entró en inversiones *portfolio* (de cartera) y no en sectores productivos, lo cual provocaba burbujas financieras con un impacto limitado en las economías reales.

Pese a todo, los países asiáticos hubiesen sido capaces de controlar también esta situación, pero hubo un ataque externo tal a las respectivas divisas asiáticas que, unido a la disminución de los precios en ciertas exportaciones clave, bloqueó su capacidad de pago. La entrada de *hedge funds* (fondos de inversión especulativa a corto plazo, de muy alto riesgo) fue tal que los bancos centrales se vieron incapaces de controlarlos.

Frente a toda esta situación el FMI se mostró incapaz de plantear medidas imaginativas, ajustadas a las necesidades de la crisis; en vez de esto, respondió aplicando su paquete de medidas-tipo, en unos países cuyo control de la inflación y capacidad de exportación estaban más que asegurados.

En otras palabras, lo que pudo haber sido un simple problema de liquidez a corto plazo se convirtió al final en una crisis a nivel global. La única conclusión posible (además de la necesidad de sanear ciertas economías cuyas prácticas dejan mucho que desear) es que una desregulación financiera excesiva no resulta en absoluto beneficiosa. Durante la crisis asiática ha quedado patente la escasa capacidad de ciertos organismos para asumir sus responsabilidades originales, más allá de atender a la voz de su amo. En las recetas aplicadas se ha primado siempre el interés del acreedor sobre el del deudor, amparando con ello inversiones *suicidas* para las que se sabe que siempre habrá un respaldo en el último momento.

6.4.1. El proceso de liberalización comercial y la Inversión Directa Exterior (IDE) en países del Sur

La Organización Mundial del Comercio (OMC) es actualmente la institución con más poder —y menos transparencia y participación— a la hora de configurar la economía mundial. Las decisiones vinculantes que se toman en este foro sobre la inversión y el comercio mundial afectan en gran medida a la población y limitan la capacidad de los Estados, especialmente de los más débiles, para fijar su política económica.

La próxima conferencia ministerial tendrá lugar en Seattle en noviembre de 1999. En ella se revisarán los acuerdos agrícolas, de inversión (TRIMS) y de servicios (GATS). Se esperan avances en aspectos orgánicos como la transparencia y la participación de la sociedad civil, así como en la necesidad de mejorar la capacidad en los países menos avanzados. Por último se iniciarán discusiones alrededor de nuevos temas con las miras puestas en una posible nueva ronda de negociaciones comerciales (Ronda Milenio). Estos temas son inversión, política de competencia, comercio electrónico, organismos genéticamente modificados y contratación gubernamental.

De cara a una orientación mayor hacia el desarrollo de las discusiones y acuerdos en la OMC es crítico que se avance en la transparencia y participación y que se habiliten procedimientos de denuncia e investigación abiertos a la sociedad. También son aspectos significativos la incorporación en las discusiones de la racionalidad sobre coherencia de políticas entre el comercio, las finanzas y el desarrollo en el contexto de la construcción de una nueva arquitectura económica más equitativa y la necesidad de coordinación entre la OMC y el sistema de Naciones Unidas, especialmente con la OIT y con el PNUD.

Otras medidas que se deberían impulsar en la OMC son la puesta en marcha de aquellos acuerdos de la Ronda Uruguay, como los agrícolas y textiles, ventajosos para los países del Sur, y la revisión de las cláusulas comerciales para asegurar cobertura de las necesidades básicas y permitir una mayor flexibilidad a los países del Sur a la hora de interpretar los acuerdos comerciales.

La continuación de la discusión sobre los temas debatidos en el fracasado Acuerdo Multilateral de Inversiones de la OCDE (AMI) podría conducir a un marco de regulación internacional sobre la inversión privada, algo que iría más allá del mandato actual de la OMC. Sin embargo, en caso de que se produzcan estas discusiones, deberían acompañarse de un debate sobre el control de las prácticas de las multinacionales y de los flujos financieros.

La inversión Directa Exterior (IDE) en países del Sur

La IDE de países de la OCDE hacia países del Sur se ha multiplicado por tres en términos nominales (por dos en términos reales) en los últimos ocho años. En 1996 superó por primera vez a la AOD (si a la IDE se suman otros flujos privados —préstamos de la banca, bonos, etc.— el total de cerca de 240.000 millones de dólares, 5,6 veces la AOD total). Hay que distinguir siempre los anteriores flujos privados de la inversión financiera en cartera o en divisas, frecuentemente especulativa, inestable y no generadora directamente de riqueza.

La distribución geográfica de la IDE reproduce los patrones de las variables macroeconómicas internacionales, concentración en 10-12 países del Sur (un 80% de la IDE), en las grandes economías de desarrollo medio, y cuasi abandono de zonas como África, con un escaso 4% del total en 1996.

A la hora de analizar las razones del incremento de la IDE hay múltiples teorías, pero las más apuntan como la principal razón al interés de las empresas con matriz en la OCDE en acceder a los mercados locales y regionales de los países del Sur con sus productos y servicios (mayoritariamente a través de privatizaciones en este caso). La priorización de países con potencial de mercado interno como China, Brasil o México encuentra en este argumento su justificación central.

En segundo lugar se situaría el aprovechamiento de los recursos naturales —agropecuarios, pesqueros o mineros— del país.

Y por último, otro tipo de incentivos para el capital, como la mano de obra barata, legislación ambiental y laboral laxa o incentivos fiscales. Aunque la mayor parte de la IDE aprovecha dichas *oportunidades*, éstas sólo constituyen la razón principal que justifica la inver-

sión para unas pocas empresas muy contaminantes o intensivas en mano de obra (instaladas en las zonas francas o de maquilas).

Regulación internacional

Las negociaciones y acuerdos para regular la IDE, y la inversión privada en general, han tenido lugar hasta la fecha de manera bilateral y regional (UE, NAFTA, tratados entre la UE y terceros países, ASEAN y otras asociaciones regionales de menor vinculación). Pero en los últimos años, y debido al incremento de la inversión, a su mundialización (de emisión y de destino) y al interés de las corporaciones en contar con garantías suficientes para su inversión en el exterior, se ha iniciado la discusión para la regulación internacional.

Dos foros han sido los utilizados para avanzar en esta dirección, la OMC y la OCDE. En la primera se han discutido, y aprobado en ocasiones, algunas regulaciones puntuales que afectan principalmente a aspectos de la inversión vinculados de manera directa con el Comercio (TRIPS- Trade Related Intellectual Property Rights). Ha sido en la OCDE donde se ha abordado a lo largo de los últimos tres años la discusión de un acuerdo general de muy amplio espectro sobre la inversión privada (y sobre numerosos aspectos vinculados con la misma).

Conviene recordar que en la OMC hay una amplia representación de países del Sur de diverso grado de desarrollo mientras que de la OCDE sólo forman parte los países desarrollados y alguna gran economía emergente en calidad de observador (Brasil...). Lo cual es la primera crítica a la negociación en el seno de la OCDE, donde sólo discuten los desarrollados (emisores de más del 90% de IDE), pero cuyos acuerdos fijarían los estándares y afectarían a todos los países del mundo, que deberían negociar su adhesión a un acuerdo ya cerrado.

El fracaso de la negociación del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) en la OCDE, que se verá en el siguiente punto, ha trasladado la discusión a la OMC como continuación de lo que se ha hecho hasta ahora. Sin embargo conviene echar una mirada al AMI, aunque sea *a posteriori*, ya que los temas y las orientaciones recogidas en las últimas propuestas del Acuerdo reflejan el camino que se pretendería seguir, de una manera u otra, en la OMC o en otros foros.

6.4.2. El Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI)

El AMI era un paso clave en el proceso de desprotección de los Estados ante las acciones de las empresas transnacionales (o el sector privado en general). La discusión sobre el AMI se cerró en el otoño de 1998 después de largas y complejas negociaciones. Las razones del fracaso son múltiples, destacando cuatro de ellas:

- Lo ambicioso del tratado, su complejidad y ambigüedad en algunas partes.
- La falta de participación de los países en vías de desarrollo.
- La oposición de la sociedad civil del Norte y del Sur. Una plataforma de 600 ONG de desarrollo y medio ambiente con un planteamiento de confrontación y oposición radical. Críticas de numerosos centros de estudios, ONG y Gobiernos del Sur.
- Las excepciones. El tratado en su última versión constaba de 144 páginas, y más de 1000 páginas de excepciones, encabezadas por Francia, que acabó abandonando las discusiones. Esta ha sido la razón de más peso para el fracaso.

El AMI es complejo y en este documento se va a recoger sólo algunas de sus implicaciones para los países del Sur y en particular para el desarrollo de las poblaciones de estos países. El Acuerdo no sólo hace referencia a la IDE sino también a otros tipos de inversión privada (propiedad intelectual, cartera, etc.).

Es conveniente mencionar que la existencia de un buen tratado internacional que regule las inversiones entre países podría tener algunas ventajas para los países del Sur. Una regulación estándar igual para todos, mayor transparencia, mejor control fiscal e incluso control sobre la conducta de las corporaciones. Una normativa estable en los países ayudaría a dar seguridad a los inversores y por tanto más estabilidad a las inversiones. Incrementar el flujo de IDE hacia los países del Sur hay que considerarlo en principio como positivo siempre que se atuviera a determinadas condiciones.

El AMI ofrecía alguna de estas ventajas, sobre todo la seguridad para los inversores y la transparencia, pero hay que destacar varios puntos críticos:

El AMI se basa en dos conceptos: *Trato Nacional* y *Nación Más Favorecida*. Lo cual quiere decir que el país receptor de la inversión debe aplicar a ésta un trato que sea al menos tan ventajoso como el que aplica a empresas nacionales o a aquellas de los países con los que tenga acuerdos ventajosos. En una palabra, no discriminación de ninguna empresa. No se indica en ningún punto que el país receptor no pueda aplicar un trato más favorable a la inversión extranjera que a la nacional, situación que se produce a menudo.

Esta cláusula, central en el AMI, presupone que en la actualidad hay una desventaja inicial de la empresa extranjera respecto a la nacional, lo cual no es real en numerosos países del Sur, donde se produce la situación inversa. Una de sus consecuencias es que impide a los Gobiernos proteger a sus empresas nacionales (como todas las demás, esta cláusula tiene excepciones).

Tal vez el punto más controvertido del AMI sea la prohibición explícita de que un Estado imponga condiciones a un posible inversor en los siguientes aspectos:

- Garantizar un porcentaje de exportaciones respecto al total de ventas, contenido local de los productos, compras locales, ratio de importaciones/exportaciones y ratio de ventas locales/importaciones, (estos aspectos están sujetos a varias excepciones):
- Realizar transferencia de tecnología.
- Localización de la sede social del inversor.
- Realizar investigación y desarrollo.
- Emplear un número determinado o un porcentaje de personal local.
- Mínimos o máximos niveles de participación en el capital de una empresa.

Un Estado sólo puede imponer requisitos en los puntos segundo al quinto si los liga con alguna ventaja o trato favorable al inversor. Las restricciones recogidas en el primero no se pueden aplicar en ningún caso salvo en las excepciones.

Una condición del Acuerdo era que una vez que un país lo firmara no habría posible marcha atrás, pues la rescisión unilateral del

Acuerdo estaría fuertemente penalizada. Las medidas de liberalización de la inversión recogidas en el AMI prevalecerían incluso si se demostrara que son contrarias temporalmente a las necesidades o los planes de desarrollo de un país concreto.

De los principios internacionales sólo se recoge la Declaración de Río sobre Medio Ambiente como directamente aplicable y parámetro de medición de la aplicación del Acuerdo. Las partes firmantes afirman su *compromiso* con otros principios. Pero se afirma explícitamente que las normativas laborales de la OIT no se contemplan en este Acuerdo y que las directrices para las multinacionales de la OCDE se mantenga como voluntario. Se *recomienda* a los Estados no disminuir sus estándares laborales con el objetivo de atraer la inversión y se insta a que se mantengan los actualmente existentes en cada país.

El AMI garantiza el derecho de las empresas a trasladar y emplear personal extranjero sin límites a raíz de la inversión realizada. Este hecho podría ser controvertido en países de desarrollo medio que cuentan con una fuerza laboral capacitada. En cualquier caso sería necesaria una cláusula recíproca que asegure el derecho de los empleados locales a entrar en el país de origen de la empresa inversora.

La inclusión de la inversión de cartera en el AMI era peligrosa ya que restringiría la capacidad de los Gobiernos para imponer controles sobre el capital especulativo (algo muy necesario y de plena actualidad). Sólo la consideración de algunas excepciones ligadas con la situación macroeconómica aligera este peligro.

Muchos inversores extranjeros controlan sus inversiones en países del Sur a través de compañías en paraísos fiscales. La protección de la propiedad indirecta recogida en el AMI es un problema para los Gobiernos del Sur y tiene repercusiones en la recaudación fiscal. En general el tema fiscal está excluido del Acuerdo (manteniendo por tanto la competencia a la baja fiscalidad entre países).

Hay excepciones generales al Acuerdo a las que los Estados pueden acogerse. De dos tipos:

- Para poder tomar las acciones que sean necesarias para el mantenimiento de la seguridad, la paz y el orden público.

- Salvaguardia temporal en caso de dificultades extremas de la balanza de pagos o puntuales en política monetaria y tipo de cambio.

Para algunos aspectos del AMI (como la normativa nacional de partida a la hora de aplicar las cláusulas de *Trato Nacional*), los países más pobres cuentan con la desventaja de la debilidad de su sistema legal y con los elevados costes de representación y de contratación de expertos. Varios centros de estudio abogaban durante las discusiones del AMI por períodos transitorios para países del Sur y por la canalización de flujos de AOD hacia la mejora de la capacidad institucional de las administraciones locales y a la asistencia para contar con normativas nacionales más sólidas sobre inversión privada.

Aunque todavía es pronto para valorar en detalle el Acuerdo, algunos puntos parecen claros. Aunque el AMI haya cerrado su discusión o la haya dejado bajo mínimos, los aspectos más relevantes de este Acuerdo ilustran por dónde se pretende avanzar en la regulación de la inversión.

Es cierto que el AMI no entra en las legislaciones nacionales en cuanto a estándares laborales, ambientales y de consumo. Los Estados siguen siendo soberanos para tener la legislación que quieran en estos campos y lo único que se les pide es que no discriminen empresas.

Pero también es cierto que en cuanto a comercio, impuestos, empleo, propiedad, etc., el AMI restringe en gran medida la soberanía de los Estados. Sin embargo no se aprovecha, una vez más, un tratado internacional, para imponer —no *recomendar*— determinadas normas mínimas de comportamiento a las corporaciones.

Aunque es un poco simplista, resulta bastante cierto la etiqueta que se le colocó al AMI de ser el *Tratado de las Multinacionales*.

6.5. PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA EN LOS ORGANISMOS MULTILATERALES DE DESARROLLO

Los organismos multilaterales han jugado un papel clave en los procesos de desarrollo de los últimos cincuenta años. Tanto las instituciones dependientes de la Organización de las Naciones Unidas

como otros organismos de carácter financiero (muy especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), han sido referencias imprescindibles para medir el avance o el retroceso en la lucha mundial contra la pobreza.

Al mismo tiempo —y quizá por esto mismo— estas instituciones han sufrido durante los últimos años fuertes críticas a su gestión y papel en el panorama mundial. Si a la ONU se le ha criticado su excesivo presupuesto administrativo, unido a una falta considerable de independencia *de facto* y a una importancia decreciente en la toma de decisiones importantes, al Banco Mundial y —muy especialmente— al Fondo Monetario Internacional se les critica justamente lo contrario: demasiada fuerza, falta de transparencia y consecuencias sociales nefastas para las poblaciones de los países pobres.

Pero durante los últimos años se ha producido un proceso de reformas interesante en alguno de estos organismos, buscando adecuar su trabajo a la situación creada tras el fin de la «Guerra fría» y algo más sensibles a las críticas vertidas contra ellos desde sectores diversos. En concreto, destaca el proceso de reformas que el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, ha propuesto para sus instituciones; o el conjunto de reflexiones críticas que James Wolfenhson, Presidente del Banco Mundial, ha impulsado durante los últimos años.

Lo cierto que es que estas instituciones siguen teniendo una importancia crucial en el panorama del desarrollo social internacional, y así lo identificó la Cumbre de Copenhague en los acuerdos aprobados. Las reformas que algunos organismos se están planteando buscan recuperar la confianza de los países miembros (especialmente de algunos, como EE.UU., cuyos congresistas mantienen bloqueadas las contribuciones a la ONU desde hace años).

Ahora, ¿cuál es el papel que juega España en todo ello? En primer lugar, es necesario hacer una distinción inicial. Cuando se hace referencia a instituciones multilaterales, se tiende a pensar inmediatamente en los programas de ayuda al desarrollo. Sin embargo, no todos los son. En concreto, se va a considerar bajo los programas de ayuda a todos los organismos dependientes de la ONU, así como al Banco Mundial y a los Bancos Regionales de Desarrollo Interamericano, Africano y Asiático, y dejando fuera al Fondo Monetario Internacional que, si bien tiene un papel definitivo en los procesos de desarrollo de muchos países

del Sur, no está considerado —y no se considera a sí mismo— una institución desarrollista. Su papel es regular el sistema financiero internacional, aunque pocas veces se restringa realmente a ello.

Es importante señalar que se va dejar fuera de este análisis el principal de los elementos de la cooperación multilateral española, que son las aportaciones a los programas de desarrollo de la Unión Europea. Si bien forma parte de la cooperación multilateral, lo cierto es que queda fuera del grupo de instituciones a las que hacía referencia el Compromiso décimo de Copenhague.

En este campo es justo reconocerle a la ayuda española las mismas salvedades que se hacían para el conjunto de la ayuda: juventud y falta de capacidades. A ello hay que añadir el modesto papel que España ha jugado tradicionalmente en los distintos organismos internacionales (con algunas notables excepciones, como es el caso del Banco Interamericano de Desarrollo).

Pese a todo ello, la cooperación multilateral ha supuesto un porcentaje considerable de la ayuda española durante los últimos años:

TABLA 33. Evolución de las contribuciones españolas a organismos multilaterales (porcentaje sobre AOD total)

	1995	1996	1997	1998*	95-98
OIF.....	10	2	8	8	7
OInoF.....	5	6	4	6	5,3
TOTAL....	15	8	12	14	12,3

(*) Previsiones.

FUENTE: Plan Anual de Cooperación Internacional 1997 (Seguimiento). SECIPI. Madrid, 1998.

Este 12,3% ha supuesto una media de unos 21 millardos anuales (pesetas constantes de 1997), una cifra nada despreciable en el conjunto de la ayuda española, muy especialmente si consideramos la escasa concentración a la que está sometida habitualmente.

Pero la contribución española a los organismos multilaterales no ha escapado a la dispersión, tan característica de la política española

de cooperación. En lo que se refiere a los organismos multilaterales no financieros, la AOD española ha financiado hasta 13 organismos dependientes del sistema de Naciones Unidas, con variaciones acumuladas en los últimos tres años que van desde los 3.577 millones aportados al PNUD, hasta 357 que recibe la OIT de la Cooperación Española (ALONSO, 1999).

En el caso de los organismos financieros, la situación no es muy diferente. España mantiene programas abiertos tanto en el Banco Mundial como en los tres bancos regionales de desarrollo, financiando asimismo parte de sus *ventanillas blandas* (por ejemplo, la Agencia Internacional de Desarrollo, en el caso del Banco Mundial).

La única conclusión posible es que España carece por completo de una estrategia definida en este campo. Pese al importante volumen de fondos que han salido de los presupuestos para financiar acciones de las instituciones multilaterales, no parece existir una política definida que marque objetivos, medios y prioridades.

Una vez más, las esperanzas están puestas en el Plan Director de la Cooperación Española, que habrá de aprobarse en el Congreso a mediados de 1999. El deseo de todos es que este plan incluya una estrategia concreta para la participación de España en estos organismos multilaterales, en la cual se recojan de manera explícita las prioridades sectoriales e institucionales.

En este sentido, resulta interesante incluir en este Informe un resumen de las «*bases de un multilateralismo estratégico*» que José A. ALONSO define en el estudio que elaboró para presentar una propuesta de Plan Director a la Administración española. En ellas se trasluce un espíritu con el que se coincide completamente:

«(...) No obstante el progreso experimentado en sus niveles de presencia y compromiso internacional, la posición española en los organismos multilaterales ha pecado de excesiva pasividad, de ausencia de capacidad selectiva, de un cierto raquitismo en el rango de su compromiso financiero y de una general modestia en su actividad propositiva. En el fondo, subyace la ausencia de una verdadera dirección estratégica en este campo, que trate de maximizar las posibilidades que plantea el sistema de cooperación multilateral a la política exterior española, en todos sus ámbitos y modalidades.(...)»

Los supuestos básicos sobre los que se asienta el multilateralismo estratégico que se propone se podría sintetizar en los siguientes cinco puntos:

1. *En primer lugar, (...) el buen funcionamiento de las Organizaciones Multilaterales de Desarrollo, en especial las acogidas bajo el sistema de Naciones Unidas, mejorando sus niveles de eficacia operativa, constituye un objetivo básico de la política exterior española. En este sentido, (...) España debiera reforzar sus niveles de apoyo al sistema multilateral (...).*
2. *La mayor vocación internacional que ese propósito supone no debiera tener un carácter indiscriminado; (...) Muy al contrario, un componente básico del multilateralismo estratégico que se propone es la práctica de una política selectiva respecto de las instituciones a las que se decide apoyar (...).*

El proceso de selección deberá tomar en cuenta, cuando menos, los tres siguientes criterios:

Correspondencia entre las prioridades —geográficas y sectoriales— de la institución, y las propias de la política española de cooperación.

(...) niveles de eficacia operativa de las instituciones consideradas.

(...) grado de incidencia de España en las instituciones consideradas.

3. *Una política multilateral como la que se está sugiriendo comporta una intervención más activa de España en los procesos de decisión de estos organismos, de modo que se pueda incidir en sus orientaciones y formas de funcionamiento(...).*
4. *(...) Parece obligado respaldar los mayores compromisos con unas dosis elevadas de exigencia en cuanto a las formas de funcionamiento de las instituciones multilaterales. Lo que necesariamente ha de comportar procesos de evaluación de las actividades financiadas con recursos españoles.(...)*
5. *Por último (...), la política española estará dirigida a aprovechar las ventajas de una razonable división del trabajo —entre la cooperación bilateral y multilateral, por una parte, y entre las diferentes instituciones multilaterales, por la otra— (...)*

Lo cierto es que estos criterios permiten sentar las bases para un verdadero esfuerzo por parte de los responsables de la Cooperación Espa-

ñola. Ya se ha señalado la total coincidencia con estas ideas, añadiendo si acaso un único comentario: la necesidad de un esfuerzo por parte de la Administración española por adaptar sus organismos gestores a esta nueva política de cooperación multilateral. Lo cierto es que, hoy por hoy, no existe la capacidad necesaria para ello. Eso implica una reestructuración y dotación adecuada de la Agencia Española de Cooperación Internacional y una coordinación entre los organismos responsables (especialmente entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y Economía).

6.6. UN SISTEMA CARGADO DE INCOHERENCIAS

En un reciente seminario que tuvo lugar en Kampala sobre las consecuencias de la liberalización comercial en los países del Tercer Mundo, la profesora Dorothy Handling, de la Universidad de Johannesburgo, explicaba diez incoherencias del sistema neoliberal que, aunque conocidas, resumen a la perfección todo un pensamiento crítico que trata de comprender la situación del mundo desde nuevos supuestos:

1. Frente a la pretensión liberalizadora, el Sistema se caracteriza por haber creado nuevas formas de proteccionismo que sustituyen a las antiguas.
2. El Sistema está basado en un comercio libre y abierto, pero el hecho es que más del 60% de las transacciones comerciales internacionales tienen lugar entre o intra-empresas transnacionales, con lo que quedan fuera de cualquier tipo de control público.
3. En teoría, todos los factores de producción (mano de obra, materias primas, tecnología, etc.) tienen libertad de movimiento, pero lo cierto es que sólo algunos —como los capitales— gozan de verdadera libertad, mientras que para otros se imponen restricciones constantes —como la mano de obra.
4. El Sistema se basa en mercados eficientes autocorrectores, cuando la verdad es que las permanentes imperfecciones del mercado provocan inestabilidad y peligros constantes.
5. La teoría es que las fuerzas del mercado deben quedar libres de las fuerzas políticas para poder funcionar correctamente, pero lo cierto es que esto nunca resulta así.

6. El Modelo debe basarse en un sistema multilateral e igualitario, cuando lo cierto es que las decisiones bilaterales y unilaterales tienen una importancia decisiva.
7. El Sistema está basado en un esquema inclusivo y participativo, pero la gran mayoría de las decisiones importantes se toman en clubes exclusivos, a los que rara vez puede acceder un país pobre con ciertas garantías de ser escuchado (G-7, OCDE, Club de París, etc.)
8. El Sistema debería tender hacia una democratización global, pero el hecho es que tendemos peligrosamente a un oligopolio donde alguien como George Soros puede decidir sobre el futuro de un país entero (en África, por ejemplo, se ha obligado a muchos países a ser más democráticos que las instituciones mismas que se lo imponían, tipo Banco Mundial o FMI).
9. Frente a la teoría de la inclusión, existe una marginación evidente de zonas como África Subsahariana, que se queda fuera de los circuitos financieros, comerciales y políticos.
10. La desregulación es la peor de las posibilidades para manejar estos problemas. Un sistema que desprotege al más débil obligándolo a competir en igualdad de condiciones con los más fuertes es necesariamente insano. Los Planes de Ajuste Estructural son un fracaso evidente que no se ha llegado a asumir realmente.

CAPÍTULO 7

El panorama de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (*)

Cambiar las bases del modelo de desarrollo utilizado por los países más industrializados requiere un ejercicio complejo de análisis y de transformación que actualmente debe contemplarse como una meta hacia la que se debe caminar, para tratar de modificar las raíces profundas sobre las que se edifica la problemática del subdesarrollo y de la pobreza en el mundo. La construcción de un nuevo contexto internacional y nacional sólo es posible desde la adopción de medidas eficaces que vayan sentando las bases de un modelo alternativo de distribución de la riqueza a escala planetaria.

La Ayuda Oficial al Desarrollo constituye un excelente indicador del compromiso que cada país adquiere con la problemática de la pobreza y la desigualdad en el mundo. Los Acuerdos de Copenhague son muy claros al respecto y no dejan ningún requisito para la ambigüedad. Además, el nivel y la calidad de la ayuda pueden ser utilizados como indicadores cualitativos que permitan valorar el propio nivel de desarrollo de un país, en la medida que su compromiso de solidaridad constituye un baremo eficaz para determinar el peso de las políticas distributivas, tanto a escala nacional como internacional. Es importante desarrollar esta propuesta de valoración de la ayuda como un instrumento adecuado para conocer el grado de implicación de las políticas sociales, cuya eficacia resulta vital en el problema de la pobreza.

(*) Este capítulo ha sido redactado por Gonzalo FANJUL.

7.1. LA AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO

Si las palabras fueran hechos y las promesas dólares, se podrían anunciar cambios significativos en la lucha contra la pobreza durante los últimos cinco años. Sin embargo, los países donantes —responsables directos de los programas de ayuda oficial al desarrollo nacionales e internacionales— han incumplido reiteradamente los compromisos que asumieron en su momento frente a votantes, organismos internacionales y poblaciones pobres del Sur.

Los más ricos insisten en afirmar que el final de la pobreza es posible, y en gran parte están en lo correcto. Las cumbres de Naciones Unidas —celebradas durante la década de los noventa alrededor de diferentes cuestiones relacionadas con el problema de la pobreza— han definido con claridad las metas finales e intermedias que permitirían reducir de manera dramática los niveles de pobreza.

El papel de los programas de Ayuda Oficial al Desarrollo

La importancia de los programas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) debe entenderse en un contexto más amplio de lucha contra la pobreza. Como se argumentará más adelante, no puede cargarse sobre los hombros de estos programas toda la responsabilidad de acabar con la pobreza, porque sus recursos y posibilidades son limitados. Sin embargo, la ayuda puede ejercer un papel fundamental, por tres razones:

1. Como *palanca* de otras políticas de desarrollo, fortaleciendo procesos de democratización y aportando una estructura social básica imprescindible.
2. Como compensación de los efectos más duros de procesos de ajuste económicos. La AOD no debe ser el *parche* a los desatinos de algunos procesos de ajuste especialmente duros (como ha sido en demasiadas ocasiones), pero sí puede ayudar a suavizar sus consecuencias.
3. Como expresión directa de la solidaridad de las sociedades del Norte con las sociedades del Sur, más allá de los inmediatismos de las situaciones de emergencia.

A la hora de evaluar un programa de ayuda, deben tenerse en cuenta tanto los elementos cuantitativos como los cualitativos. Es cierto que de nada sirve contar con programas muy buenos si los fondos son tan escasos que no permiten asegurar un mínimo impacto; pero también lo es que por mucha que sea la ayuda, descuidar su calidad puede tener incluso efectos contradictorios.

El volumen de la Ayuda de los países donantes

En términos cuantitativos, la referencia básica es el indicador del 0,7% del PNB, establecida por Naciones Unidas en 1973. Este objetivo debe entenderse como un mínimo (otros cálculos llegan hasta el 1% del PNB), y son muy pocos los países que lo han alcanzado a lo largo de estos últimos años.

En 1997 la ayuda de los países más ricos cayó en casi ocho mil millones de dólares, y llevó el porcentaje de AOD sobre PNB al *mínimo histórico del 0,22%*. Parte de este descenso puede ser atribuido a las variaciones en el tipo de cambio respecto del dólar, así como a la exclusión de Israel de la lista de países donantes —que ha hecho caer la ayuda norteamericana en más de un tercio—, pero incluso dejando de lado estos factores, *el conjunto de la ayuda ha caído en más de un 3%*. La tendencia dominante avanza hacia una disminución progresiva de los recursos destinados a la ayuda, sin visos de que esta situación pueda repuntar en los próximos años.

El debate sobre la validez de la Ayuda Oficial para el Desarrollo

Lo cierto es que durante los últimos años se ha producido un intenso debate sobre las políticas de ayuda al desarrollo, cuestionando su impacto en los procesos de desarrollo y valorando el coste que tenían para el mantenimiento del modelo de *Estado de bienestar* que ha caracterizado el desarrollo de muchos países donantes durante las últimas décadas.

Los argumentos son múltiples. Por un lado, se señala que en muchos países del Norte se ha producido un fenómeno que se podría denominar de *fatiga de la ayuda*. Muchas agencias de cooperación (tan-

to gubernamentales como no gubernamentales) se enfrentan a una historia de varias décadas de cooperación tras las cuáles los resultados son difíciles de vislumbrar.

Este mismo fenómeno se ha producido en parte de la opinión pública de muchos países, que van perdiendo interés en sus programas de cooperación al ver que las desigualdades y la pobreza se mantienen después de cincuenta años de supuestos esfuerzos de desarrollo.

La década de los noventa ha traído el fin de los Estados de Bienestar, tal y como se conocían. Muchos países ricos (principalmente europeos) enfrentan tasas de desempleo y déficit público que resultan insostenibles a medio y largo plazo. Los Gobiernos buscan recortar el gasto público a cualquier precio y los gastos de cooperación son de los primeros en caer.

El fenómeno de la pobreza se universaliza, y los conceptos Norte-Sur —antes geográficos— definen un modelo sociológico del que ninguna sociedad del mundo puede escaparse (80). Muchos ciudadanos se preguntan hasta qué punto es justo destinar fondos de manera creciente a países del Tercer Mundo cuando en su entorno más cercano encuentran problemas de marginación y pobreza.

Por otro lado, es un hecho que la pobreza persiste, 3.200 millones de personas viven hoy con menos de dos dólares al día. En un entorno de crecimiento económico, las desigualdades han continuado mutiplicándose durante los últimos años (81) y el panorama no resulta muy esperanzador.

También es cierto que tras la acusación de fracaso a los programas de ayuda hay cierta injusticia. Durante las últimas décadas han sido muchos los países que han podido desarrollarse gracias en gran parte a la ayuda oficial del desarrollo que han recibido. Quizá los casos más paradigmáticos sean los de ciertos países del sudeste asiático, como

(80) En otros apartados de este mismo Informe se describen las tasas de paro, pobreza y exclusión en el caso de España, lo que da una idea del fenómeno en la décima economía del mundo.

(81) Según las cifras del Informe de Desarrollo Humano del PNUD (Naciones Unidas: 1999), en 1960 la diferencia entre la quinta parte del mundo más rica y las más pobre era de 30 a 1. En 1997, esta diferencia era de 85 a 1.

Indonesia, Taiwan o Corea del Sur, pero otros países como Bolivia y Ghana son también buenos ejemplos.

Por último, resulta descorazonador ver hasta qué punto los procesos de desarrollo están sujetos a los *caprichos* y la falta de regulación del mercado. La ausencia de un mínimo control en la transacción internacional de capitales financieros puede poner en jaque la economía de un país del Sur en cuestión de días. El caso de Brasil ha resultado emblemático: tras varios años de un durísimo ajuste económico, y como consecuencia del pánico provocado en los inversores por la crisis asiática, los brasileños ven cómo las reservas de divisas del país disminuyen de forma dramática en cuestión de días, poniendo en graves dificultades un modelo de desarrollo impuesto por los organismos financieros internacionales y con duras consecuencias sociales para la población.

Hoy todos los agentes involucrados en las políticas de cooperación insisten en la necesidad de mantener los fondos de la ayuda. Organizaciones No Gubernamentales e instituciones internacionales insisten en la necesidad de no dejar caer unos recursos de los que dependen muchos países, quizá más que nunca.

En los últimos años se ha abierto un debate profundo sobre la utilidad y oportunidad de la ayuda. Hay quien defiende que la AOD ha sido un mero instrumento en la «Guerra fría» y que, por tanto, una vez terminada ésta, el desarrollo de los países debe regirse únicamente por el mercado. La mayoría, sin embargo, sigue apostando por la ayuda como un elemento indispensable.

El Banco Mundial, en un documento recientemente publicado sobre la utilidad y el impacto de programas de ayuda, se lamentaba del descenso de los fondos en un momento en el que el entorno es más adecuado para asegurar que el impacto de ésta sea mayor (DOLLAR, 1998). Según esta institución, el buen uso de la AOD debe considerar el esfuerzo de los países por salir de la pobreza. Dicho de otra forma, los niveles de necesidad no pueden ser el único criterio para orientar la ayuda a uno u otro país, e incluso a sectores dentro de éstos. Para ello es necesario considerar el entorno político y económico, el *buen gobierno*.

Las conclusiones del Banco, llevadas al extremo, podrían marginar a sociedades pobres cuya única culpa es depender de Gobiernos corruptos y criminales, pero no hay duda que ayuda a plantear el de-

bate sobre la ayuda en sus justos términos: *los programas de cooperación son insustituibles como palancas o multiplicadores de otras políticas, pero su efecto se ve anulado si no existen esfuerzos en el entorno donde se juegan los procesos de desarrollo.*

Pero el entorno no es únicamente el *buen gobierno* al que DOLLAR (1998) se refiere. Las circunstancias en las que se desenvuelve cualquier proceso de desarrollo se ven afectadas dramáticamente por poderes ajenos al propio país. Quiere esto decir que el entorno *ideal* debe tener elementos como:

1. Modelos de crecimiento económico *que incorporen políticas de equidad y de redistribución de la riqueza.*
2. *Considerar los efectos sociales de los programas de ajuste estructural, impuestos como consecuencia de los impagos de la deuda externa.*
3. *Revisar el sistema financiero internacional, considerando medidas de control que eviten los desplazamientos financieros masivos y aumenten la transparencia en la gestión económica de los países del Sur.*
4. *Mejorar la coherencia entre las políticas de ayuda al desarrollo y otras políticas del Norte que afectan a los países del Sur, como la comercial.*

Como se ha visto, si se tuviese que hacer un balance del camino recorrido desde la Cumbre de Copenhague, éste sería inevitablemente negativo. Es imprescindible, por tanto, mantener vivo este debate. Resulta chocante ver la pérdida de liderazgo de instituciones como la OCDE durante el último lustro. El Comité de Ayuda al Desarrollo (82) ha quedado reducido a poco más que un recopilador de datos que, en el mejor de los casos, mantiene grupos de trabajo más o menos activos, pero no lidera. Igualmente, algunos países del Norte han acusado especialmente eso que antes se llamaba la *fatiga* de la ayuda y rara vez salen a escena con propuestas novedosas o claramente progresistas (83).

(82) Organismo de la OCDE que agrupa al conjunto de países donantes.

(83) Con honrosas excepciones, como el caso del *Libro Blanco Británico de la Cooperación para el Desarrollo*, que ha supuesto un acicate incuestionable para el debate internacional.

7.2. LA REALIDAD DE LA AYUDA ESPAÑOLA. BREVE PANORAMA

¿Cuál es el papel de España en este contexto? Como en tantas otras ocasiones, la situación española es diferente. Cuando en muchos de los países *históricos* en cuanto a sus programas de ayuda al desarrollo se está planteando un recorte de las partidas y disminuye el interés público, en España la AOD está en el debate público de manera permanente desde mediados de esta década. Las razones son varias:

1. Aunque no sea éste un argumento que lo justifique todo, es cierto que la cooperación española es relativamente joven. España no salió de la lista de países donantes hasta finales de los setenta, y los primeros programas de ayuda no comienzan formalmente hasta el año 1986 (84).
2. No obstante, el verdadero revulsivo público de la ayuda al desarrollo lo aportaron las movilizaciones del Movimiento del 0,7%, que sacaron a la sociedad española a la calle entre 1994 y 1995 en defensa de una cooperación suficiente y de calidad. Aún hoy el objetivo del 0,7% —como expresión de aquel espíritu— cuenta con un apoyo social del 73% de la opinión pública (85).
3. Gracias a esas movilizaciones, y al proceso de crecimiento de las partidas de AOD, la Cooperación Española ha ido dotándose de una serie de instrumentos institucionales y técnicos para la correcta utilización de esos recursos. Desde la creación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, en 1984, hasta la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en 1999, han sido muchos los organismos, instrumentos y personal dotados para esta tarea.
4. De igual manera, también el sector no gubernamental ha crecido considerablemente, en respuesta a un interés social cada vez mayor.

(84) Es cierto que en 1978 habían comenzado a aprobarse algunos créditos FAD, pero su contabilización como AOD era meramente casual. El instrumento fue concebido como un apoyo a la internacionalización de la empresa española.

(85) *Informe INCIPE sobre política exterior española*. Madrid, 1998.

5. Por último, el fenómeno más peculiar del caso español ha sido sin duda el auge de la cooperación descentralizada (aquella desarrollada por Ayuntamientos y CC.AA.), que se analizará más adelante.

Todo este proceso ha ido dando resultados que cambiaban el panorama mucho y en poco tiempo, lo que ha ayudado a mantener vivo el interés de la opinión pública.

Lo previsible, pese a todo, es que este interés vaya perdiendo fuerza en los próximos años. Tras la aprobación de la Ley de Cooperación, y estabilizados los programas de ONG y CC.AA., no será fácil mantener vivo el interés de una población que, como la española, cuenta con uno de los niveles más bajos de Europa en materia de asociacionismo, y que responde mejor a las crisis del momento que al compromiso continuado con un grupo o asociación (las crisis de Ruanda —en 1994—, y Centroamérica —en 1998—, son dos buenos ejemplos de ello).

Uno de los grandes retos de la cooperación para los próximos meses será la aplicación de los contenidos de la Ley de Cooperación aprobada en julio. Además de otros reglamentos (como el del FAD o los de las comisiones interministeriales de coordinación), la clave está en la aprobación del Plan Director Plurianual contemplado en la Ley, que permitirá marcar los objetivos de la ayuda para los próximos años. En él se establecerán metas e indicadores para medir el avance cuantitativo y cualitativo de la ayuda. Asimismo, va a resultar clave el modelo de Agencia Española de Cooperación (organismo ejecutor de la ayuda oficial) que resulte del desarrollo de la Ley.

7.2.1. La evolución de la ayuda española (86)

Después de unos años de fuerte crecimiento cuantitativo, la ayuda española permanece prácticamente estancada desde 1991.

(86) Muchos de los datos y comentarios incluidos en este apartado se han obtenido de los informes anuales de *La realidad de la ayuda*, publicados por Intermón.

**TABLA 34. Evolución de la AOD española
(% sobre el PNB)**

AÑOS	Porcentajes sobre el PNB
1991	0,24
1992	0,27
1993	0,28
1994	0,27
1995	0,24
1996	0,22
1997	0,23
1998 (*)	0,26

(*) Previsiones.

FUENTE: VV.AA., 1998b.

En 1997 se produjo una leve recuperación del volumen de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) española, al pasar de un 0,22% a un 0,23% del PNB. Con este aumento se rompía un proceso de reducción progresiva del porcentaje de AOD, que llevó a la ayuda del 0,28% de 1993 al mínimo de la década en 1996, con el 0,22%.

La subida en los fondos contrasta con la tendencia generalizada a la baja de muchos otros países del CAD. Tan sólo ocho de los veintidós miembros del CAD aumentaron sus partidas de AOD en 1997. Pese a ello, España continúa siendo el cuarto donante por la cola en cuanto a esfuerzo respecto del PNB.

Si se analizan los valores absolutos, la ayuda de 1997 aumentó en un 12% [de 160 a 181 millardos (87) de pesetas]. Sin embargo el importante crecimiento del PNB (más de cuatro billones de pesetas) amortiguó el incremento porcentual de esta subida de los fondos, dejándolo sólo en una centésima.

El debate sobre el volumen de los fondos ha perdido importancia durante este último año, en beneficio de otros aspectos importantes de la

(87) Un millardo es igual a mil millones.

ayuda que afloraron durante la tramitación de la Ley de Cooperación. La lejanía del compromiso casi utópico del 0,7%, y el fraude a las expectativas que se crearon durante las acampadas de 1995, han hecho que la sociedad pierda interés por un aumento significativo de la partida de AOD.

TABLA 35. Distribución cuantitativa y porcentual de la AOD bilateral y multilateral por partidas (pesetas constantes de 1997)

	Volumen				Porcentaje			
	1995	1996	1997	1998*	1995	1996	1997	1998*
Bilateral								
CR.....	37.250(1)	41.979(1)	33.022(1)	58.723(2)	35	36	29	44
CTCC AECI	27.152	17.337	27.630	28.233	25	15	25	21
CTCC.....	5.610	7.131	3.368	4.060	5	6	3	3
CD.....	15.481	19.754	19.975	26.644	14	17	18	20
ONG.....	10.632	11.196	11.246	12.192	10	10	10	9
AA.....	456	1.715	419	1.840	0,4	1	0,4	1
AE.....	2.570	1.642	2.641	645	2	1	2	0,5
CDE.....	8.030	15.555	13.727	—	7	13	12	—
TOTAL	107.180	116.310	112.027	132.337	100	100	100	100
Multilateral								
UE.....	43.469	34.742	46.964	57.434	62	74	68	70
OIF.....	17.996	2.736	15.030	16.312	26	6	22	20
OInoF.....	8.781	9.408	6.719	8.429	13	20	10	10
TOTAL	70.246	46.886	68.713	82.175	100	100	100	100
TOTAL ...	177.427	163.196	180.740	214.512				

FUENTE: Elaboración propia a partir del Plan Anual de Cooperación Internacional 95, 96 y 97 (seguimiento), y 98 (previsiones).

CR: Cooperación Reembolsable; CTCC: Cooperación Técnica, Cultural y Científica; CD: Cooperación Descentralizada; ONG: Organizaciones No Gubernamentales; AA: Ayuda Alimentaria; AE: Ayuda de Emergencia; CDE: Condonación de Deuda Externa; UE: Unión Europea; OIF: Organismos Internacionales Financieros; OInoF: Organismos Internacionales NO Financieros.

* Previsiones.

(1) Créditos FAD.

(2) Créditos FAD (32 millardos), microcréditos (8,65 millardos) y créditos multilaterales (18,07 millardos).

7.2.2. Las prioridades geográficas

La problemática de la Ayuda no se debe limitar exclusivamente a un aspecto cuantitativo de volumen de recursos, aunque, como se ha indicado anteriormente, este problema también es importante. Hay un segundo problema, si cabe más importante, que es el de su eficacia, como instrumento capaz de generar actividades de todo tipo que puedan sentar las bases de un desarrollo humano en los países más pobres. Desgraciadamente bajo el epígrafe de la Ayuda muchas veces se esconde otro tipo de inversiones más relacionadas con los intereses económicos y comerciales. Un criterio de valoración cualitativo puede construirse analizando las prioridades geográficas de la cooperación española.

Básicamente, las prioridades geográficas de la cooperación española han venido definidas por los vínculos históricos de España y por sus intereses comerciales. El peso clave de los créditos FAD en los presupuestos de cooperación ha condicionado el destino geográfico y sectorial de los fondos.

En el año 1997 no se produjeron cambios significativos en la distribución geográfica de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Como también ha sucedido en años anteriores, los primeros lugares están ocupados por los países que se han beneficiado de la condonación de la Deuda, seguidos por los principales receptores de los créditos FAD y los que constituyen zonas prioritarias en la política exterior española.

Analizando la distribución geográfica en los dos últimos años se observa como en primer lugar son Congo y Madagascar los dos principales países receptores de la Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral. La razón en ambos casos estriba en la condonación de su deuda externa con España. Si se observa el orden ulterior se ve con claridad que los países que aparecen son los principales receptores de los créditos FAD (Indonesia, Angola, China, Colombia, etc.) y algunos países latinoamericanos prioritarios para los intereses españoles (Nicaragua, Guatemala, Perú, etc.).

Hay dos cuestiones importantes que sirven para valorar la coherencia de la Ayuda Oficial al Desarrollo. La primera se refiere a que sólo tres países aparecen repetidos entre los beneficiarios de las Ayudas en 1996 y 1997, lo que es un claro indicativo de la falta de con-

TABLA 36. Principales receptores de la AOD bilateral (en millones de pesetas)

	1996				1997				
	Total AOD bilateral	% sobre AOD bilateral	FAD	% FAD sobre AOD bilateral recibida	Total AOD bilateral	% sobre AOD bilateral	FAD	% FAD sobre AOD bilateral recibida	
Congo*	13.469	12,0	-52	0	Madagascar*	11.640	10,4	—	0,0
Ecuador	7.412	6,6	6.073	81,9	Indonesia	6.166	5,5	6.160	99,9
Indonesia	5.373	4,8	5.350	99,5	Colombia	6.012	5,4	4.497	74,8
Angola	5.273	4,7	4.564	86,5	China	4.926	4,4	4.506	91,5
Bolivia.....	4.842	4,3	1.923	39,7	Honduras	3.905	3,5	2.840	72,7
China.....	4.689	4,2	4.481	95,5	Marruecos	3.813	3,4	710	18,6
Argentina	4.320	3,9	3.355	77,6	Guatemala	3.505	3,1	10	0,3
Nicaragua.....	4.006	3,5	2.598	64,9	Filipinas	3.328	3,0	2.404	72,2
Perú	3.482	3,1	904	25,9	Perú	3.228	2,9	-225	0
Resto.....	59.326	52,8	10.912	18,3	Otros	65.504	58,5	12.120	18,5

FUENTE: VV.AA., 1998b.

(*) Estimaciones.

sistencia en las prioridades gubernamentales. Y el segundo, si cabe más importante, se refiere al porcentaje de la Ayuda que va dirigida a los países menos adelantados, que en 1997 se correspondía con un total de 48 países, la mayoría de ellos situados en el África Subsahariana, más alguno de Asia y América Latina. En este indicador, fundamental, España se sitúa en el último lugar con un porcentaje del 0,02% del PNB, muy lejos del compromiso del 0,15%.

En cualquier caso, y aun teniendo en cuenta las peculiaridades del caso español, la distribución geográfica de la Ayuda parece demostrar que los criterios seguidos están mucho más cerca de intereses estratégicos de política exterior que de los criterios planteados desde una concienciación clara de la problemática del desarrollo social en el mundo, en cuyo caso los criterios que debería primar deberían partir de una selección estratégica en la que se combinaran los intereses más generales de la sociedad española con el objetivo de abordar la lucha contra la pobreza en los países más pobres del mundo, en la línea de los compromisos firmados en distintas Cumbres mundiales y también en la Cumbre de Copenhague.

El Plan Director al que antes se hacía referencia introduce algunos elementos interesantes en cuanto a la distribución geográfica de los recursos. Su propuesta consiste en reducir el número de países a los que atiende la Cooperación Española, estableciendo unas áreas geográficas prioritarias de acuerdo a los niveles de pobreza y a las ventajas comparativas de la ayuda española en esas zonas, respecto de otros programas de cooperación. Esto afecta de manera determinante a zonas como África Subsahariana que, como se verá más adelante, están marginadas en los programas oficiales de la ayuda española.

En concreto, la propuesta establece un grupo de 28 países prioritarios, de los cuales ocho están en América Latina, cuatro en África del Norte y Oriente Medio, once en África Subsahariana, tres en Asia y uno en Europa. Cada uno de estos países contará con un plan específico que permita planificar los objetivos propios de actuación, así como la coordinación entre actores e instrumentos.

Para el resto de los países se considerarán medidas menores, ya que parece lógico no cerrar completamente la presencia de España en ellos, sea directamente a través de los programas oficiales, sea a través de la financiación de proyectos de ONGD.

7.2.3. La cooperación descentralizada y el nuevo papel de las ONGD

Éste es probablemente el fenómeno más novedoso de la evolución de la cooperación española. Tras las movilizaciones sociales de los años 94 y 95, las instituciones que demostraron ser más sensibles son precisamente aquéllas que se encontraban más cerca de los ciudadanos: las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos.

La partida de cooperación descentralizada ha sido creciente desde 1995, hasta llegar a suponer casi una quinta parte de la cooperación bilateral española en 1997. Si se confirman las previsiones de crecimiento para 1998, el volumen total puede aumentar hasta un 30%. Hoy, todas las CC.AA., y prácticamente todos los grandes Ayuntamientos, cuentan con programas de ayuda al desarrollo (ver Tabla 37).

TABLA 37. Presupuesto comprometido por cada Administración para 1997, comparado con el presupuesto total de 1997 y el porcentaje sobre presupuesto de 1996 (millones de pesetas)

	1997		1996		
	AOD (millones pta.)	Presupuesto Total (millones pta.)	Porcentaje sobre presupuesto	Porcentaje sobre presupuesto	
Ayto. Vitoria	240	27.638	0,87	0,88	↓
Ayto. Sevilla	419	59.847	0,70	0,62	↑
Gob. de Navarra	1.495	269.407	0,55	0,48	↑
Ayto. Madrid	1.448*	280.624	0,52	0,52	=
Gob. Vasco.....	3.500	709.878	0,49	0,36	↑
Ayto. Zaragoza	319	64.209	0,50	0,50	=
Gob. La Rioja	151	34.907	0,43	0,27	↑
Gob. Balear	250	72.630	0,34	0,21	↑
Junta de Extremadura	606	217.716	0,28	0,22	↑
Gob. de Cantabria ...	158	76.799	0,21	0,25	↓
Junta de Castilla-LM	696	383.566	0,18	0,22	↓
Comunidad de Madrid	703	457.507	0,15	0,14	↑

TABLA 37. Presupuesto comprometido por cada Administración para 1997, comparado con el presupuesto total de 1997 y el porcentaje sobre presupuesto de 1996 (millones de pesetas) (Continuación)

	1997		1996		
	AOD (millones pta.)	Presupuesto Total (millones pta.)	Porcentaje sobre presupuesto	Porcentaje sobre presupuesto	
Ayto. de Barcelona	392	264.194	0,15	0,23	↓
Dip. Gral. de Aragón	263	216.886	0,12	0,09	↑
Gen. Valenciana	1.222	997.206	0,12	0,12	=
Ppado. de Asturias ...	152	152.595	0,10	0,27	↓
Gob. Canario	490	487.397	0,10	0,09	↑
Ayto. de Valencia	65	71.913	0,09	0,24	↓
Región de Murcia	122	127.550	0,10	0,30	↓
Junta de Castilla y León	248	390.993	0,06	0,04	↑
Junta de Andalucía ...	861	2.269.957	0,04	0,08	↓
Gen. de Cataluña	455	1.685.415	0,03	0,07	↓
Xunta de Galicia	60	594.091	0,01	0,01	=

* La cifra facilitada por el Ayuntamiento de Madrid (Memoria 1997) es de 1.702 millones, pero en esta partida incluyen 255 millones para ayudas a inmigrantes en España, que se ha excluido, ya que el CAD no permite su contabilización como AOD.

FUENTE: PACI, Seguimiento 97 e información solicitada a las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y Diputaciones.

En muchos casos se han dado avances paralelos en la capacidad de gestión y en el ordenamiento de unos programas que pueden sufrir muchas veces la *arbitrariedad* política. En concreto, se podrían mencionar los siguientes avances:

1. En varias Comunidades Autónomas han constituido Fondos de Solidaridad que agrupan los presupuestos de los Ayuntamientos de mediano y pequeño tamaño. De esta forma se

mejora la capacidad de gestión, se reducen gastos burocráticos y se orienta la ayuda con mayor claridad e impacto.

2. En las Administraciones más grandes se va optando por la estabilidad de los responsables y técnicos, mejorando su formación y capacitación.
3. La participación de la sociedad civil en los programas de cooperación regionales y locales es también creciente. En varias Comunidades y Ayuntamientos se han constituido Consejos de Cooperación que auditan y asesoran el trabajo público. Asimismo, en algunas Comunidades ya se está planteando la aprobación de leyes de cooperación propias (como es el caso de la Comunidad de Madrid, donde la Ley de Cooperación se aprobó a principios de 1999).
4. Por otro lado, el sector de las ONG —en ocasiones tan disperso y tan poco sujeto a la ordenación— está haciendo un esfuerzo considerable por constituir plataformas autonómicas que estén a su vez representadas en la Coordinadora Estatal, con objeto de homogeneizar ciertos criterios y asegurar la participación de todas en las decisiones nacionales.

Pese a todo, es indudable que queda aún mucho camino por recorrer. Los organismos responsables de la cooperación descentralizada se enfrentan a retos importantes para el futuro, los cuales se analizarán en el capítulo siguiente.

También el sector de las ONGD ha crecido considerablemente en los últimos años. Los fondos gestionados por las ONGD crecieron hasta los 42.000 millones de pesetas de 1996 (datos de la CONGD). Esa cifra supone multiplicar por cuatro los fondos de 1991.

Los incrementos en los fondos señalan el peso creciente que las ONGD han ido adquiriendo, aunque no reflejan más que una parte del impacto social de sus actuaciones. Si se atiende a su evolución, destacan los incrementos en los fondos recibidos de las donaciones privadas y de las instituciones de la cooperación descentralizada, frente al estancamiento efectivo de los fondos de la Administración Central desde 1995. Este hecho es muy significativo teniendo en cuenta que el peso y la capacidad de gestión de muchas organizaciones sí se ha incrementado durante ese tiempo.

La ironía aparece al comparar la presencia pública de las organizaciones con el total de los fondos que manejan: la impresión general es que el trabajo de las ONG supone la gran mayoría del trabajo de cooperación en los países del Tercer Mundo. Sin embargo, las ONG nunca han llegado a gestionar más de un 10% del presupuesto público en los últimos años.

La sociedad se apoya cada vez más en el trabajo de las ONGD. Ha sido muy significativo el esfuerzo de la sociedad española ante la crisis de Centroamérica tras el huracán «Mitch». En total, las ONG han recibido 25.000 millones de pesetas de recursos privados, lo cual supone un esfuerzo sin precedentes de la sociedad española.

En el panorama del sector no gubernamental se pueden destacar algunos avances importantes:

1. Ha habido una mejora en la capacidad de gestión de las organizaciones. Muchas organizaciones han incrementado su profesionalización en la gestión de los fondos, especialmente las más grandes.
2. Ha incrementado considerablemente su presencia pública, hasta el punto de convertirse en referencia imprescindible ante cualquier crisis o noticia en muchos países del Tercer Mundo.
3. Las ONGD han mejorado su capacidad de organización, consolidando la existencia de una única Coordinadora Estatal (lo cual es una excepción en el panorama europeo) y apoyándose en la constitución de coordinadoras autonómicas que están a su vez representadas en la estatal.
4. Esta coordinación ha permitido desarrollar algunas actividades comunes que van en beneficio del sector, como las campañas de presión política y la aprobación de códigos de conducta e imagen.

7.2.4. Los créditos FAD

El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) es uno de los instrumentos más conocidos de la ayuda española. Consiste en la concesión de

créditos en condiciones blandas o concesionales (bajo tipo de interés y períodos prolongados de carencia y amortización). Este instrumento, que en principio es perfectamente factible en un programa de ayuda, ha estado viciado en la práctica por los intereses comerciales de la ayuda española, hasta el punto de condicionar la orientación geográfica y sectorial de una parte considerable de los programas de cooperación en años recientes.

Sin embargo, el peso de los FAD en el conjunto de la ayuda española ha ido disminuyendo en los últimos años. La razón es doble:

1. Tras varios acuerdos internacionales sobre el uso y destino de los créditos concesionales como AOD, se han ido delimitando las posibilidades de utilización de estos créditos (aunque esta no sea la principal razón, ya que los técnicos del Ministerio de Economía han logrado formalizar contratos por valor de más de 60.000 millones de pesetas en 1997).
2. Muy especialmente, la contabilización se hace sobre el desembolso neto, de tal manera que, a medida que los créditos van envejeciendo, los retornos hacen disminuir la cifra neta, que pierde peso en el conjunto.

Pese a ello, quedan aún reformas pendientes que hagan insertarse al FAD en el circuito general de la cooperación española, en vez de mantenerse como un instrumento aparte sujeto a una discrecionalidad mayor que los demás. Estas medidas han sido incorporadas —aunque de forma muy genérica— en la Ley de Cooperación recientemente aprobada.

Con respecto a los FAD —al igual que con otros programas—, la crisis de Centroamérica ha demostrado la capacidad de flexibilización que tiene realmente este instrumento. Cuando ha sido *necesario*, se ha visto a la Administración abierta a un uso más transparente de los créditos, e incluso a la posibilidad de desligar su uso parcialmente (es decir, abrirlo a la participación de empresas locales, no sólo españolas) (88).

(88) Así lo hizo saber la secretaria de Estado de Comercio, doña Elena Pisonero, en una reunión con ONG durante la crisis del huracán «Mitch» en Centroamérica.

7.2.5. España y el compromiso de erradicar la pobreza

El gran avance de la Cumbre de Copenhague en materia de AOD fue destacar la erradicación de la pobreza como objetivo prioritario de la ayuda oficial al desarrollo. La Cumbre enlazaba esta idea con el Año Internacional de la Erradicación de la Pobreza, que se celebró en 1996.

El análisis de los compromisos referidos a este apartado resulta especialmente importante para el presente informe. La erradicación de la pobreza parece, en principio, un objetivo necesario en cualquier programa de cooperación; sin embargo, no todo el mundo parece tenerlo tan claro. La ayuda oficial sufre a menudo distorsiones importantes que desvían los proyectos del objetivo original de la ayuda (por ejemplo, intereses comerciales o políticos).

Por otro lado, medir esta deseable orientación resulta extraordinariamente complicado. Los indicadores establecidos hasta ahora se quedan cortos a la hora de evaluar el compromiso de un país donante con la erradicación de la pobreza. Un ejemplo: parece claro que, a la hora de acabar con la pobreza, un programa de educación básica encajaría perfectamente, pero, ¿qué tipo de educación?, ¿en qué condiciones?, ¿debe hacerse apoyando los programas del Gobierno o trabajando directamente con las comunidades?, ¿prima la infraestructura o la formación de profesores? O, más difícil aún, ¿no sería mejor apoyar una reforma fiscal que asegure los ingresos públicos (es decir, la redistribución) en el futuro?

La Cumbre de Copenhague intentó dar respuesta a alguna de estas cuestiones, planteando un conjunto de indicadores que trataban de medir la atención de las ayudas a los intereses de los más pobres, plasmados en lo que se llamó los sectores sociales básicos. Asimismo, estableció el objetivo de destinar al menos una parte de la ayuda a aquellos países en peor situación, agrupados en la lista de Países Menos Adelantados. Por último, insistía en los aspectos cuantitativos que ya se han señalado con anterioridad.

Algunos aspectos de estos dos compromisos:

1. *El pacto 20/20*, propuesto por el PNUD y asumido en la Cumbre por la mayor parte de los países donantes y receptores de ayuda —incluida España—, se basa en una responsabilidad compartida. Solicita a los países donantes que des-

tinen el 20% de su AOD a prioridades sociales y a los países receptores que destinen el 20% de sus presupuestos a estas mismas prioridades. De esta forma se aseguraría en 10 años la cobertura de los objetivos esenciales del desarrollo humano de las capas más desfavorecidas de la población mundial.

2. Los sectores considerados dentro de las prioridades sociales del desarrollo humano son: enseñanza básica, atención primaria de salud, agua potable, saneamiento básico en zonas rurales y urbano-marginales y crédito para los más pobres.
3. En lo que respecta a la ayuda destinada a los países más pobres, los firmantes de la declaración de Copenhague se comprometían a destinar al menos *el 0,15% de su PNB a los Países Menos Adelantados* (48 países en 1997, según la lista facilitada por el PNUD).

Valoración de la calidad de la Ayuda Oficial para el Desarrollo española

Además del volumen de la Ayuda se debe valorar su calidad. Para evaluarla, lo fundamental es analizar la capacidad que está teniendo para transformar las realidades de la pobreza sobre las que interviene, para lo cual se debe acoplar la ayuda sobre los sectores y las necesidades básicas de los países menos adelantados. Hay que tener en cuenta que el compromiso de España asumido en Copenhague fue el de destinar al menos el 20% de la Ayuda a los sectores sociales básicos. Este acuerdo tiene una enorme importancia, pues plantea un criterio de objetivación y cualificación de la cooperación desde la meta de luchar contra la pobreza en el mundo. No se trata de ayudar por ayudar, sino lo que se intenta es concentrar la ayuda en las situaciones extremas para crear las condiciones objetivas de su superación, desde políticas distributivas a escala internacional en las que se reparta una parte de los excedentes obtenidos en los países más ricos del mundo.

Los distintos acuerdos internacionales proporcionan un marco de evaluación muy interesante para el análisis de la Ayuda. Es evidente que el tema primordial, además de cuantitativo, se debe centrar en la calidad de la Ayuda, que debe ser valorada por su eficacia en la lucha contra la pobreza desde los objetivos y las metas acordadas en las distintas Cum-

bres internacionales y que se han sintetizado en el documento «*Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*» (*Dando forma al siglo XXI: la contribución de la cooperación para el desarrollo*), aprobado por los ministros responsables en la XXXIV Reunión de Alto Nivel del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

0,15% del PNB a Países Menos Adelantados

Este indicador busca medir el compromiso de las políticas de ayuda con el conjunto de países más pobres del planeta, agrupados bajo las siglas de PMA, como ya se ha señalado anteriormente.

Aplicando este baremo al caso español, la lectura es doble: por un lado, es cierto que España es el donante que menos ayuda destinó a los PMA en 1997 (tan sólo el 0,02% de su PNB), lo cual es indicativo de la escasa importancia que el criterio de orientación a la pobreza tiene para la política española.

Sin embargo, es también cierto que en este campo no se puede medir a España por el mismo rasero que otros países donantes (fundamentalmente europeos francófonos o anglosajones), ya que nuestros vínculos históricos y culturales han estado siempre alejados de África Subsahariana y el Sur de Asia, por lo que es comprensible que las prioridades geográficas españolas no estén allí.

Pero una cosa es que sea comprensible y otra que sea acertado. España debe reorientar sus prioridades geográficas hacia aquellos países que más lo necesiten, lo cual no implica necesariamente desatender sus vínculos tradicionales.

20/20 a sectores sociales básicos

Un primer elemento para valorar la calidad de la Ayuda para el desarrollo se obtiene a partir de la proporción que se destina a sectores sociales básicos, cumpliendo además el Compromiso de la Cumbre de Copenhague de destinar al menos un 20% de su ayuda a estos sectores. En el año 1996 se destinó alrededor de un 9% del total de la Ayuda a estos sectores sociales básicos, frente al 13% del año anterior.

La valoración gubernamental tiende a sobrevalorar las cantidades destinadas a estos sectores sociales básicos, por lo que eleva las cantidades destinadas a estos sectores a un 19,3% en 1996 y a un 12,6% en 1997. Las discrepancias provienen de la inclusión en su contabilización de algunos proyectos de infraestructura hospitalaria, material para Universidades y plantas potabilizadoras, que aunque están dentro de los sectores sociales, no se incluyen en el concepto de *sectores sociales básicos*, con lo que no se ajusta a las condiciones que exige su contabilización como tales.

Las estimaciones para 1997 elevan la proporción de la Ayuda destinada a los sectores sociales básicos hasta el 15%. Este incremento se debe al aumento previsto en las partida de la Agencia Española de Cooperación Internacional, frente a las disminuciones del FAD y del total de la Ayuda Oficial para el Desarrollo bilateral. En 1998 también se producirá un incremento debido al Programa de Microcréditos, por valor de 8.000 millones.

Educación

Como es lógico, la educación constituye uno de los elementos fundamentales sobre el que se puede sustentar un desarrollo social a largo plazo, que transforme las bases del subdesarrollo, permitiendo crear una estructura productiva y social en la que poco a poco se vayan eliminando los vestigios de la pobreza y la marginación. Por ello se convierte en uno de los campos privilegiados sobre los que debe actuar la cooperación.

**TABLA 38. AOD bilateral y AOD al sector educativo
1992-1996 (en millones de pesetas)**

AÑOS	AOD bilateral total	AOD bilateral al sector educativo			
		AOD bilateral a Educación		AOD bilateral a educación básica	
		Total	Porcentaje sobre AOD bilateral	Total	Porcentaje sobre la AOD bilateral
1992.....	112.596	5.872	5,2	795	0,71
1993.....	118.929	4.750	4,0	1.046	0,88
1994.....	112.817	6.238	5,5	824	0,72
1995.....	101.547	10.414	10,3	2.340	2,30
1996.....	112.192	10.120	9,0	3.001	2,63

FUENTE: VV.AA, 1998b.

La educación básica agrupa entre otras las siguientes partidas: educación primaria, formación profesional (básica), formación de profesores y planes educativos de educación básica, formación de adultos y capacitación. Como se puede observar en la Tabla 38, la evolución de la Ayuda para el Desarrollo dedicada a la educación básica se ha incrementado de forma notoria en el período comprendido entre 1992 y 1996, pasando a representar un porcentaje equivalente al 2,6% del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral.

En el desglose de la ayuda destinada a la educación básica para el año 1996 se aprecia el importante peso que tiene la educación primaria en relación al resto de componentes que forman la educación básica, lo que supone una importante garantía de que la cooperación se está concentrando en los aspectos básicos de la formación educativa de la población de estos países.

TABLA 39. Distribución por sectores de la ayuda destinada a educación básica (1996)

SECTOR	Porcentaje
Educación Primaria	80%
Formación Profesional Básica	5%
Formación de Profesores	3%
Formación de Adultos	10%
Capacitación	2%

FUENTE: VV.AA, 1998b.

Geográficamente una gran parte de la ayuda dedicada a la educación básica se concentra en Guinea Ecuatorial, que es el país más beneficiado. Esto es debido al papel jugado por las órdenes religiosas que trabajan en este campo en la zona, que ha permitido que una parte muy importante de la Ayuda por este concepto se dedique a los países menos adelantados (ratio por encima del 30%). Sin embargo, la distribución restante no muestra apenas continuidad en el tiempo y los países que la reciben se sitúan normalmente entre los que tienen rentas medias.

Otro aspecto a considerar es la comparación que se puede establecer entre el gasto total en educación y el dedicado a la educación básica, que permite vislumbrar una cierta contradicción, como se destaca en el Informe de la Realidad de la Ayuda de 1998/99. Efectivamente, «(...) *la prioridad del Gobierno español en lo que a este sector de la ayuda se refiere es sin duda la educación terciaria. Esto significa que sólo aquellos con mayores posibilidades económicas y sociales van a verse beneficiados por la ayuda. Por otro lado, esta prioridad deja de lado la importancia de establecer vínculos entre las educaciones primaria y secundaria, una de las principales brechas del desarrollo*» (VV.AA., 1998b, 48). El resultado global es que «(...) *la ayuda destinada al sector de la educación básica sufre los mismos males que el resto de sectores sociales básicos: no existe aún una planificación y coherencia respecto a sus objetivos*» (VV.AA., 1998b, 49).

Género

Respecto a los temas de género, que constituyen otra de las prioridades básicas para que la Ayuda se convierta en un instrumento eficaz del desarrollo social, el diagnóstico es muy similar, demostrándose que los temas de género no parecen constituir un tema prioritario en el diseño de la política de cooperación española.

Aunque figura siempre en los planes anuales de cooperación, no existe ningún tipo de estrategia que permita ir introduciendo la perspectiva de género en cada uno de los proyectos que se desarrollan, sea cual fuera su esfera y ámbito de aplicación. Lo que han existido hasta ahora son proyectos relacionados con algunos temas de género, pero no existe una estrategia perfilada en la línea de los objetivos del CAD sobre la igualdad de género.

TABLA 40. AOD bilateral destinada al sector «Mujer en el desarrollo»

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Mujer en el desarrollo (en millones de pesetas).....	322	144	281	925	324	546
Porcentaje sobre la AOD bilateral	0,29	0,12	0,24	0,91	0,28	0,49

FUENTE: Intermón, 1998.

El simple análisis de las cifras destinadas a las políticas de género es un claro indicador del papel subsidiario que juegan en la cooperación al desarrollo. Hay que tener en cuenta que estas políticas deberían tener un papel transversal respecto al resto de políticas aplicadas, además de las específicas y especiales dirigidas a políticas de discriminación positiva.

Salud

En los acuerdos de Copenhague se recogieron un conjunto de acuerdos sobre la necesidad de reducir drásticamente la mortalidad infantil, considerando además que esta reducción podía considerarse como un criterio evaluador del estado de salud de esa sociedad. Uno de los campos más importantes de la Ayuda debería ir destinado a conseguir este objetivo, para lo cual sería necesario tratar de modificar las condiciones sanitarias y de vida de las poblaciones más pobres, que son las que tienen unas mayores tasas de mortalidad infantil y de mortalidad materna.

Plantearse este objetivo como uno de los temas básicos de la Ayuda condiciona otros aspectos relevantes, como, por ejemplo, su distribución geográfica, y obliga a dar un paso prioritario en la cooperación en el campo de la salud primaria.

El balance en este campo tampoco es positivo, y aunque se le ha concedido una importancia mayor que a otros sectores básicos, las cifras siguen siendo escasas, muy especialmente además si se comparan con las inversiones realizadas en infraestructuras hospitalarias en zonas urbanas, uno de los sectores que tienen mayor peso en los créditos FAD. Por ello parece claro que *«(...) el Gobierno debe mantener sus niveles de ayuda al sector de la salud, pero debe transponer los papeles: hacer prevalecer las ayudas a los sectores de salud básica frente a la construcción y equipamiento de centros hospitalarios, que rara vez están destinados a los más pobres»* (VV.AA., 1998b: 51).

CAPÍTULO 8

La deuda externa (*)

El segundo de los grandes asuntos a tratar relaciona a España y la vertiente internacional de los acuerdos de Copenhague, es el problema de la deuda externa (vinculado, como se decía en el capítulo segundo, a los compromisos Primero y Octavo). El fenómeno de la deuda externa, que estrangula el desarrollo social de los países más pobres del mundo, debe ser considerado de forma especial. No se puede hablar de desarrollo en el mundo sin resolver esta problemática que afecta a la mayoría de los países pobres.

El origen de la deuda se remonta a los préstamos que en los años 70 y 80 se concedieron a los países en desarrollo. Muchos de esos préstamos no se utilizaron de forma adecuada y no se dirigieron a paliar las condiciones de pobreza de la mayoría de la población que residía en los mismos. Las dimensiones alcanzadas han hecho que la deuda se convierta en muchos países en un factor que bloquea el desarrollo social, presionando las economías locales hasta límites que hacen inviables su salida hacia esquemas de progreso y de desarrollo humano. En el año 1997, según los datos del Banco Mundial, los países del Sur debían a los países del Norte más de dos billones de dólares, lo que hacía que cada persona del Tercer Mundo pobre debiese alrededor de 62.500 pesetas a los países más ricos. En 1995 el mundo en desarrollo transfirió con motivo del servicio de la deuda de los países del Norte 4,4 veces más de lo que recibió como Ayuda Oficial al Desarrollo.

(*) Este capítulo ha sido redactado por Isabel TAMARIT.

Los efectos de la deuda sobre los países más pobres es dramático, y sus efectos sobre su desarrollo social es muy intenso. En el Informe sobre Desarrollo Humano de 1997, el PNUD estimó que los Gobiernos de África Subsahariana transferían a sus acreedores del Norte cuatro veces más de lo que gastaban en la salud de su población. Otro ejemplo de sus efectos se encuentra en un país como Mozambique, que dedica un 33% de su presupuesto al pago de la deuda externa, y sólo un 7,9% a educación y un 3,3% a sanidad. Como decía el anterior Vicepresidente General de la ONU: «*La deuda está echando abajo escuelas, clínicas y hospitales y sus efectos no son menos devastadores que los de la guerra. La condonación de la deuda para el año 2000 salvaría la vida de 21 millones de niños*» (AGANZO, 1998, 5).

El debate sobre la deuda es muy amplio y en este Informe se escapan algunas de las cuestiones fundamentales. No obstante, con independencia del mismo parece que hay algo que está fuera de toda duda, y que en cierta medida se puede plantear que es el problema central. La repercusión de la deuda sobre las economías y sobre las sociedades más empobrecidas del mundo es muy negativa, actuando como un factor de bloqueo del desarrollo, que objetivamente contribuye y refuerza los mecanismos generadores de pobreza y de desigualdad. Lo que parece claro es que además el pago de la deuda no se distribuye homogéneamente, sino que, por el contrario, el coste que tiene para los grupos más desfavorecidos es dramático y permanente.

En este contexto es fundamental la tesis sostenida desde diversas ONGD, al afirmar que «*La insostenibilidad de la deuda puede minar los esfuerzos de reducir la pobreza, ya que la ayuda monetaria internacional dirigida a estos países se utiliza para pagar el servicio de la deuda en vez de financiar proyectos de desarrollo humano*».

Por tanto, el tratamiento del problema de la deuda no se puede realizar con independencia de los efectos que su pago tiene para los proyectos de desarrollo social en los países más pobres, que se encuentran además fuertemente endeudados. La coherencia lleva necesariamente a destacar la relación que existe entre deuda y desarrollo social, de tal manera que difícilmente pueden desarrollarse Acuerdos como los de Copenhague, en los que el objetivo de terminar con la pobreza es prioritario, sin abordar soluciones y alternativas a este problema. La mayoría de las condiciones actuales no permiten que sea

compatible el pago de la deuda, con el mantenimiento de una fuerte inversión pública dirigida a programas de desarrollo social que sean capaces de generar las condiciones precisas para hacer disminuir de forma considerable el peso que tiene la pobreza en estos países.

8.1. ORIGEN Y CAUSAS DE LA DEUDA EXTERNA

A comienzos de la década de los 70 existía en el sistema financiero internacional una situación general de exceso de liquidez motivada por la inversión del excedente de dinero que los países pertenecientes a la OPEP obtuvieron en 1973, después de cuadruplicar el precio del petróleo. Los bancos, haciendo uso de una irresponsable política crediticia, donde no tomaron las debidas precauciones sobre la posibilidad de impago, concedieron préstamos a los Gobiernos de los países en desarrollo a bajos tipos de interés (intereses variables), en el falso convencimiento de que un país no puede declararse nunca como insolvente. Los Gobiernos de los países en desarrollo por su parte invirtieron una parte considerable de estos préstamos en fines improductivos, tales como importaciones de bienes de lujo, adquisición de armamento, o en corrupción y fuga de capitales. El endeudamiento externo de los países en desarrollo —sobre todo en África y América Latina— y el grado de exposición y riesgo de los bancos privados, crecieron rápidamente hasta alcanzar niveles históricamente altos.

En otoño de 1979 se produjo una brusca subida de los tipos de interés, decidida por el Gobierno norteamericano en el contexto de una nueva política antiinflacionista. Este hecho, combinado con una nueva subida del precio del petróleo decidida por la OPEP, provocó una situación de recesión económica mundial, en la que resultaron principalmente perjudicados los países en desarrollo. Sus exportaciones disminuyeron al caer la demanda, al tiempo que los precios de importación subieron debido a la inestabilidad del precio del carburante, los términos de intercambio se vieron así claramente deteriorados. Los países en desarrollo, al hacer frente al fuerte aumento del pago de la deuda, vieron aumentar sus déficit hasta niveles insostenibles.

La crisis de la deuda estalló en el verano de 1982, cuando el Gobierno mexicano se declaró incapaz de pagar la deuda en los plazos

previstos. Otros países se encontraban también en niveles de endeudamiento insostenibles (89).

8.2. EFECTOS DE LA INSOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

La deuda en sí no supone un problema, todos los países se endeudan, sólo cuando este nivel de endeudamiento es excesivamente elevado aparecen los efectos indeseados de la insostenibilidad de la deuda.

Las implicaciones que la insostenibilidad de la deuda tiene son, en primera instancia, de orden económico (influye negativamente sobre la inversión y sobre el acceso a los mercados internacionales financieros), sin embargo los que finalmente la padecen son los ciudadanos que viven en esos países endeudados.

Veintinueve de los treinta y dos países sobre los que se disponen de datos comparables gastaron más del 10% de los ingresos del país en el pago del servicio de la deuda. En países tales como Tanzania, Mozambique, Zambia, Honduras y Nicaragua el pago del servicio de la deuda ha absorbido recursos presupuestarios superiores a los destinados a los servicios sociales básicos de salud y educación juntos.

Algunas ONG, como Oxfam Internacional, consideran que desde este punto de vista se debería redefinir la sostenibilidad de la deuda, y considerar así ésta insostenible cuando absorbe los recursos necesarios para cumplir los objetivos de mejora del desarrollo humano y social, y para garantizar los fundamentos de un crecimiento sostenible.

La insostenibilidad de la deuda puede minar los esfuerzos de reducir la pobreza, ya que la ayuda monetaria internacional dirigida a estos países se utiliza para pagar el servicio de la deuda en vez de financiar proyectos de desarrollo humano. La Coalición del Jubileo 2000 indica que *«por cada dólar que los países desarrollados dan en concepto de ayuda monetaria a los países en desarrollo, ocho dólares se*

(89) Según el Banco Mundial se puede considerar que un país ha alcanzado un nivel de deuda sostenible si se prevé que será capaz de atender en su totalidad las obligaciones de pago de su servicio de la deuda (principal e intereses que se pagan cada año) presente y futura, sin tener que acudir al alivio de su deuda, a su reestructuración o a la acumulación de atrasos y sin comprometer en exceso su crecimiento.

reverten a los países del Norte en concepto de pago del servicio de la deuda».

La coherencia lleva necesariamente a destacar la relación que existe entre deuda y desarrollo social, de tal manera que difícilmente pueden desarrollarse acuerdos como el de Copenhague, con el objetivo de terminar con la pobreza, sin abordar soluciones y alternativas al problema de la deuda.

8.3. INICIATIVAS PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE LA DEUDA EXTERNA

Hasta finales de los 80 la comunidad internacional trató de solucionar el problema de pago de los países pobres altamente endeudados *ayudándoles* a superar lo que suponían eran sólo problemas de liquidez y no de solvencia. Para ello se proponía la reestructuración o refinanciación (90) de la parte de los pagos y retrasos de la deuda que vencían a lo largo del período en que duraba el Programa de Ajuste Estructural (programa de ajuste económico impuesto por las instituciones financieras internacionales como condición para recibir nuevos créditos). Con esta concepción errónea del problema de la insostenibilidad de la deuda sólo se contribuyó a agravar y multiplicar el peso de la carga de la deuda. Fue a finales de la década cuando se comenzaron a tomar medidas encaminadas a la reducción del *stock* de la deuda (91).

Se pusieron en marcha diferentes iniciativas tendentes a mejorar la posición de la *deuda privada* (asumida con la banca comercial privada), las *iniciativas Baker y Baker II* —que en su objetivo general buscaban mantener los compromisos de los deudores, pero mejorando sus condiciones de liquidez y solvencia (ATIENZA, 1998)— fracasaron. En 1989 nació el llamado *Plan Brady*, que básicamente consistía en un esquema de refi-

(90) *Reestructuración de la deuda*: El pago de la deuda se difiere en el tiempo. El país deudor paga intereses sobre la cantidad reestructurada (a no ser que el préstamo inicial fuese sin intereses). *Refinanciación de la deuda*: El pago de la deuda se financia a través de nuevos créditos o préstamos, concedidos o no en términos concesionales.

(91) *Stock* de la deuda: Inclusión en la masa consolidada de la totalidad de los vencimientos futuros, hayan sido o no previamente refinanciados, en lugar de incluir en la masa exclusivamente los vencimientos de un período determinado (período de consolidación que habitualmente coincide con el de aplicación del Programa de Ajuste del FMI).

nanciación y reducción de la deuda para países de renta media altamente endeudados con la banca privada, mediante la titulación de la deuda y su conversión en bonos. *La experiencia de los bonos Brady puede considerarse un éxito, si bien el escaso peso de los bonos en el volumen total de la deuda hizo que sus consecuencias no mejorasen sustancialmente el problema de la deuda externa en su conjunto.* (ATIENZA, 1998.)

Por su parte, los acreedores bilaterales, reunidos en el *Club de París*, elaboraron diferentes mecanismos de alivio de la deuda, proponiendo un menú de opciones para países muy endeudados que pasaba por definir el concepto de *deuda sostenible*, incluyendo la condonación de parte de la deuda.

Todo tratamiento de la deuda pasa primero por su revisión en el Club de París, se exige la adopción por parte de los países deudores de programas de estabilización y reformas económicas propuestas por el FMI. Los términos de los tratamientos que se aplican a los países endeudados que acuden al Club de París se han ido mejorando paulatinamente, evolucionando desde el Tratamiento Clásico, donde sólo se contemplaba la reestructuración de la deuda, hacia otros donde se contempla parte de condonación; así surgió en 1988 el Tratamiento de Toronto (con el que un país se podía llegar a beneficiar de una condonación máxima del 33%); en 1991 el Tratamiento de Londres (condonación máxima del 50%) y en 1994 el Tratamiento de Nápoles (condonación del 67%). El Tratamiento de Lyon aparece asociado a la Iniciativa HIPC.

La decisión del Club de París es asumida también por el Club de Londres (que agrupa a los principales bancos privados acreedores), y se deja un ligero margen de autonomía a los países miembros del Club para que decidan bilateralmente la conversión, con limitaciones, de la deuda tratada.

La *conversión de la deuda* es una transacción financiera por la que un país deudor transforma su deuda externa (privada o pública) en inversiones, bien de activos, de desarrollo o de medio ambiente. En ellas puede intervenir la figura de un intermediario que compra toda o parte de la deuda de un país a sus acreedores, a un precio acordado con éstos inferior al valor nominal, y la revende al país deudor, creándose con ello un fondo fiduciario que financiará la inversión que se hubiese acordado al negociar el programa de conversión. También puede ocurrir que el Gobierno del país acreedor decida realizar directamente una

operación de conversión con el país deudor o incluso que ésta la realice no para un proyecto concreto, sino como creación de un *fondo de contravalor* que financie proyectos futuros de diversa naturaleza.

Con estas medidas parece que la crisis de la deuda que estalló en 1982 empezó finalmente a superarse en la mayor parte de los países de renta media; esto no ocurre así, sin embargo, en los países más pobres del mundo, que lejos de mejorar su situación se están encontrando con que el peso de su deuda es cada día mayor por la suma de intereses cargados sobre la deuda demorada. Los mecanismos de alivio de la deuda propuestos e implantados por el Club de París resultan ineficaces e insuficientes.

En septiembre de 1996 el FMI y el BM diseñan la *Iniciativa HIPC* (la Iniciativa de Deuda para Países Altamente Endeudados). En estos países el servicio de la deuda realmente atendido no suele superar la cuarta parte del servicio programado. Con la Iniciativa HIPC, el FMI y el BM pretenden que el país elegido alcance un nivel sostenible de la deuda, esto es (según la propia definición que da el BM), que alcancen un nivel de endeudamiento que les permita atender el 100% del servicio de la deuda comprometida sin que se produzcan nuevos atrasos ni se deba acudir a nuevas reestructuraciones o refinanciaciones. Para ello la Iniciativa establece que el país puede llegar a beneficiarse de una reducción de la deuda elegida de hasta un 80%. Hay que indicar que en los países HIPC, los acreedores principales son bien multilaterales o bilaterales, con una muy reducida posición de los privados. Es en esta iniciativa en donde por primera vez los acreedores multilaterales aceptan que el volumen de la deuda contraída por los HIPC con ellos se reduzca en su valor actual neto en la misma proporción que a los bilaterales y acreedores comerciales.

Revisión de la iniciativa HIPC dos años después

La iniciativa se implantó con el condicionante de que dos años más tarde (es decir, septiembre de 1999) se realizaría un examen de la iniciativa y se decidiría si debe continuar o no en funcionamiento. Dos años después de la implantación de la iniciativa HIPC los hechos demuestran que para la gran mayoría de los países pobres endeudados la HIPC les está reportando muy poco y demasiado tarde.

Hasta el momento sólo 11 de los 41 países clasificados como *países pobres muy endeudados* por el Banco Mundial han sido examinados con el fin de determinar si pueden acogerse a la iniciativa HIPC; de éstos, nueve han sido declarados aptos según los análisis de sostenibilidad de la deuda realizados por el FMI, para beneficiarse de un paquete de alivio de deuda que ascendería aproximadamente a cuatro billones de dólares en valor actual neto (VAN) de la deuda. De los 41 países pobres muy endeudados sólo 31 cumplían el requisito de incorporación con arreglo a la definición establecida en la Iniciativa.

El alivio de la deuda ha sido ya aceptado para Uganda, Bolivia, Guyana, Burkina Faso, Costa de Marfil, Mozambique y Malí, lo que supone un total de 3,1 billones de dólares en VAN. Guinea-Bissau también ha sido país elegido, pero el paquete de alivio de deuda se reasignará cuando termine el actual conflicto civil que vive. De estos ocho países sólo cinco recibirán el alivio de la deuda antes de que finalice el año 2000. Etiopía por su parte puede alcanzar su Punto de Decisión (92) en la primavera de 1999.

En el caso de Benin y Senegal, el análisis de sostenibilidad realizado por el FMI ha arrojado que ambos soportan un nivel de deuda sostenible y por tanto no son aptos para la iniciativa.

La necesidad de reformas

Organizaciones diversas, tales como Oxfam Internacional, Eurodad o la Coalición del Jubileo 2000, han criticado duramente a la HIPC, especialmente por no responder a la política de *flexibilización* y de estudio caso a caso que preconizaba en su elaboración, así como por haber obviado los índices de desarrollo humano en los análisis de sostenibilidad de la deuda, por lo que han propuesto cambios encaminados a su mejora.

Hasta el momento los oficiales de ambas organizaciones ha propuesto, y han sido aceptadas, las siguientes modificaciones:

(92) Punto de Decisión; después de tres años de aplicación de Plan de Ajuste Estructural y de aplicar el Tratamiento de Nápoles a la deuda elegida (67% de la deuda contraída antes de la fecha de corte), se realiza un Análisis de la Sostenibilidad de la Deuda para determinar si el país es o no elegible para beneficiarse de la Iniciativa HIPC.

1. La HIPC se aprobó en septiembre de 1996 con ánimo de que no se convirtiera en un servicio permanente. Para ello se estableció como primer requisito que *«podrían acogerse a la Iniciativa todos los HIPC que estén aplicando o adopten programas de ajuste y reforma respaldados por el FMI y el Banco Mundial en los dos próximos años; al cabo de este período se procederá a un examen de la Iniciativa y se decidirá si debe mantenerse o no en funcionamiento»*.

Se recomienda ampliar la fecha de entrada a la Iniciativa de 1998 hasta finales del 2000. Esta modificación es importante para países tales como Burundi, R.D. del Congo, Liberia, Myanmar, Santo Tomé y Príncipe, Somalia y Sudán, en los que la elevada carga de su deuda es reciente y proviene de haber sufrido o estar todavía sufriendo guerras civiles, por lo que son países que todavía no han sido capaces de establecer los Planes de Ajuste Estructural del FMI, requisito indispensable para acceder a la Iniciativa HIPC.

2. Como reconocimiento hacia aquellos países que se encuentren en una situación especial por haber atravesado recientemente situaciones de conflicto (con lo que a menudo la capacidad institucional y administrativa está gravemente afectada) se propone flexibilizar la evaluación del período previo de tres años que conduce al Punto de Decisión, contabilizando la consecución de resultados satisfactorios en relación con los programas de recuperación económica y asistencia de emergencia respaldados por el BM y el FMI, en cada caso por separado, con miras a alcanzar el Punto de Decisión. Esto permitiría, por ejemplo, a Ruanda adelantar la aplicación de la HIPC del 2004 al 2003.

Campaña Internacional Jubileo 2000 (93)

La campaña del Jubileo 2000 se desarrolla en España bajo el nombre *«Deuda externa, ¿deuda eterna? Año 2000: libertad para mil millones de personas»*. La propuesta que hace es la siguiente:

(93) Texto de Jaime ATIENZA. *«Una propuesta alternativa al tratamiento de la deuda en el Estado Español y en el ámbito internacional»*, ponencia presentada en el seminario internacional *«Deuda externa; realidad y alternativas»*.

- Promover la anulación de la deuda externa que resulta impagable para los países pobres.
- Vincular la cancelación de la deuda con la inversión en desarrollo humano.
- Establecer un trato equitativo en el escenario de la deuda, situando como objetivo principal la mejora en el bienestar de la población del Sur.
- Asegurar la transparencia en la toma de decisiones sobre la reducción de la deuda.
- Promover cambios en la estructura de las relaciones económicas y financieras internacionales, para que los pueblos del Sur no sigan siendo los principales damnificados del sistema económico internacional.
- Garantizar el derecho al desarrollo de todos los pueblos del planeta, frente a lo cual se nos plantea la deuda como obstáculo determinante.

Junto con estas propuestas genéricas, a medio plazo son clave los siguientes objetivos:

- Para futuras negociaciones, limitación del servicio de la deuda externa a un porcentaje no mayor del 3%.
- Realizar una amplia auditoría del proceso de endeudamiento de cada país a través de tribunales locales, con participación de los organismos de la sociedad civil, que garantice la transparencia y la información para todos los ciudadanos y ciudadanas.
- Integralidad y coordinación de todas las partes involucradas, tomando en cuenta el Derecho de Insolvencia de países como EE.UU., que regula el procedimiento de insolvencia de las corporaciones comunales.
- Derecho de solicitud por cualquiera de los países deudores. Los acreedores y deudores nombrarán un mismo número de jueces para un Jurado o Tribunal de Arbitraje.

8.4. TRATAMIENTO DE LA DEUDA POR EL ESTADO ESPAÑOL (94)

El origen de la casi totalidad de la deuda en manos del Estado español se encuentra aproximadamente en un 40% en operaciones de crédito a la exportación en condiciones concesionales (son los créditos FAD), y en un 60% en la ejecución de las indemnizaciones provenientes de operaciones de seguro de crédito a la exportación (la llamada deuda CESCE o comercial).

Las decisiones y los posicionamientos que se asumen respecto al tratamiento de la deuda externa en manos del Estado español se realizan y centralizan en la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores, y más específicamente en la Subdirección General de Gestión de Deuda Externa y Evaluación de Proyectos.

La Administración española gestiona la deuda externa como si se tratase de una cuestión estrictamente financiera, desvinculada del ámbito de la Cooperación Internacional y a cualquier criterio de desarrollo.

Se puede decir que hasta hace bien poco no ha existido una política activa en lo que al tratamiento de la deuda se refiere, viniendo ésta determinada mayoritariamente por las decisiones acordadas dentro del foro del Club de París. Por otro lado, su posicionamiento en las Instituciones Financieras Multilaterales (IFM) ha sido subsidiario con respecto al resto de los países de su entorno socioeconómico, y se limita a secundar las iniciativas que desde los mismos se presentan.

La actitud del Estado español parece haberse modificado en los últimos tiempos, evolucionando positiva y activamente, aunque todavía tímidamente. Son destacables dos operaciones concretas de condonación de deuda: la deuda FAD de Nicaragua en el año 1995 y la anunciada a los países de Centroamérica y el Caribe (Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y la República Dominicana) en diciembre de 1998, tras el acacimiento de las catástrofes naturales de

(94) Texto de Jaime ATIENZA. «Una propuesta alternativa al tratamiento de la deuda en el Estado Español y en el ámbito internacional», ponencia presentada en el seminario internacional «Deuda externa; realidad y alternativas», celebrado en El Escorial, 11-12 de marzo de 1999, y del libro *La deuda externa y los pueblos del sur*, del mismo autor.

los huracanes «Mitch» y «George». Esta operación ascendió a unos 9.000 millones de pesetas (entre el 15% y el 20% del total de la deuda de la región), además la Administración ha condicionado que un porcentaje del alivio de la deuda obtenido por estos países se destine a proyectos de reconstrucción, mediante la creación de un fondo de contravalor.

Asimismo, a finales del año 1996 la Administración española comenzó a tomar en consideración las operaciones de conversión de deuda. Si bien hasta el momento sólo se ha realizado una por inversión en activos (Marruecos), está a punto de culminar la negociación de la primera operación por desarrollo en la que interviene una ONG española; se trata de una operación de conversión de deuda bilateral de Mozambique por proyectos de educación. Por último, indicar que la Administración española también está considerando realizar fondos de contravalor para proyectos de desarrollo con Perú, Costa Rica, Marruecos y Bulgaria.

El volumen de condonación de la deuda externa realizada por el Gobierno español ascendió a casi 12.000 millones de pesetas en el año 1997, debido a la condonación de la deuda de Madagascar y a una pequeña partida destinada a Guinea-Conakry. El volumen de condonación viene marcada por las negociaciones que se llevan a cabo en el Club de París, que para el año 1997 ascendió a la cifra de 738.000 millones de pesetas, correspondiente a la deuda de seis países deudores. Sólo en los casos antes señalados fue posible la contabilización de dicha condonación como Ayuda para el Desarrollo.

Es importante destacar que la elección de los países no depende de la voluntad del Gobierno español, sino que es una decisión conjunta de los países acreedores que constituyen el Club de París.

La segunda posibilidad relacionada con la deuda externa son las operaciones de conversión mediante la cuales se negocia la deuda por inversión. En este caso los fondos negociados tienen como destino una inversión productiva en el país deudor, que suele ejercer una empresa privada. Marruecos ha sido el país beneficiado por esta propuesta de transformación de la deuda en inversión, mientras que en Egipto se liberó la deuda mediante una compra de títulos por varios bancos comerciales.

TABLA 41. La condonación de la deuda externa en 1997

	País	Acuerdo	Monto AOD (Mpta.)	Total AOD
Condonaciones	Guinea- Conakry	Nápoles vencimiento 50%	127	11.754
	Madagascar	Reducción deuda del 67% en términos del valor anual neto	11.627	
Otros	Marruecos	Conversión deuda por inversión	679	1.973
	Egipto	Venta de deuda	1.276	
TOTAL				13.727

FUENTE: Intermón, 1998.



CAPÍTULO 9

España y el desarrollo de África Subsahariana (*)

9.1. LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN CON ÁFRICA SUBSAHARIANA

Entre los compromisos asumidos en la Declaración de Copenhague hay una referencia explícita a la necesidad de apostar por el desarrollo de África Subsahariana, el subcontinente más pobre y olvidado del mundo. En este capítulo se recogen algunos aspectos de las relaciones entre España y los países africanos, especialmente los referidos a la ayuda al desarrollo destinada a esta región.

9.1.1. África: el continente olvidado

El fin de la “guerra fría” acabó con el interés puramente geoestratégico del continente, pero el proceso de globalización y la incipiente estabilidad económica en algunos países ha sustituido a los ejércitos por multinacionales e inversores de diversas nacionalidades. Sin embargo el proceso de cambio en África es frágil y está amenazado por problemas crecientes: el peso de la deuda externa, la exclusión del comercio mundial (sólo el 2% del total) y la creciente inseguridad alimentaria. A los conflictos de larga duración activos en el continente se han unido en los últimos cuatro años nuevos focos de violencia, causantes del desplazamiento y del empobrecimiento extremo de millones de personas.

(*) Este capítulo ha sido redactado por José María VERA.

Aunque algunos datos reflejan un mayor crecimiento económico de algunos países y una mejoría de los índices de alfabetización de adultos o esperanza de vida, la realidad es de una pobreza extrema creciente, que lleva a que 33 de los 48 países menos avanzados del mundo se encuentren en África Subsahariana.

España y África: proximidad geográfica, lejanía política

Las relaciones de España con los países de África Subsahariana son en general muy limitadas. En los siguientes apartados se analiza con cierto detalle la AOD española destinada a estos países, y en el Capítulo 8 se ha revisado la política española en el crucial aspecto de la deuda externa.

En los organismos multilaterales como el FMI o el Banco Mundial el Gobierno español no ha aparecido entre los más activos a la hora de influir sobre las políticas económicas de ajuste estructural que estos organismos impulsan en la región africana. Aunque España no sea uno de los países más fuertes en estos organismos, una posición activa y favorable a la incorporación de objetivos sociales en los programas de ajuste respaldaría la postura de numerosos países y organizaciones africanas.

España sí participa de forma activa en las negociaciones para la renovación del Tratado de Lomé entre la Unión Europea y 71 países de África, Caribe y Pacífico. La posición española ha sido explícita a la hora de limitar en el Tratado a aquellas mejoras comerciales para estos países que tuvieran una incidencia negativa en los productos agrícolas españoles. En el campo de la cooperación para el desarrollo, la Administración española ha defendido la existencia de un férreo control sobre la ayuda por programa a líneas presupuestarias, un instrumento del que el Gobierno español desconfía a pesar de su interés a la hora de potenciar la inversión social planificada en estos países. Al igual que la mayor parte de los países miembros de la UE, España no es partidaria de que se produzcan incrementos significativos en el presupuesto del FED, fondo destinado a la financiación del Tratado.

La política exterior española ha jugado un papel muy limitado en África Subsahariana. Las únicas excepciones dignas de mención son la errática actuación en Guinea Ecuatorial y una actividad mayor en algunos países del África austral. España no ha participado ni promo-

vido una política activa de prevención de conflictos en la zona. Algunos de los conflictos abiertos son en o entre países con los que España no ha tenido apenas relación. Pero el caso de Angola, de nuevo en guerra, es un buen ejemplo de un conflicto en el que España podría haber jugado un papel más activo en la búsqueda de la paz. La condicionalidad de la ayuda, una mayor rotundidad en el freno al comercio de armas con la región y la búsqueda de posiciones comunes y activas en el seno de la UE, serían pasos adelante en la promoción de la paz y, por tanto, del desarrollo, en África.

9.2. COMERCIO E INVERSIONES PRIVADAS

El comercio español con África Subsahariana es también muy limitado. Las materias primas constituyen las principales importaciones —petróleo, productos agrícolas y pesca—. Las exportaciones son variadas, aunque poco cuantiosas, guiadas por los créditos FAD y centradas en bienes de equipo para la industria y los servicios.

No hay ningún país africano entre los principales receptores de inversión directa privada española. El total del continente recibió sólo un 1,2% de esta inversión entre 1993 y 1997, estando ésta radicada en su mayor parte en África del Norte. Los escasos ejemplos de inversión española en África Subsahariana —por importes que nunca han superado los 3.500 millones de pesetas al año— se localizan en Angola, Mozambique y Namibia y en los sectores de agricultura, pesca y ganadería principalmente.

9.3. EL PAPEL DE LA AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO

Entre 1991 y 1995 la AOD española destinada a África Subsahariana constituyó el 10% del total de la AOD bilateral. Esta proporción se elevó al entorno del 20% en los últimos años. Si no se contabiliza la condonación de deuda —que depende de los acuerdos multilaterales adoptados en el Club de París— el porcentaje se encuentra en el 15% del total (dato que hay que comparar con el 48% destinado a América Latina o el 19% destinado a Asia y Oceanía). En recur-

En 1996 y 1997, España destinó 26.000 millones de pesetas al año a AOD en África Subsahariana en 1996 y 1997.

Comparado con otros donantes, España es el sexto, de 21 donantes, que menos AOD bilateral destina a la región africana en términos relativos.

En cuanto a la distribución por instrumentos de la AOD española destinada a África Subsahariana, el 70% del total se dedica a créditos FAD y a la condonación de deuda externa (casualmente el mismo porcentaje en condonación de deuda y en créditos generadores de nueva deuda). La cooperación no reembolsable apenas alcanza el 32% entre las subvenciones a ONGD, la cooperación descentralizada y la cooperación técnica, básicamente llevada a cabo por la AECl.

Es razonable que el componente de condonación de deuda sea significativo —lo debería ser incluso más en el futuro—, aunque las decisiones sobre el mismo se toman en instancias multilaterales y son aplicadas de manera automática por los donantes/acreedores. Sin embargo resulta chocante el elevado porcentaje de cooperación financiera respecto a la cooperación técnica, especialmente en una región muy necesitada de fondos altamente concesionales —donaciones— y en forma de programas y proyectos de cooperación técnica y necesidades sociales básicas, centrados en las poblaciones más vulnerables.

Distribución geográfica y sectorial

Aunque la mayor parte de los países de la región han sido receptores de AOD española, una mayoría —16— lo han sido de manera testimonial, con menos de 300 millones de pesetas en los últimos siete años. La Tabla 36 mostraba los principales receptores de la ayuda. Como se puede observar, lo son debido en su mayoría a la recepción de créditos FAD o a operaciones de condonación de deuda. Sólo Guinea Ecuatorial recibe exclusivamente cooperación no reembolsable. Mozambique y Angola son los otros dos únicos países en los que la cooperación financiera se conjuga con la cooperación técnica basada en programas y proyectos.

Para poner en práctica una política de cooperación más comprometida con África sería necesario incrementar los fondos, especial-

mente en forma de programas y proyectos no reembolsables, en aquellos países donde ya se es activo. Además sería imprescindible incrementar el número de países estables y relevantes para el programa de cooperación español.

La distribución sectorial refleja la predominancia de la cooperación financiera a través del FAD. A los sectores vinculados con la energía y la producción industrial o las actividades pesqueras e infraestructuras se unen aquellos sectores sociales con un componente tecnológico elevado. De esta forma, del 22% destinado a salud sólo el 6% se destinó a salud primaria y preventiva. El resto es salud hospitalaria y curativa.

Del mismo modo, del 8% destinado a educación, sólo el 3% es educación básica. A lo largo de los cinco años estudiados sólo se dedicaron 2.500 millones de pesetas a proyectos de educación básica en África Subsahariana, una cantidad paupérrima para contribuir a un objetivo reconocido y asumido por la comunidad de donantes en numerosas ocasiones.

A partir de esta distribución y de la realizada por instrumentos, se puede afirmar que los recursos destinados a proyectos cuyo objetivo directo es la erradicación de la pobreza extrema no superan el 15% del total.

Los créditos FAD y la cooperación de la AECI

Entre 1991 y 1997 se aprobaron proyectos del FAD por un importe total de 44.315 millones de pesetas para países de la región. Además de los ya mencionados proyectos de educación universitaria y de salud hospitalaria, predominan proyectos en el sector energético y algunos de suministro de barcos arrastreros camaroneros con un dudoso impacto social y ambiental. Al igual que en el resto de la cooperación española, hay un fuerte déficit de coordinación e integración del FAD con otros instrumentos de la ayuda, especialmente con la cooperación técnica.

Dado que tras el Consenso de Helsinki los proyectos susceptibles de recibir financiación concesional —el FAD español— se limitan a países de rentas bajas y a proyectos comercialmente no viables, es es-

perable que se incrementen los FAD en esta región, con lo que su adecuación a los principios, objetivos y características de la cooperación al desarrollo resultarán aún más cruciales.

La AECI ha mantenido una cooperación estable desde 1978 con Guinea Ecuatorial. En los últimos cuatro años el programa ha descendido, debido a las difíciles relaciones políticas con el régimen de Obiang, limitándose a unos 1.000 millones de pesetas anuales. Se han primado los programas educativos y sanitarios a través de instituciones religiosas presentes en el país. En épocas anteriores la cooperación española en Guinea ha sufrido todo tipo de problemas, fracasando por múltiples razones en la mayor parte de sus objetivos.

El otro área prioritaria de la AECI en la región es África Austral, especialmente Mozambique, Angola y Namibia, donde la Agencia está llevando a cabo numerosos programas.

Recientemente la Agencia se ha reorganizado geográficamente y ha aglutinado en una única Subdirección General toda la cooperación con África Subsahariana. Aunque la mayor parte del personal cuenta con experiencia de trabajo en la zona, éste es escaso y tiene poco apoyo administrativo. Además de las carencias de personal y de la poca tradición y presencia de la cooperación africana en la AECI, donde la predominancia de la experiencia latinoamericana es muy fuerte, la cooperación con África sufre las mismas dificultades en su gestión —presupuestarias, de contratación, etc.— que el resto de los programas gestionados por la AECI.

La cooperación descentralizada y de las ONGD

Salvo excepciones, los Gobiernos autonómicos destinan alrededor del 10% de su cooperación a África Subsahariana, un porcentaje similar al de las corporaciones locales. Destacan la Junta de Andalucía y el Gobierno de Navarra, con un 20%. En el extremo contrario se encuentran Gobiernos como el de La Rioja, Madrid o Galicia, que destinan porcentajes inapreciables de su cooperación, que concentran en América Latina.

La quinta parte de la cooperación descentralizada hacia África se dedicó a ayuda de emergencia, especialmente en Ruanda y Zaire. Aun-

que Angola, Mozambique y Guinea son los principales receptores, pero a escasa distancia de otros once países que recibieron más de 100 millones de pesetas. Este hecho muestra que la cooperación descentralizada tiene una menor concentración y está más abierta a apoyar proyectos de ONGD en una variedad de países mayor no necesariamente vinculados a las prioridades estratégicas de la cooperación gubernamental.

Al igual que el resto de los agentes de la cooperación, las ONGD españolas han canalizado de manera prioritaria su trabajo hacia América Latina. Salvo excepciones, más frecuentes en los últimos cinco años, la presencia en África Subsahariana ha estado caracterizada por la ayuda de emergencia, los proyectos sanitarios y educativos y la realización de éstos a través de las numerosas órdenes religiosas con miembros españoles presentes en la región.

Además de los países prioritarios para la cooperación oficial, las ONGD han llevado a cabo un trabajo significativo en Tanzania, Burkina-Faso y Kenia. Los escasos recursos privados destinados por las ONGD a la región (concentrados en MSF, Intermón, Médicus Mundi, Manos Unidas y organizaciones religiosas como las Misiones Salesianas) hacen que se reproduzca la dependencia de los fondos y por tanto de las orientaciones gubernamentales.

PARTE IV

BALANCE Y PROPUESTAS

CAPÍTULO 10

Los déficit del desarrollo social en la sociedad española: balance de los acuerdos de Copenhague

CAPÍTULO 11

Propuestas para un programa en pro del desarrollo social

CAPÍTULO 10

Los déficit del desarrollo social en la sociedad española: balance de los acuerdos de Copenhague

10.1. INTRODUCCIÓN

En capítulos anteriores se ha hecho una valoración general sobre el nivel de desarrollo social que ha logrado alcanzar la sociedad española en los últimos años, asumiendo que esta valoración respondía a una estrategia de selección de aspectos relevantes que constituían el núcleo de la concepción de desarrollo defendida en la Cumbre de Copenhague. Una primera conclusión que se puede deducir de estos análisis es que la sociedad española se engloba en el ámbito de los países desarrollados, lo que implica que en la mayoría de los indicadores generales aparezca una situación caracterizada por la presencia de un nivel de desarrollo social elevado.

Sin embargo, incluso utilizando estos indicadores generales se puede observar cómo en el mundo la falta de desarrollo y la precariedad en las condiciones de vida constituyen aspectos dominantes de la realidad. El problema no es de falta de riqueza o de incapacidad para crearla, solucionando temas tan graves como el hambre. Al contrario, la capacidad productiva de las sociedades actuales alcanza niveles en los que este problema resultaría insignificante e irrelevante. Esto conduce a lo que se ha considerado el núcleo del problema, que no es otro que el reparto de la riqueza. El gran reto al que se enfrentan todas las sociedades es precisamente el de conseguir que todo lo que produce pueda llegar a todos los ciudadanos, sin restricciones de ningún tipo, y garantizando que lo producido no suponga un despilfarro irrecuperable de los recursos naturales.

Por tanto, hay que cambiar la óptica del análisis del desarrollo en los países pertenecientes al bloque desarrollado. El problema del desarrollo en estos países no puede ser valorado en exclusiva a partir de los niveles alcanzados en su sociedad. Al contrario, debe introducirse una estrategia de análisis en la que se combinen los logros internos y su reparto, pero siempre en relación con la situación del resto de países. Por ello la lógica de la solidaridad debe sustituir a la lógica de la rentabilidad y el beneficio, y aunque se considere que el mercado sigue siendo un mecanismo de organización de la producción, sus efectos deben ser ponderados por una intervención permanente sobre los problemas que se vayan produciendo.

Si se es consecuente con esta lógica de análisis, no queda más remedio que centrarse en los aspectos del reparto de los beneficios en las sociedades actuales. Cualquier diagnóstico de la situación del desarrollo social debe abordar como temática central el problema del reparto de la riqueza producida por el conjunto de sus instancias económicas y sociales. El tema clave, pues, se centra en la medición de la desigualdad.

El concepto de déficit

Cuando se habla de déficit de desarrollo social se quiere hacer hincapié en la existencia de un conjunto de situaciones reales que se hallan por debajo de unos niveles estándar que se deben asumir como mínimos a alcanzar. La satisfacción de las necesidades básicas forma parte de la definición de estos mínimos, y el déficit explicita las situaciones y procesos en los que no se cubren estos mínimos. Evidentemente en muchos casos los estándares de las sociedades desarrolladas quedan muy por encima de los niveles exigibles en las sociedades menos desarrolladas, aunque desde la óptica de la universalización de las necesidades humanas (ALGUACIL, 1998) se debería adoptar una lógica aplicable a todos los rincones del mundo. Por ejemplo, el concepto de desarrollo sostenible, que trata de medir los efectos del desarrollo sobre el medio ambiente, respondería a esta idea de universalización de las necesidades humanas, aplicable a todos los países.

También cabe la posibilidad, en este proceso de definición de los estándares de vida mínimos a nivel global, de los excesos y el despil-

farro, lo que debería conducir a un planteamiento en profundidad de lo deseable y lo posible. La problemática del desarrollo social, aplicable en una escala mundial, debe abordar necesariamente la problemática de los excesos que produce el modelo de desarrollo neoliberal, y sólo desde la crítica a este modelo y su modificación se podrá plantear el problema de la extensión del desarrollo a todos los países del mundo y su sostenibilidad en la lógica defendida y planteada en los Acuerdos de la Cumbre de Copenhague: «...el derecho al desarrollo debe realizarse plenamente a fin de atender de manera equitativa las necesidades sociales, de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras..., velar porque los seres humanos sean el elemento central del desarrollo social» (Naciones Unidas, 1996, 57).

La aplicación de los Acuerdos y del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social sólo puede plantearse desde el análisis de la problemática del desarrollo en España, en relación con la problemática del desarrollo en el mundo. Se podría hacer un balance simplemente atendiendo a las recomendaciones firmadas, pero esta posición escondería y estaría fuera de la filosofía de este Informe y de la propia Cumbre. Esta filosofía obliga a realizar una reflexión interna sobre la situación de cada país, analizando los problemas del desarrollo y detectando los déficit fundamentales. El Programa de Actuación se debe adecuar a este análisis y partir de él. De esta manera se hace inseparable la vertiente analítica y la propositiva, que deben integrar algunos aspectos generales comunes para todos los países desarrollados.

Otro elemento básico en la filosofía del Documento de la Cumbre es la afirmación de la conexión entre vertiente nacional e internacional del desarrollo. Esta relación tiene dos aspectos fundamentales. El primer aspecto viene dado por el modelo de desarrollo y por el papel preponderante en la imposición de este modelo por parte de los países desarrollados. El segundo, complementario, y surge del papel de la solidaridad internacional como mecanismo de extensión del desarrollo al conjunto de países del mundo. Por ello tanto la problemática de la Ayuda al Desarrollo como la posición ante el problema de la deuda externa, constituyen elementos fundamentales a la hora de valorar el nivel de desarrollo de un país. El grado de implicación en el desarrollo de los países más pobres es un indicador del grado de desarrollo social alcanzado por los países más avanzados, aunque esta posición no debería esconder una reflexión en profundidad sobre el

propio modelo de desarrollo dominante en los países más desarrollados, que desgraciadamente se impone muchas veces como requisito para recibir la ayuda o condonar la deuda externa.

La intervención sobre los problemas del desarrollo social en España debe realizarse sobre la base del diagnóstico de los aspectos fundamentales que constituyen los elementos de bloqueo que están impidiendo que el desarrollo social se esté extendiendo a todos los españoles. Detectar los déficit de desarrollo constituye una tarea central para aplicar de forma coherente los principales Acuerdos de la Cumbre de Copenhague firmados por el Gobierno de España.

Sin embargo, la Cumbre en sí misma sólo constituye el primer paso, una primera piedra en la construcción de una sociedad más justa, a partir de la cual los Gobiernos, los organismos internacionales y todos aquellos implicados en el desarrollo de los compromisos deben ponerse a trabajar. Así, cuando han pasado algunos años, se hace necesario saber hasta dónde se ha llegado en la consecución de aquellos compromisos y qué es lo que todavía queda por hacer. Este es el segundo objetivo de este capítulo, recoger sintéticamente los resultados de la comparación entre las principales líneas de intervención planteadas como principales en la Cumbre y el diagnóstico del nivel de desarrollo social alcanzado por la sociedad española en la actualidad.

Perspectiva metodológica

Tal y como se señalaba en el Capítulo 2, son siete las líneas de intervención principales que se deducen de los compromisos a los que se llegó en la Cumbre. Tres de ellas situadas fundamentalmente en el ámbito nacional y el resto en el internacional. En el ámbito nacional la principal línea de intervención la constituye la erradicación de la pobreza, a partir de la cual se deducen las otras dos, la generación de empleo productivo y la reducción del desempleo, y la construcción de sistemas de bienestar, como elementos imprescindibles para luchar contra el reparto desigual de los frutos del crecimiento económico y, por tanto, avanzar en la erradicación de la pobreza.

Derivadas de la principal línea de intervención que se definió en la Cumbre, la erradicación de la pobreza, y a partir del concepto de desarrollo social equilibrado, que argumenta que el desarrollo de

unos países no puede ser a costa de la pobreza de otros, se deducen cuatro líneas principales de intervención en el ámbito internacional. A través de ellas se trata fundamentalmente de facilitar las condiciones para que los países menos desarrollados mejoren su capacidad para generar empleo y construyan sistemas de bienestar universales.

Estas líneas de intervención son: en primer lugar, la responsabilidad de los Gobiernos nacionales para la *inclusión en los programas de ajuste estructural diseñados por los organismos internacionales de objetivos sociales*; en segundo, el aumento de los recursos económicos, tanto nacionales como internacionales, destinados a acelerar el desarrollo económico y social de los países menos adelantados; en tercer lugar, la aplicación y el desarrollo de los Acuerdos existentes de *alivio de la deuda*, y en cuarto y último lugar, la generación de *estrategias internacionales de inversión y comercio* que no impliquen la depauperación de los países que ocupan una posición más débil en las redes mundiales.

El balance se ha llevado a cabo principalmente a partir de la comparación de las líneas de intervención principales y los déficit sociales existentes detectados en la realidad española. Otra opción hubiera sido apoyar la comparación fundamentalmente en las políticas desarrolladas con posterioridad a la Cumbre. Sin embargo, se ha considerado que el análisis de los avances y los déficit a través de indicadores sociales constituía una perspectiva más global de la situación del desarrollo social en España, ya que en buena medida este enfoque remite a la efectividad y eficacia de las políticas sociales aplicadas.

Además, y de acuerdo al núcleo de la problemática del desarrollo social, el análisis no sólo ha de limitarse a señalar los logros generales que el desarrollo económico es capaz de alcanzar (fundamentalmente en términos de extensión del mismo), sino que principalmente ha de centrarse en el reparto de los beneficios sociales fruto del crecimiento. Desde esta perspectiva, el balance sobre el grado de cumplimiento de los Acuerdos desde el punto de vista de los déficit sociales existentes actualmente se va a construir desde una triple óptica; desde el punto de vista de la *extensión de los déficit*, de la *intensidad de los déficit* y del *reparto de los déficit*. La revisión de los compromisos desde el punto de vista de la *extensión de los déficit* conlleva analizar cuál es el volumen de población que tiene posibilidad real de satisfacer sus necesidades de vida y, por tanto, cuál ha sido la evolución de la pobreza y

la exclusión social. Es necesario también atender a las posibilidades que el modelo actual de crecimiento está generando para que la sociedad en general, y más específicamente algunos colectivos sociales, tengan la capacidad suficiente de escapar de situaciones de vulnerabilidad económica y social, lo que remite al análisis de la gravedad de los déficit existentes. Es este punto de vista de la *intensidad de los déficit* el que puede explicar la ruptura o no de los procesos sociales que actualmente conducen a determinados sectores a la exclusión social y a la pobreza. Finalmente, en el balance según el *reparto de los déficit* se analizará hasta qué punto los déficit sociales se concentran en determinados colectivos, tanto como consecuencia del modelo económico actualmente imperante, como por la ineficiencia de los sistemas públicos para cubrir este tipo de necesidades sociales.

En tercer lugar, y unido a lo anterior, es necesario señalar que el balance al que aquí se llega constituye una valoración del grado de cumplimiento de los Acuerdos, que se ha realizado a través de indicadores considerados como los más adecuados para analizar cada una de las líneas de intervención. El propósito del mismo, al igual que el del resto del Informe, es poner sobre la mesa una serie de reflexiones sobre el nivel de desarrollo social vinculado a la realidad española desde los dos ámbitos que la conciernen, dando pie al debate que aporte la crítica necesaria para la mejora de la realidad.

10.2. LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

La pobreza constituye uno de los elementos más importantes que determinan la falta de desarrollo social en el mundo. Por tanto, su erradicación y el desarrollo de sistemas que lo posibiliten constituyen los objetivos más relevantes que cualquier acción que promueva el desarrollo social ha de plantearse. Actualmente en el mundo existe una gran cantidad de seres humanos que se ven afectados por situaciones de pobreza. El problema de la pobreza es fundamentalmente una cuestión de distribución de la riqueza, concentrándose los objetivos de la Cumbre especialmente en la erradicación de la considerada pobreza absoluta, es decir, aquella que puede ser definida a partir de una serie de criterios objetivos necesarios para garantizar la subsistencia de un ser humano. Como resulta evidente, la situación de España entre los países más desarrollados y el nivel económico que posee la sitúa

en una posición de privilegio desde esta perspectiva, que sin embargo implica que la actuación del Gobierno español debería concretarse en la erradicación de otros déficit sociales.

La perspectiva desde la que la Cumbre aborda la pobreza y su erradicación se sustenta en la existencia, el diseño y la aplicación de planes de lucha contra la pobreza. Estos planes, como se ha señalado en el Capítulo 3, parten de una concepción no sólo económica, en cuanto a la tenencia de riqueza, sino que incluyen la posibilidad de disponer de medios para acceder a ella (fundamentalmente el empleo) y la existencia de sistemas de protección social. Además la línea de actuación derivada de la Cumbre señala como factores que definen la pobreza también la desigualdad y la exclusión social.

El balance del grado de cumplimiento de los compromisos acordados en Copenhague relativos a la erradicación de la pobreza se ha realizado combinando el análisis de la dimensión de la pobreza en la sociedad española con su caracterización, tanto a partir de su intensidad como de su perfil social, a partir de los colectivos sociales afectados por la misma. De esta forma, habría que responder a algunas cuestiones que fueran revisando los objetivos fijados a partir de esta línea básica de actuación. Las preguntas que van a permitir revisar la situación actual de la pobreza en la sociedad española, y diagnosticar los déficit existentes en este plano, son las siguientes: ¿Cómo ha evolucionado la extensión de la pobreza en España en los últimos años? ¿Cómo ha evolucionado la intensidad de la pobreza? ¿Ha cambiado el rostro de la pobreza? ¿Qué grupos han desaparecido y qué grupos han emergido? ¿Se ha desarrollado algún plan de lucha contra la pobreza a partir de la Cumbre de Copenhague que tuviera como objetivos las acciones y compromisos acordados en la misma?, y ¿Cuál ha sido el impacto de las políticas de lucha contra la pobreza?

La realidad de la pobreza en España

En lo que se refiere a la extensión de la pobreza hay que señalar que ésta se redujo en la década de los ochenta. En España había en 1991 alrededor de dos millones de hogares, en los que residían entre siete y ocho millones de personas cuyos ingresos se situaban por debajo del 50% de la renta media. Es decir, eran pobres. No obstante,

como se señalaba en el Capítulo 3, no sólo se redujo el número de hogares pobres, sino que éstos participan algo más de la distribución de la renta. Por otra parte, en los análisis de estructura de gasto se observa que las diferencias se reducen en los elementos básicos de subsistencia, como la alimentación, disparándose en otros menos importantes, como son el ocio y otro tipo de servicios. Otro de los indicadores que muestran un avance en la reducción de la pobreza en España es la mejora de la intensidad de la pobreza, reflejada en la reducción de la pobreza severa (menos del 25% de la renta disponible neta). Esta reducción ha sido motivada principalmente por la elevación y extensión del sistema de pensiones, por el incremento de la cobertura por desempleo que se experimentó a lo largo de la década de los ochenta y por la puesta en marcha de los sistemas de rentas mínimas.

Sin embargo, estudios más recientes señalan que esta tendencia podría estar cambiando. Las conclusiones de las investigaciones de AYALA (1998), LAPARRA y AGUILAR (1998) y AYALA y MARTÍNEZ (1999) señalan que se estaría produciendo una situación de incremento de la exclusión manifestada por la reducción de la participación de las decilas más pobres en favor de las más ricas, lo que estaría produciendo un aumento de la pobreza severa. No obstante, dado que las encuestas de presupuestos familiares parecen la fuente de información más precisa para el estudio de la dimensión de la pobreza (95), y dado que la última data de 1991, habrá que esperar a la próxima, en el año 2001, para confirmar la hipótesis de este cambio en la evolución de la pobreza en España.

Aunque la evolución de los indicadores que miden tanto la extensión como la intensidad de la pobreza parecen bastante claros en los años ochenta y a pesar del cambio de tendencia que parece que se vislumbra en los primeros años de la década de los noventa, no se debe obviar que su volumen sigue siendo importante y que su reducción camina muy por debajo de las tendencias de crecimiento económico. Lo que demuestra que la reducción de la pobreza no ha sido todo lo que hubiera permitido la capacidad de la sociedad española. En los últimos 10 años solamente se han reducido entorno a 2 puntos porcen-

(95) Véase a este respecto el artículo de Jesús RUIZ HUERTA y Rosa MARTÍNEZ sobre la pobreza en España: «La Pobreza en España: ¿Qué nos muestran las encuestas de presupuestos familiares?», en DOCUMENTACIÓN SOCIAL núm. 96, págs. 15-111 (1994).

tuales la proporción de hogares pobres. La pequeña dimensión de esta reducción se observa si se compara con el crecimiento de la riqueza medido a través del PIB, el cual creció un 32%, o el PIB por habitante, que lo hizo en un 27% en el mismo período. Esta situación, junto con otros factores que se señalarán más adelante, ha originado además la persistencia de la pobreza menos grave, también identificada como “situaciones precarias” (tal y como se ha puesto de manifiesto en diversos estudios recientes sobre la evolución de la pobreza en España), implicando que determinados colectivos, muy cercanos al umbral de pobreza, no tengan la capacidad para salir de esa situación.

La transformación del rostro de la pobreza

Hay un segundo aspecto en relación a la pobreza que se debe valorar con toda su intensidad. Todos los analistas parecen coincidir en que se está produciendo un cambio intenso en los perfiles de la pobreza en España, con una presencia cada vez mayor de tres colectivos: jóvenes, mujeres con cargas familiares e inmigrantes económicos extranjeros. Por el contrario, disminuye la presencia de personas mayores y se reduce el peso de la pobreza rural.

En el origen de las causas que han producido esta situación se encuentran las transformaciones sociodemográficas que la sociedad española ha sufrido recientemente, que han aumentado el riesgo de pobreza para algunos colectivos, y la pauta concreta que ha adoptado la universalización de la protección social en España. El envejecimiento de la población, el cambio de la estructura familiares, la transformación del papel social de la mujer y la transformación del mercado de trabajo son los procesos sociales que, junto con las políticas públicas desarrolladas en los últimos años, en mayor medida han determinado tanto la existencia de proporciones de pobreza relativa significativas como la transformación del rostro de la misma.

La nueva pobreza se caracteriza por su heterogeneidad. Así, cada vez más se encuentran colectivos formados por jóvenes, personas con discapacidad, inmigrantes económicos que no consiguen insertarse en el mercado de trabajo o que lo hacen en condiciones precarias hogares unipersonales formados por mujeres que perciben prestaciones sociales por viudedad, hogares monoparentales, y hogares en los que el

sustentador principal desempeñaba una profesión que ha sido desplazada por los adelantos tecnológicos. Sin embargo, también es cierto que en general estos colectivos no padecen situaciones de extrema pobreza, aunque sí resultan vulnerables frente a las actuales condiciones del sistema económico y social español. En estos colectivos se concentran actualmente los procesos de exclusión social que se manifiestan en la sociedad española.

La existencia de procesos sociales que están modificando los perfiles de la pobreza en España, especialmente además cuando conlleva una presencia cada vez más numerosa de las personas jóvenes, debe hacer reflexionar sobre el modelo de sociedad que se está instalando en España y, por supuesto, sobre las implicaciones que está teniendo el desarrollo que se viene produciendo a través del crecimiento económico. Aunque no ha sido objeto de análisis exhaustivo en el diagnóstico, no cabe duda que es posible al menos establecer una hipótesis de polarización social, según la cual el modelo de desarrollo estaría generando un proceso de expulsión de determinados grupos sociales que no tendrían capacidad para acceder a los beneficios del sistema. La polarización social podría ser considerada como una consecuencia de la permanencia de los procesos de generación de la pobreza.

Desde la perspectiva de las políticas públicas que han intervenido como correctoras de la pobreza, según constata el Consejo Económico y Social en su último Informe sobre la Pobreza y la Exclusión Social en España, «...no han sido uno de los principales objetivos de las políticas públicas» (1997, 48), sino que las medidas se han llevado a cabo dentro de las actuaciones sectoriales desarrolladas en otras parcelas de la protección social. Ese mismo Informe señala que ha sido desde las políticas sectoriales de educación o sanidad, o a nivel territorial, en las distintas Comunidades Autónomas mediante la creación de salarios mínimos, como se ha intentado luchar contra la pobreza. En lo que no se coincide totalmente con el Consejo Económico y Social es en la evaluación que éste hace de cuál debe de ser la estrategia más adecuada para luchar contra la pobreza, pues a su juicio las políticas que se han llevado a cabo «no implica que sean menos efectivas, ya que en muchos casos están destinadas a combatir las desigualdades, promoviendo la igualdad de oportunidades» (Consejo Económico y Social, 1997, 48). Sin embargo, a la luz de los datos señalados en el diagnóstico, se puede considerar que la estrategia utilizada se muestra poco

capaz de diagnosticar y corregir las nuevas situaciones de pobreza. Por ello, y aunque la revisión de la efectividad y eficacia de las políticas destinadas a combatir la pobreza se analizará en la parte dedicada a la construcción de los sistemas de bienestar, se valora que, de acuerdo con las recomendaciones internacionales, la propuesta de lucha contra la pobreza desde Planes específicos resulta más susceptible de ser eficaz. Y ello porque estos Planes, por su carácter integral, ponen en marcha actuaciones en todas las dimensiones deficitarias del bienestar implicadas en las situaciones de pobreza (rentas, vivienda, educación, salud...), articulándolas entre sí, como sostiene el propio Consejo Económico y Social (Consejo Económico y Social, 1997,85-86), resultando ulteriormente más apropiadas que las sectoriales.

A modo de balance

Por tanto, si se considera el grado de cumplimiento del compromiso acordado de erradicación de la pobreza desde los tres ejes analíticos de extensión, intensidad y reparto, cabría concluir lo siguiente:

En lo relativo al grado de cumplimiento de la *extensión de los déficit* relacionados con la pobreza, se puede señalar que en términos absolutos se ha cumplido con el objetivo de reducir el número de personas que se encuentran en una situación objetiva de pobreza, aunque hay que tener en cuenta que desde inicios de la década de los noventa se puede estar produciendo un cambio en esta tendencia.

Por otra parte, hay que precisar que el compromiso adoptado en Copenhague hace referencia especialmente a la pobreza absoluta, realidad que debido al grado de desarrollo económico y social del que parten los países desarrollados, como España, resulta relativamente poco frecuente. En este sentido, de haberse considerado también la reducción de la pobreza menos grave (o pobreza relativa, entre el 25% y el 50% de la renta disponible neta), la situación de cumplimiento del caso español no resultaría tan satisfactoria, dada la pequeña reducción de la proporción de hogares próximos a la línea de pobreza.

Por ello, en lo que se refiere a la *intensidad de los déficit* relacionados con la erradicación de la pobreza, se puede considerar que el aspecto positivo que supone la reducción de la pobreza severa que se produjo en la década de los ochenta, no debe hacer olvidar que toda-

vía hay sectores de la población española que sufren un grado de precariedad muy elevado en sus condiciones de vida, no disponiendo de los medios necesarios para superar el umbral de la pobreza, y quedaría como interrogante si estas tendencias se mantienen en la misma dirección en los años noventa.

Finalmente, respecto al *reparto de los déficit*, señalar que los Acuerdos de la Cumbre hacen referencia a la lucha contra la extensión de la pobreza especialmente en colectivos vulnerables desde el punto de vista del mercado. La evolución de la extensión e intensidad de la pobreza anteriormente comentadas hacen que el grueso de la lucha contra la extensión de la pobreza deba orientarse sobre aquellos colectivos que tienen mayor riesgo de caer en ella y que se encuentran en situaciones de precariedad social, es decir, justo por debajo de la línea económica de pobreza, y en unas condiciones de falta de acceso a servicios básicos y con pocas oportunidades reales de mejorar su situación. Así mismo, debe concentrarse en las nuevas formas de pobreza, más graves desde el punto de vista de su solución, pues implican no sólo carencia de recursos económicos, sino fundamentalmente exclusión de las capacidades necesarias, tanto sociales como personales, para superar esa situación.

Así pues, bajo esta interpretación de los compromisos de la Cumbre se puede señalar que, desde la década de los ochenta, se han dado pasos importantes en relación con la dimensión más cuantitativa, la de la extensión de la pobreza. Sin embargo, en las otras dos dimensiones analizadas, persisten déficit sociales en los que resulta necesario que se concentre la actuación del Gobierno y de las Administraciones, si se quiere llegar a un cumplimiento más satisfactorio de este objetivo.

La cuestión clave en este sentido es extender el desarrollo social a todos los residentes en España. Esta tarea no es nada sencilla, pues como se ha demostrado en el diagnóstico, existen procesos de desigualdad que de forma permanente mantienen las situaciones de vulnerabilidad de determinados colectivos. Resulta también importante considerar que a pesar de que los perfiles de la pobreza varían, permanecen un conjunto de colectivos que siguen manteniendo su situación de precariedad. Seguramente esta realidad está indicando que las estructuras sociales mantienen sus mecanismos de exclusión y que probablemente se reproducen aunque se modifiquen algunos de ellos.

Así pues, cualquier debate sobre el desarrollo social en España debe partir de la existencia de la pobreza como realidad permanente y estructural. La intervención sobre la misma no se debe hacer exclusivamente sobre sus efectos, sino que se debe tratar de actuar sobre los procesos que la generan. La intervención debe tener también un carácter estructural, única manera de modificar sus elementos consustanciales.

CUADRO 22

BALANCE SOBRE EL CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL GOBIERNO ESPAÑOL DEL OBJETIVO DE ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

- En lo que hace referencia a la extensión o incidencia de la pobreza en la sociedad española, el balance es positivo, ya que en la década de los años ochenta se redujo la proporción de hogares pobres.
- En este período hubo un fuerte retroceso de la pobreza más grave (-25% RDN), lo que constituye también un aspecto positivo de la lucha de las Administraciones contra la erradicación de la pobreza.
- No obstante, estudios recientes indican que esta tendencia puede estar invirtiéndose, reduciéndose la participación de las decilas de gasto más pobres en favor de las más ricas, y estancándose, o incluso con algunos leves incrementos, el volumen de población que padece una pobreza severa. De confirmarse estas tendencias, el balance positivo del objetivo de reducción de la pobreza se vería comprometido.
- Sin embargo, si se contemplan indicadores más cualitativos y menos básicos de la evolución de la pobreza en España, se constata que persisten fuertes déficit, que hacen que el cumplimiento de este objetivo no haya sido del todo satisfactorio, y por tanto su valoración sea negativa. Son tres los hechos que determinan esta valoración:
 - ❖ Los Gobiernos han destinado sólo una pequeña parte de la capacidad económica nacional en la tarea de acabar con la pobreza, ya que la reducción de ésta ha sido pequeña comparada con el crecimiento del PIB.
 - ❖ Persisten situaciones de pobreza que, aunque cercanas al umbral de pobreza, mantienen a la población que las vive en unas condiciones de precariedad social y económica importantes.

Cuadro 22 (continuación)

**BALANCE SOBRE EL CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL
GOBIERNO ESPAÑOL DEL OBJETIVO DE ERRADICACIÓN
DE LA POBREZA**

- ❖ Se han incorporado nuevos colectivos a la pobreza que antes no sufrían este riesgo, fundamentalmente jóvenes, mujeres solas o mujeres solas con cargas familiares e inmigrantes económicos extranjeros. Esta realidad es un buen indicador de cómo en la sociedad española existen procesos sociales que mantienen y reproducen los mecanismos de exclusión para determinados colectivos.
- En lo relativo a las políticas públicas destinadas a la lucha contra la pobreza, no se ha seguido la recomendación reflejada en el Programa de Acción de la Cumbre de establecer planes nacionales de erradicación de la pobreza. No existe un Plan de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de ámbito estatal que diseñe una estrategia nacional para combatir la pobreza y coordine así los esfuerzos particulares realizados en los Planes existentes de ámbito autonómico.

10.3. LA GENERACIÓN DE EMPLEO

Uno de los aspectos claves para comprender los nuevos fenómenos de pobreza en las sociedades desarrolladas es el mercado de trabajo. Lo que está sucediendo en este ámbito social constituye una de las claves interpretativas de los nuevos fenómenos, y por tanto debe ser uno de los campos prioritarios de cualquier intervención social que trate de velar por las necesidades de los grupos sociales más desprotegidos. La generación de recursos para el mantenimiento propio y el de su familia, la posición social, y una gran parte de los derechos que tienen los ciudadanos se estructuran a través del empleo. Por ello, en la Cumbre para el Desarrollo Social de Copenhague se consideró que la generación de empleos de calidad constituía uno de los caminos más adecuados para garantizar «medios de vida seguros», y por tanto una de las claves fundamentales para erradicar la pobreza.

Así, la capacitación de la población, la inversión en actividades productivas que generen puestos de trabajo, la mejora de las condi-

ciones de trabajo y la garantía de remuneraciones adecuadas y el desarrollo de políticas que luchen contra el desempleo y el subempleo estructural de los colectivos más vulnerables (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y otros colectivos desfavorecidos), constituyen los verdaderos objetivos fundamentales que deben de guiar la generación de empleo productivo como fórmula para la erradicación de la pobreza, tal y como recogió en el Programa de Acción de la Cumbre de Copenhague.

En este sentido, no sólo importa saber el número de personas que están desempleadas o que han encontrado trabajo en un momento dado, sino también si los empleos que se generan constituyen una respuesta suficiente a las necesidades de la población, en cuanto a garantía de ingresos, y si existe una «especialización» del desempleo en unos determinados grupos sociales. Desde esta triple perspectiva es como se ha llevado a cabo el balance de la segunda línea de compromisos adoptados en la Cumbre de Copenhague: la extensión del empleo y del desempleo, las características que lo definen —su intensidad— y el *reparto* o la sectorialización del desempleo entre los distintos colectivos sociales.

La evolución reciente del empleo

Desde 1995 se puede señalar que se ha conseguido cambiar el sentido de los indicadores que se refieren al mercado de trabajo. Entre 1995 y 1998 el desempleo se ha reducido en cerca de 540.000 personas, habiendo 1,2 millones de ocupados más. El cambio de tendencia en las estadísticas del desempleo resulta indiscutible y objetivamente positivo. Por tanto, se ha cumplido el primer criterio que se establecía en el balance. Es decir, aun existiendo desempleo, en España en los últimos años se ha comenzado a reducir, a pesar de que la población activa en esas mismas fechas se ha ampliado.

Sin embargo, no es suficiente detenerse en las grandes cifras que muestran el empleo generado y el desempleo existente para comprender qué efectos tiene el comportamiento de este factor sobre el desarrollo social de la sociedad española. Dos son las cuestiones claves que surgen a partir de la constatación de la creación de empleo. En primer lugar, qué sectores se están quedando fuera del reparto de la tarta

del empleo, partiendo de la tesis de que es a través de la obtención de un puesto de trabajo como se produce el aceleramiento de determinados procesos sociales que llevan a la mejora de las condiciones de bienestar. En segundo lugar, saber si el empleo que se está generando tiene la *suficiente* calidad como para ser la respuesta a la provisión de los recursos económicos que se necesitan para obtener un nivel de vida digno.

Anticipando la conclusión final, hay que señalar que en ambas cuestiones el balance que se deduce de los criterios planteados en Copenhague no resulta tan alentador. Son precisamente los sectores más vulnerables los que se están viendo afectados en mayor medida por el desempleo, y además su empleo se caracteriza por una mayor inestabilidad. Junto a estas tendencias hay que añadir que el mercado de trabajo en España se define especialmente por su segmentación, lo que indica que las posibilidades que tiene cada individuo de acceder al empleo y a los mejores trabajos no son iguales.

La segmentación tiene orígenes distintos y se pueden detectar factores de género, de edad, de procedencia social, de ámbito territorial, etc. Cada factor contribuye a situar unas posibilidades de empleo diferenciadas, lo que está definiendo las posibilidades de posicionamiento social de cada individuo. La persistencia de la influencia de estos factores en la estructura del empleo en España constituye un elemento que estructuralmente se encuentra en el origen de los problemas del mercado de trabajo, haciendo que se concentren en unos colectivos y no en otros. Estos factores, que pueden tener un gran poder explicativo de las condiciones de vulnerabilidad de determinados colectivos, son factores estructurales que nacen con cada persona. Sin embargo, también es importante destacar que las condiciones del mercado de trabajo actualmente están haciendo que se conviertan en un factor de vulnerabilidad para nuevos grupos que antes no lo eran, como, por ejemplo, ocurre con los jóvenes.

La problemática social del desempleo y la inestabilidad laboral

La situación laboral presente muestra grandes déficit que, como se ha señalado, se concentran en determinados grupos sociales. La sociedad española no está teniendo capacidad para generar el empleo nece-

sario para que puedan trabajar todas las personas que lo deseen. La actividad, especialmente en las mujeres, es más baja que la que existe en los países desarrollados, aunque esta tendencia se irá rompiendo en la medida que vayan llegando al mercado de trabajo las nuevas generaciones. Algo parecido sucede con los hombres de más de 55 años. Su tasa de actividad se va reduciendo de forma notable, lo que está suponiendo un precedente muy negativo sobre las trayectorias laborales.

En determinados sectores económicos cuando se llega a esta edad lo más probable es que se deje de trabajar por imposición de los intereses empresariales, que buscan sustituir esta mano de obra por otra más barata, en detrimento de valores como el de la experiencia. Pero esta situación no conduce a un mejor reparto del empleo, como cabría esperar, sino que conlleva una mayor polarización en la que, por ejemplo, se encuentran sectores en los que se admite un alargamiento de la edad de la jubilación hasta los 70 años, mientras que en otros cuando se cumple 55 años se busca el sistema de conceder una jubilación anticipada para que las personas que vayan cumpliendo estas edades dejen de trabajar.

El volumen del desempleo y sus características constituyen el segundo elemento del mercado de trabajo a considerar. Aunque se han producido mejoras, el desempleo existente en la sociedad española sigue descompensado con el del resto de las sociedades desarrolladas. Además, es un desempleo que afecta de forma especial a los jóvenes y a las mujeres y a los miembros de algunos colectivos especiales, como son las personas con minusvalías, la etnia gitana, los jornaleros andaluces y extremeños, etc. El desempleo es un problema de enorme importancia, pues puede ser un factor desencadenante de la pobreza y de otras situaciones de marginación. Supone una negación de los derechos humanos y genera desintegración social, contribuyendo a deteriorar las condiciones de vida de las personas que lo padecen. Aunque las familias juegan un papel fundamental, al bloquear en muchas ocasiones estos procesos de desintegración social, su papel puede verse alterado por los cambios familiares que se vienen produciendo. Esto se puede apreciar en algunos ejemplos, como la situación de algunas mujeres sometidas a procesos de separación y divorcio que tienen que incorporarse al mercado de trabajo. Cuando la solidaridad familiar falla, la posibilidad de caer en situaciones de marginación o de pobreza aumenta notablemente en la sociedad española.

Un elemento muy preocupante es la persistencia del desempleo de larga duración, que hace que las personas que lo padecen mantengan esta situación a lo largo del tiempo. En este fenómeno, además de trabajadores que son expulsados del mercado laboral, aparecen jóvenes en busca de su primer empleo, manifestando los déficit sociales existentes no sólo en el mercado de trabajo, sino en otras instancias del desarrollo social como la formación, y afectando a procesos sociales tan importantes como la emancipación juvenil y la formación de nuevos hogares. El desempleo de larga duración constituye un elemento decisivo, y puede ser valorado como un indicador negativo de las políticas de empleo, que se muestran incapaces de modificar esta situación. Además, tiene efectos muy negativos sobre las trayectorias laborales y supone un grave deterioro de la autoestima de las personas que se encuentran en esta situación. Si todo ello coincide con que la función familiar que desempeñan estas personas es la de sustentador principal, se produce también un deterioro en la condiciones de vida de la familia, a no ser que se produzca una estrategia de compartir las responsabilidades laborales mediante las que cada miembro de la familia intenta trabajar. En cualquier caso, la existencia de un desempleo estructural de larga duración es un indicador negativo importante desde el punto de vista en que se está valorando el desarrollo de una sociedad en este Informe.

Un último elemento a destacar se refiere a la situación de aumento de la precariedad laboral que caracteriza el mercado de trabajo español, y que está contribuyendo al deterioro de las condiciones de vida de algunos grupos y colectivos, como, por ejemplo, es el caso de los jóvenes, que ven alargados casi indefinidamente sus proyectos de emancipación. La precariedad laboral se manifiesta fundamentalmente en la inestabilidad de las condiciones de contratación, lo que implica que no existe seguridad, habiéndose incrementado la rotación en cada puesto de trabajo de forma muy considerable en los últimos años. La inestabilidad impide el desarrollo de proyectos de vida autónomos en muchas ocasiones, y en otras introduce un elemento de distorsión permanente que actúa como factor de deterioro de las condiciones de vida. Además, y esto es muy importante para comprender la situación, la rotación se realiza en un contexto de fuerte desempleo, que contribuye aún más al deterioro de las condiciones de vida. No existe ninguna garantía de encontrar un nuevo empleo cuando finali-

za un contrato temporal, y en muchas ocasiones es el paro lo que define el contexto al que se desemboca cuando termina la contratación.

A modo de balance

El desempleo continua siendo en España uno de los principales problemas. Su repercusión sobre las situaciones de exclusión social es permanente. Por tanto, la solución del problema del desempleo se constituye en uno de los principales elementos que deben integrar las políticas que tienen como objetivo terminar con la pobreza o prevenirla.

En el análisis realizado se ha constatado la gravedad de este problema y su concentración en determinados grupos y situaciones sociales, siendo especialmente relevante la existencia de un nivel de paro de larga duración elevado que afecta especialmente a los jóvenes, a las mujeres y a los activos de mayor edad, afectados por procesos de expulsión del mercado de trabajo a través de la reestructuración de los sectores económicos en los que se empleaban.

Al mismo tiempo se ha valorado la importancia del desempleo como proceso bloqueador de la emancipación de los jóvenes y de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Además del desempleo, la situación de inestabilidad y la baja calidad de una gran mayoría de los empleos que se están creando contribuyen a esta situación.

El balance que se puede plantear, como se ha señalado, presenta luces y sombras, aunque en este tema son especialmente relevantes las sombras a pesar de la importante creación de empleo que se viene produciendo en los últimos años, coincidente con un período del ciclo económico de continuo crecimiento.

Las sombras vienen por tres cuestiones claves. La primera hace referencia al mantenimiento de unas tasas de desempleo muy elevadas que actúan permanentemente como un factor de exclusión social de los grupos y personas afectadas. Se podría apuntar la hipótesis de que existe un grupo de desempleados a los que no llegan los beneficios del crecimiento económico, efectuándose nuevamente una situación de reparto desequilibrado de los factores positivos que se están produciendo. El paro de larga duración constituye un indicador muy notable para valorar el reparto del empleo, y su concentración indica que

existen factores de exclusión que siguen actuando en situaciones de bonanza económica.

La segunda sombra se refiere a la calidad del empleo que se está generando. El incremento de la inestabilidad laboral supone la introducción de un factor negativo que altera las funciones tradicionales del empleo como fuente estable de recursos económicos que hace que se convierta en un factor de integración social prioritario. La inestabilidad, al igual que sucede con el desempleo, se distribuye socialmente de forma desigual. No es suficiente con crear empleos, para que esto constituya un factor de progreso y de estabilidad social es imprescindible que reúna condiciones de calidad y estabilidad mínimas. Esto es especialmente importante en un contexto en el que se mantienen unas tasas de desempleo muy elevadas, lo que implica que la rotación en el mercado de trabajo lleva en la mayoría de las ocasiones a pasar por el desempleo.

La última sombra se refiere al mantenimiento de pautas de distribución desigual del empleo, que parecen demostrar que las políticas aplicadas no son capaces de modificar los factores negativos que hacen que el paro y la inestabilidad de la ocupación se sigan concentrando en colectivos y grupos sociales muy concretos.

Por estas razones, el balance final que se puede hacer del cumplimiento de los compromisos de Copenhague no puede ser positivo, a pesar de los evidentes logros que se han producido en los últimos años. Aparte de crear empleo, éste tiene que ser suficiente, y además debe reunir la calidad necesaria para que el empleo se convierta en un factor de integración de primer orden, que vaya transformando los procesos que son causa de la pobreza en nuestra sociedad.

CUADRO 23

BALANCE SOBRE EL CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL GOBIERNO ESPAÑOL DEL OBJETIVO DE GENERACIÓN DE EMPLEO DE CALIDAD

- La creación de empleo en los últimos cinco años ha sido significativa. Por tanto, el balance en cuanto al objetivo de reducción del desempleo en términos generales es positivo, más aún cuando en esas mismas fechas la población activa también ha aumentado.

CUADRO 23 (continuación)

BALANCE SOBRE EL CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL GOBIERNO ESPAÑOL DEL OBJETIVO DE GENERACIÓN DE EMPLEO DE CALIDAD

- Este balance no resulta tan aceptable si, más allá de los indicadores cuantitativos, el análisis de la realidad del empleo en España se centra en la suficiencia de éste para procurar a las personas medios de vida dignos y en el reparto del empleo creado entre los diferentes grupos sociales. En este sentido, puede decirse que no se ha incumplido el compromiso firmado en la Cumbre de *generar empleos de calidad para todas las personas que constituyan medios de vida seguros*, debido a:

 - ◆ A pesar del empleo creado la dimensión del desempleo en la sociedad española es todavía muy grande en comparación con el resto de sociedades desarrolladas. Ello implica la permanencia del riesgo de pobreza para las personas que lo sufren.
 - ◆ Persiste un importante volumen de personas desempleadas de larga duración, lo que puede ser valorado como un indicador negativo de las políticas de empleo puestas en marcha, que no son capaces de modificar las condiciones estructurales del desempleo.
 - ◆ Está aumentado la precariedad laboral en el mercado de trabajo español, constituyendo un rasgo definitorio de la mayoría de los nuevos puestos de trabajo que se están creando.
 - ◆ El desempleo y la inestabilidad laboral se concentran especialmente en los sectores más vulnerables socialmente —los jóvenes, las mujeres, las personas con minusvalía, la etnia gitana, los inmigrantes económicos y los trabajadores mayores de 55 años—, que son los colectivos para los cuales el riesgo de pobreza y exclusión social ha aumentado de forma significativa en los últimos años.
- Estas tendencias pueden poner en entredicho el cumplimiento futuro por parte del Gobierno español del objetivo de erradicación de la pobreza, y suponer un retroceso o al menos un estancamiento de los avances conseguidos hasta este momento, debido a la influencia del mercado de trabajo en los procesos que conducen a la pobreza.

10.4. LA CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS DE BIENESTAR

En la formulación de los Compromisos de la Cumbre de Copenhague se recogía como línea de intervención fundamental la mejora de los sistemas de protección social, como instrumento de lucha contra la pobreza, objetivo fundamental de actuación que planteaba la Cumbre. La lógica de la que se partía para reforzar esta línea de intervención era que el modelo de crecimiento económico mundial estaba generando pobreza y exclusión para importantes sectores de población, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Esta realidad, de cara al desarrollo social, demandaba la intervención por parte del Estado para corregir los fallos del mercado y asegurar así la satisfacción de las necesidades básicas de todos los ciudadanos, y su participación, tanto pasiva como activa, en los frutos del desarrollo colectivo. Por ello, en el Programa de Acción diseñado por la Cumbre se recoge como una acción fundamental dentro del grupo de acciones encaminadas a la erradicación de la pobreza el aumento de la protección social.

La valoración del grado de cumplimiento de este compromiso concreto de la Cumbre de Copenhague no se va a hacer a partir de un análisis estricto de políticas públicas, sino adoptando un enfoque que se centra principalmente en las consecuencias sociales que están teniendo actualmente las políticas de protección social, sin por ello naturalmente dejar de contextualizar éstas en el marco de las principales características de las políticas públicas seguidas en el campo del bienestar. Definiendo y valorando estas consecuencias es como se llena de contenido el análisis de la construcción de los sistemas de bienestar desde el punto de vista de una investigación centrada en el desarrollo social alcanzado por la sociedad española. Y ello es así en la medida en que lo que se valora no son las políticas públicas en sí mismas, sino la eficacia que éstas están demostrando para paliar los déficit sociales generados por el actual modelo de crecimiento económico y, por tanto, como instrumento para erradicar la pobreza.

Desde esta perspectiva, se adoptan como ámbitos de análisis relevantes los ya planteados y justificados en el Capítulo 3 de este Informe, reconocidos también como prioritarios en el propio Programa de Acción de la Cumbre, es decir: educación, sanidad, garantía de rentas y vivienda. El esquema analítico que se plantea no es ir ámbito por ámbito, sino hacer una valoración global de todos ellos desde tres di-

mensiones fundamentales, para evaluar así, la eficacia del sistema de bienestar español en relación con los compromisos contraídos en este área. Estas dimensiones hacen referencia a los aspectos ya planteados en la introducción de este capítulo, y que en el ámbito concreto del sistema de bienestar se manifiestan en: la extensión de la cobertura del sistema de protección social, su intensidad protectora y la pauta de equidad en el acceso a los servicios públicos de bienestar.

La propia lógica del concepto de desarrollo social asumido en la Cumbre refuerza el que se tomen en consideración estas tres dimensiones en la valoración de la eficacia de los sistemas de bienestar para paliar la pobreza y la desigualdad social. En la medida en que se concibe que el desarrollo social es fundamentalmente un problema de reparto, el diagnóstico sobre la eficacia del sistema de protección social no se limita a los logros generales que este sistema es capaz de alcanzar (reflejado en términos de extensión de la cobertura), sino que fundamentalmente se centra en el reparto de los beneficios, tanto económicos como en especie, que concede.

Esto es así porque la universalización esconde desigualdades muy importantes que hacen que existan notables diferencias en la forma y en el fondo de cómo se accede y disfruta de estos derechos. Esta idea conduce a un tema clave, pues indica que detrás de los procesos de generalización siempre se esconden vestigios de diferenciación que son necesarios detectar para valorar con precisión el grado de adecuación de su aplicación. Como se comentará más adelante, un estudio más pormenorizado de los sistemas de universalización del bienestar en España permite detectar importantes lagunas que resulta preciso corregir, y que indican la existencia de un plano de realidad caracterizado por la existencia de importantes déficits.

Para concretar esta hipótesis, se va a analizar el sistema de bienestar español desde dos perspectivas. Primera, tomando en cuenta la intensidad protectora que otorgan los servicios públicos. Es decir, se trata de valorar, en sus consecuencias sociales, hasta qué punto la protección que otorgan los sistemas de bienestar es suficiente para satisfacer las necesidades de la población (educativas, sanitarias, de rentas, de vivienda), de tal manera que les posibiliten su integración social, no excluyéndoles del nivel de bienestar necesario para participar en el medio social en el que viven. Segunda, analizando si todos los grupos sociales tienen las mismas oportunidades, tanto de acceso como de la disposi-

ción de recursos de bienestar suficientes, dentro del sistema de protección social. En este sentido, se trata de recalcar cómo los sistemas de bienestar en algunos de sus rasgos no corrigen las desigualdades producidas por el mercado, reforzando así la desigualdad de oportunidades de vida entre los ciudadanos, y por tanto alejándose de la consecución de un mayor grado de desarrollo social para la sociedad española.

El problema fundamental que plantea valorar, desde estos tres puntos de vista, el grado de cumplimiento de los Acuerdos de Copenhague en este ámbito es que en éstos se plantearon compromisos, y lo que es más importante, acciones concretas, encaminados a la mejora del sistema de protección social desde un punto de vista fundamentalmente centrado en la extensión de la cobertura, y por tanto en la consecución de un nivel de bienestar mínimo para todos los ciudadanos. Las únicas acciones planteadas con fecha concreta se refieren a la universalización de la educación, a la reducción de la mortalidad infantil, al aumento de la esperanza de vida, a la mejora de las enfermedades infecciosas. Es decir, objetivos de bienestar básicos, y que remiten fundamentalmente a un problema cuantitativo en la valoración del desarrollo del sistema de bienestar: cuántos ciudadanos reciben prestaciones sociales.

En lo referente a las otras dos dimensiones, suficiente intensidad protectora y equidad en los beneficios, más relevantes para el desarrollo social y de carácter más cualitativo, los compromisos son bastante más difusos y no se materializan en acciones concretas. Sin embargo, sí que se habla de «acceso en condiciones de igualdad», «sistema de protección suficiente», «acceso de los sectores más vulnerables a los servicios sociales básicos» o «educación de calidad». Así pues, y llenando de contenido estos términos, a partir de lo que han de significar estas acciones desde el punto de vista de la mejora del reparto de las oportunidades de bienestar entre los ciudadanos, se valorará el grado de cumplimiento por parte del Gobierno español en lo que hace referencia a la intensidad protectora y a la equidad de la educación, la sanidad, el sistema de garantía de rentas (pensiones, protección por desempleo y garantías de recursos mínimos) y la vivienda.

La universalización del sistema de bienestar

Desde el punto de vista de la cobertura ofrecida por el sistema de bienestar español, hay que destacar, tal y como se puso de manifiesto

en el Capítulo 3, que se han producido avances importantes en la extensión de los derechos a la educación, a una asistencia sanitaria, a pensiones (mediante la creación de las pensiones no contributivas), a la protección al desempleo (a través de la puesta en marcha del subsidio asistencial) y a una garantía de renta mínima. Así, puede decirse que se ha producido la universalización de la sanidad pública, una extensión muy considerable de las pensiones, y que ha ocasionado su casi completa universalización, y la obligatoriedad de la educación hasta los 16 años. Sin embargo hay que destacar que estas mejoras en la extensión de la cobertura que ofrecen los servicios de bienestar analizados, hasta llegar a su casi completa universalización, ya se habían llevado a cabo antes de la celebración de la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social en 1995. Éstas han sido fruto de un proceso histórico que se inició a finales de los años setenta, y que se aceleró a lo largo de la década de los ochenta, en el marco de la construcción de un Estado de Bienestar democrático cuya primera seña de identidad fundamental era la extensión del sistema de protección social.

Tres han sido las consecuencias sociales fundamentales de estos procesos de universalización. En primer lugar, se ha producido una elevación del nivel educativo de la población española, reflejado en la reducción de las tasas de analfabetismo, prácticamente inexistentes entre las generaciones más jóvenes, y concentradas en los grupos situados en la parte alta de la pirámide de edad. En segundo lugar, ha mejorado significativamente el nivel de salud de la población española, disfrutando en la actualidad de una de las esperanzas de vida al nacer más altas del mundo y de una de las tasas de mortalidad infantil más bajas. En tercer lugar, se ha reducido la extensión de la pobreza en España, produciéndose sobre todo avances muy considerables en la reducción de la pobreza severa.

Así pues, puede decirse que los objetivos planteados en el Programa de Acción de la Cumbre, como «lograr un acceso universal a la educación», «garantizar el acceso universal a los servicios sociales básicos», «garantizar un nivel de salud mínimo» o «establecer una red de protección social» han ido siendo progresivamente alcanzados en la sociedad española mediante la mejora de la cobertura de las pensiones, la universalización de la sanidad y la extensión de la educación obligatoria. Sin embargo, señalar que la situación española en relación al cumplimiento de estos objetivos es bastante satisfactoria, no debe esconder que persisten huecos en la garantía de los derechos sociales a la educación, a la

asistencia sanitaria, a las pensiones, y especialmente a la vivienda, de todos los ciudadanos. Es en este terreno donde se puede establecer que la actuación del Gobierno español a partir de 1995 no ha sido todo lo satisfactoria que hubiera debido ser para garantizar el cierre del proceso de universalización del sistema de bienestar español. De esta forma colectivos especialmente vulnerables se están quedando fuera de la cobertura del sistema de protección social, lo que en un contexto de extensión de ésta aumenta el riesgo de exclusión que padecen.

El problema del fracaso escolar es un buen ejemplo de ello y está poniendo en tela de juicio la capacidad del sistema educativo para transformar las realidades más conflictivas y problemáticas. Esta situación es especialmente relevante en un contexto caracterizado por la elevación generalizada de los perfiles educativos en las nuevas generaciones de jóvenes, lo que supone un incremento de las desigualdades formativas entre los jóvenes que abandonan tempranamente los estudios y los que por el contrario se mantienen hasta la enseñanza superior. A este problema clave en el terreno educativo se añaden otros vacíos de protección, tanto en el ámbito de la asistencia sanitaria como en el de la garantía de rentas, que dan buena prueba de la existencia de sectores de población desprotegidos. La existencia de una prueba de ausencia de recursos económicos a aquellos que no acceden a la sanidad pública por la vía de la afiliación profesional, o el no acceso a las pensiones contributivas de enfermos o incapacitados con minusvalía inferior al 65%, y de familias con ingresos muy bajos que superan levemente el mínimo de rentas necesario para acceder a ella (por citar uno de los vacíos más relevantes en el sistema de garantía de rentas), son los factores que están determinando la desprotección que padecen algunos colectivos frente al sistema de bienestar.

Es especialmente en materia de vivienda donde más claramente se producen vacíos de protección, con una dimensión cuantitativa mucho más importante que en las dimensiones de bienestar anteriormente señaladas. La vivienda se ha convertido en los últimos años en uno de los problemas más importantes a los que se deben enfrentar los ciudadanos españoles. Por otro lado, constituye una necesidad de primer orden que se debería garantizar desde las instancias públicas. Sin embargo, en los últimos años se ha producido un encarecimiento notable, que al coincidir con la falta de alternativas residenciales, ha provocado lo que se ha definido como crisis residencial.

La falta de vivienda asequibles es una consecuencia directa del papel de la Administración en el problema de la vivienda. El sistema de provisión residencial dominante se concentra en el mercado como sistema casi exclusivo, privando a aquellas personas que no tienen capacidad económica del derecho a disponer de una vivienda digna. Los precios son tan elevados que entran en contradicción con los recursos familiares. Además, las condiciones en que se está produciendo la incorporación al mercado de trabajo también están en contradicción con las exigencias del sistema financiero. La falta de viviendas públicas baratas y de un parque de viviendas en alquiler a precio asequible están contribuyendo a que el acceso a la vivienda sea cada vez más difícil. Por tanto, puede decirse que la intervención pública en materia de vivienda no está cumpliendo el objetivo propuesto en la Cumbre de «atender a las necesidades humanas básicas de todos», entre las cuales la propia Cumbre incluye la vivienda.

La universalización del sistema de protección social mediante una pauta de asistencialización —es decir, estableciendo como requisito de acceso una prueba de carencia de recursos— y la entrada progresiva del mercado (caso de las pensiones, la sanidad y especialmente la vivienda), en el campo del bienestar, son dos de los factores más importantes responsables de que sectores de población no tengan garantizado el acceso a los servicios sociales básicos. Ambos también están influyendo en la configuración de la intensidad y la equidad protectora del sistema de protección social español, ámbitos donde más claramente se manifestaron los déficit de los que adolece éste.

La suficiencia de las prestaciones sociales

A la hora de valorar o no la suficiencia de las prestaciones sociales hay que indicar en primer lugar cuál es el término de la comparación. En los Compromisos de la Cumbre de Copenhague simplemente se habla de una «protección económica y social suficiente», sin concretar a qué se refiere esta suficiencia. Parece que implícita está una concepción de suficiencia que se refiere a un nivel de bienestar mínimo, «suficiente» para salvar de la pobreza absoluta a la población y satisfacer sus necesidades más perentorias (en concreto una medida se refiere a «garantizar un nivel de salud mínimo»).

Una lectura más exigente de esta suficiencia llevaría a plantear la necesidad de que el sistema de protección social no sólo garantice unas

prestaciones mínimas, sino que posibilite a todas las personas que las perciben no sólo satisfacer sus necesidades más inmediatas, sino participar en la sociedad en la que viven teniendo una educación, una vivienda, una salud y unas rentas dignas. Dependiendo de qué concepto de suficiencia se atribuya a los Compromisos de la Cumbre, el balance del cumplimiento del Gobierno español será más o menos satisfactorio.

En términos de asegurar un nivel de bienestar mínimo, el balance del sistema de protección social español es bastante aceptable. La mejora de la atención sanitaria, la educación y el crecimiento de las pensiones medias reales, junto con la extensión de la cobertura de estos servicios, han originado que en los últimos años el nivel de bienestar de la sociedad española haya aumentado considerablemente, situándose entre los países más desarrollados del mundo a este respecto. Sin embargo, si se extiende la garantía de protección que ha de proveer el sistema de bienestar a términos comparables con el bienestar medio de la sociedad española, traspasando ese nivel de bienestar mínimo, el balance resulta bastante menos satisfactorio. Desde este punto de vista, el sistema de protección social ofrece una baja intensidad protectora.

En educación, junto al cuestionamiento que supone el fenómeno del fracaso escolar de la calidad global del sistema educativo, porque la enseñanza impartida, fundamentalmente en educación obligatoria, en muchas ocasiones no se somete a un proceso continuo de revisión y elaboración de nuevas propuestas docentes, lo que conduce a unos resultados mediocres en cuanto a las capacidades de lectura, escritura y comprensión abstracta de los jóvenes.

Dentro del sistema de garantía de rentas, las pensiones, porque, a pesar del crecimiento de la cuantía real de la pensión media, es todavía muy elevado el porcentaje de las que siguen estando por debajo de la renta media de la población española. Esta situación se agrava en el caso de las pensiones no contributivas, siendo razonable dudar de si éstas ni siquiera ofrecen un nivel de bienestar mínimo. Lo mismo sucede con los programas de rentas mínimas, pues su cuantía para el primer perceptor se sitúa por debajo del umbral de pobreza. Los beneficiarios del subsidio de desempleo apenas ven elevado su nivel de rentas por encima de los límites de pobreza existentes.

En sanidad, destacan los problemas que se producen en la práctica diaria (listas de espera en especialidades, mal servicio, hospitales satura-

dos), a la falta de una Medicina preventiva, y a la insuficiente atención de los pacientes de enfermedades degenerativas y sus familias. Y finalmente en vivienda, porque la política llevada a cabo en los últimos años no ha conseguido aminorar el coste social de adquirir una vivienda. De esta forma, el esfuerzo económico que ha de hacer una familia para pagar una vivienda en relación con la renta de la que dispone se mantiene por encima del nivel máximo aconsejable, teniendo en cuenta que esa renta ha de utilizarse también para afrontar otras necesidades del hogar.

Los efectos sociales que está teniendo esta baja intensidad protectora son relevantes desde el punto de vista del balance del grado de cumplimiento de los Acuerdos de Copenhague, porque pueden comprometer el cumplimiento futuro de estos compromisos por parte del Gobierno español y estar poniendo en entredicho algunos de los avances logrados hasta este momento en este sentido. Por un lado, la baja intensidad protectora del sistema de mantenimiento de rentas está originando la persistencia de la pobreza relativa. Mientras que la extensión del sistema de protección social ha conseguido reducir considerablemente el impacto de la pobreza severa, las cuantías de las pensiones y de las prestaciones asistenciales (subsidio de desempleo o rentas mínimas) se han venido mostrando insuficientes para elevar el nivel de vida de determinados grupos de la población por encima del umbral de pobreza, manteniéndolos en unas condiciones de precariedad bastante importantes y sustentando la inseguridad y el riesgo de incremento de la pobreza severa.

Junto a esta situación, la baja intensidad protectora que otorgan las pensiones, la deficiente calidad de la asistencia sanitaria pública en algunas áreas de atención, o el elevado coste social de la vivienda, están expulsando a aquellos sectores de la población que no pueden costearse una protección complementaria a través del mercado, de la posibilidad de satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas. Este hecho sin duda también está aumentando el riesgo de pobreza que padecen. Así pues, ambas tendencias están imponiendo serios desafíos a la hora de asegurar el cumplimiento de uno de los objetivos fundamentales de la Cumbre de Copenhague, la erradicación de la pobreza.

La equidad en el acceso a los beneficios sociales

En el Programa de Acción adoptado en la Cumbre de Copenhague se recoge como una de las medidas básicas «garantizar el pleno

acceso y en condiciones de igualdad a los servicios sociales». Aunque tanto los Compromisos como el Programa de Acción no enfatizan demasiado esta dimensión más cualitativa de la construcción de los sistemas de bienestar, al igual que ocurría en el caso de la intensidad protectora, sí que parecen reflejar la preocupación por la dimensión de la equidad en el reparto de los beneficios sociales. En esta línea, el sistema de protección social español manifiesta debilidades importantes. Como consecuencia de ello, en algunos temas claves para el desarrollo social no corrige las desigualdades producidas por el mercado, marginando a específicos grupos de población que no reciben el mismo trato al interior del sistema de bienestar.

La extensión de criterios de mercado en la provisión de una pensión o de asistencia sanitaria, impulsada por la propia Administración, es un buen ejemplo de ello, como ya se ha señalado. La dualización social que crea entre personas dependientes del bienestar público y personas que pueden complementar lo que reciben del Estado con prestaciones privadas, manifiesta la desigualdad en el reparto de beneficios sociales que crea la baja intensidad protectora de los servicios de bienestar. La menor utilización por los grupos sociales con menores recursos de los servicios sanitarios que no son cubiertos por la sanidad pública, como los dentistas, es un buen ejemplo de cómo este hecho crea una desigualdad frente al bienestar e impone a determinados grupos sociales un nivel de bienestar que en ocasiones no es el deseable desde el punto de vista del desarrollo social.

Más concretamente, al interior del sistema de bienestar, algunos rasgos de las políticas seguidas en las áreas de bienestar que hasta aquí se viene estudiando determinan que las posibilidades de satisfacer de una manera digna la necesidad de unas rentas, de una educación, de una atención sanitaria o de una vivienda no sean las mismas para todos. Las diferencias territoriales en el gasto en enseñanza pública por alumno, o la acumulación de problemas en determinados centros educativos debido a los criterios de admisión que priman la proximidad del domicilio, hacen que la formación que el sistema educativo público proporciona no sea igual para todos. Junto a ello, una característica del fracaso escolar es su concentración en determinados grupos sociales y étnicos que mantienen un rendimiento escolar muy inferior y una mayor propensión al absentismo escolar y al abandono temprano. Esta situación está haciendo que disminuyan sus recursos

para su incorporación futura al mercado de trabajo, constriñéndola a las ocupaciones menos especializadas.

La misma realidad se repite en el caso de la asistencia sanitaria, manifestada en la tendencia que parece existir a que se produzca un uso diferenciado en los servicios de salud. Esto implica que unos grupos sociales saben moverse mejor en la maraña sanitaria, lo que repercute en que la atención que reciben sea más rápida y eficaz. El sistema de salud mantiene unas estructuras tan complejas que resultan difíciles de usar para los grupos sociales con menores recursos formativos y culturales. Además, la ineficacia que a veces se resalta en el funcionamiento de los sistemas sanitarios repercute de forma diferenciada en la sociedad, perjudicando en mayor medida a los sectores más desfavorecidos.

El caso de las pensiones es quizá el más paradigmático desde este punto de vista, ya que la cuantía de éstas, y por tanto el nivel de bienestar económico al que se accede, se ve muy condicionado por la trayectoria laboral de la persona, penalizándose aquellas situaciones laborales más inestables. Así, las mujeres mayores (quienes cobran en su gran mayoría pensiones de jubilación no contributivas o pensiones de viudedad), o las personas que han tenido una vida laboral irregular, se convierten en colectivos muy vulnerables desde el punto de vista de la pobreza y la exclusión social.

La definición de los programas de rentas mínimas como normas de rango autonómico hace que se produzcan sensibles diferencias entre unas Comunidades Autónomas y otras. En este sentido, la variable territorial, en función de la capacidad y las prioridades económicas de cada Comunidad, se señalan como un factor de desigualdad de percepción de los ciudadanos que acceden a este tipo de prestación, rompiendo el principio de equidad en el reparto de los beneficios sociales.

En el acceso a la percepción por desempleo las características actuales del mercado de trabajo hacen que muchas relaciones contractuales no den derecho a la protección en caso de desempleo, lo que pone de manifiesto la diferencia de oportunidades de bienestar entre aquellos que pueden acceder y los que no. Asimismo, dentro de este sistema de protección, se produce una polarización entre aquellos beneficiarios de prestaciones contributivas y aquellos que las perciben de forma asistencial.

En el acceso a un bien tan indispensable socialmente como es la vivienda también se manifiesta la no equidad en el reparto de los beneficios sociales. El mismo hecho de que el sistema de provisión residencial esté basado en el mercado impone que no todos los ciudadanos tengan capacidad para satisfacer sus necesidades residenciales, que van más allá de disponer de un techo en las condiciones que sea. De esta forma, el problema de la vivienda se distribuye desigualmente, por lo que incide en los procesos de desigualdad social. Los colectivos que están teniendo mayores dificultades para acceder al mercado de la vivienda ven bloqueada su capacidad para integrarse socialmente desde la formalización que supone la formación de un hogar propio. El deterioro que están experimentando estos colectivos ha hecho que se incremente la exclusión residencial de forma alarmante al extenderse a nuevos colectivos que en períodos históricos anteriores podían acceder al mercado residencial o a la vivienda protegida.

Todas estas situaciones de fractura social entre unos grupos y otros en el reparto de los beneficios sociales está produciendo que el sistema de bienestar no atienda las necesidades básicas de todos los ciudadanos, reforzando la desigual capacidad que otorga el mercado (ya sea de bienes o servicios o el mercado de trabajo) para satisfacerlas. Es decir, no está cumpliendo con eficacia su papel de colchón amortiguador de situaciones de precariedad social. Es más, en la medida en que el mercado de trabajo español adopte mayores pautas de flexibilidad, algunos colectivos verán reforzado el riesgo de padecer situaciones de inseguridad económica, sobre todo cuando el sistema de bienestar español se muestra insuficiente para corregir la desigualdad de oportunidades producida por éste.

Esta valoración sin duda pone en entredicho la capacidad que la Administración española está mostrando en el cumplimiento de compromisos adquiridos en la Cumbre de Copenhague, empezando por el fundamental de erradicación de la pobreza y continuando por aquellos como la atención a las necesidades humanas básicas de todos, la disminución de la vulnerabilidad o la garantía de acceso de los colectivos más vulnerables (desde el punto de vista del mercado) al sistema de protección social. De igual manera compromete la evolución futura del grado de cumplimiento de estos objetivos.

A modo de balance

Por tanto, y en conclusión, hay que señalar que el balance de cumplimiento de los compromisos acordados en la Cumbre de Copenhague en lo que hace referencia a la construcción de un sistema de bienestar que otorgue una protección económica y social suficiente, en el caso español muestra luces y sombras. Si bien las grandes cifras señalan una sensible mejora de la situación, fundamentalmente reflejada en la extensión de la cobertura de las prestaciones sociales, en las otras dos dimensiones más cualitativas aquí contempladas, la intensidad y la equidad protectora, el sistema de protección social español adolece de importantes déficits. Teniendo en cuenta el nivel de desarrollo alcanzado por el sistema español de protección social cuando el Gobierno español firmó los Compromisos, el no cumplimiento de determinadas acciones de carácter más cualitativo se hace todavía más relevante.

Dependiendo de hasta dónde se quiera llegar en la lectura de los a veces pocos explícitos compromisos de la Cumbre, el balance resulta así más o menos satisfactorio. Si se considera que la extensión de la cobertura de la protección social (el único objetivo recogido explícitamente en los compromisos de la Cumbre) no sólo constituye uno de los elementos que deben de caracterizar un sistema de protección social que cumpla con los compromisos de la Cumbre, y se introducen otras dimensiones más cualitativas en la valoración del Desarrollo Social como la equidad o la suficiencia, éste no puede calificarse de muy alentador. Sin embargo, más allá de consideraciones que ponen el énfasis en dotar de adjetivos a este balance, es importante recalcar dos aspectos:

Por un lado, y tal como se ha señalado anteriormente en áreas concretas, los déficits señalados pueden suponer en un futuro un riesgo de que se produzca un retroceso en los avances conseguidos en los últimos años por la sociedad española en el plano del desarrollo social, comprometiendo así también el cumplimiento de los compromisos de la Cumbre de Copenhague. Por otro lado, debido a la capacidad económica que posee la sociedad española, la actuación del Gobierno español ha de ir dirigida a mejorar y a hacer más igualitaria la protección que ofrece el sistema de bienestar, no amparándose en el cumplimiento de compromisos que por su nivel de desarrollo se hacen más accesibles a la intervención pública.

CUADRO 24

**BALANCE SOBRE EL CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL
GOBIERNO ESPAÑOL DEL OBJETIVO DE MEJORA
DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL**

- La valoración de la situación española en relación con el compromiso de universalización de la *protección social* ha de ser positiva, ya que se ha ampliado significativamente la cobertura de las pensiones, la sanidad se ha universalizado y la educación obligatoria se ha generalizado.
- Sin embargo, cuando el análisis del sistema de bienestar español trasciende los logros generales que éste ha sido capaz de alcanzar y se observa la calidad y el reparto de los derechos sociales actualmente, el balance de la actuación del Gobierno español no resulta tan satisfactoria. En este sentido, hay que recalcar:
 - ❖ El sistema de bienestar español no garantiza para muchas personas una *protección económica y social suficiente*, por lo que no se cumple este compromiso. Su baja intensidad protectora es el principal factor responsable de este incumplimiento.
 - ❑ Calidad insuficiente de la educación impartida, fracaso escolar, absentismo e inadecuación de la formación en relación al mercado de trabajo.
 - ❑ Bajas cuantías de las pensiones.
 - ❑ Mal funcionamiento de la asistencia sanitaria.
 - ❑ Elevado esfuerzo económico para la adquisición de una vivienda.
 - ❖ Existen sectores de población que no tienen garantizado el acceso a los servicios sociales básicos, por lo que la intervención pública en materia de bienestar no está alcanzando el objetivo de *atender a las necesidades humanas básicas de todos*. Estas situaciones de desprotección se reflejan en:
 - ❑ Persistencia de importantes tasas de fracaso escolar.
 - ❑ Desprotección de algunos colectivos vulnerables (especialmente inmigrantes extranjeros) en la asistencia sanitaria.
 - ❑ Exclusión de las pensiones no contributivas de colectivos que no cumplen con los requisitos de acceso, pero que se encuentran en unas condiciones de precariedad importantes (enfermos o incapacitados con minusvalías por encima del 65%, o parejas de personas mayores con una pensión contributiva muy baja, pero que supera levemente el baremo de rentas).

CUADRO 24 (continuación)

BALANCE SOBRE EL CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL GOBIERNO ESPAÑOL DEL OBJETIVO DE MEJORA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

- ❑ Endurecimiento de las condiciones de acceso a la prestación por desempleo en relación con las transformaciones del mercado de trabajo.
- ❑ Escasez de viviendas asequibles que garanticen el derecho de todas las personas a una vivienda digna.
- ❖ La entrada progresiva del mercado en el ámbito del bienestar, junto a la baja intensidad protectora del sistema de protección social, está expulsando a aquellos sectores de la población que no pueden costearse una protección complementaria a través del mercado de la posibilidad de satisfacer adecuadamente necesidades básicas. Esta preponderancia cada vez mayor que se está otorgando al mercado para la satisfacción de las necesidades de bienestar de cada persona origina:
 - ❑ La mayor vulnerabilidad de aquellas personas mayores que no pueden completar su pensión pública con ingresos procedentes de un plan de pensiones privado u ocupacional.
 - ❑ El derecho a la salud más completo para las personas que pueden salvar los problemas de funcionamiento cotidiano de la sanidad pública acudiendo a seguros médicos privados.
 - ❑ La exclusión residencial de aquellos colectivos que no disponen de capacidad para acceder a un sistema de provisión de viviendas basado en una lógica de mercado.
- ❖ El Gobierno español no está garantizando el *acceso en condiciones de igualdad de todos los ciudadanos a los servicios sociales*. En este sentido, el sistema de protección social español manifiesta debilidades importantes y no corrige las desigualdades de oportunidades de bienestar producidas por el mercado. Esta pauta de inseguridad se concreta en:
 - ❑ La dualización protectora entre colectivos dependientes del bienestar público y colectivos que pueden acceder al campo privado del bienestar.
 - ❑ El uso socialmente diferenciado de los servicios de salud, siendo las personas de mayores recursos las que más se benefician.

CUADRO 24 (continuación)

**BALANCE SOBRE EL CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL
GOBIERNO ESPAÑOL DEL OBJETIVO DE MEJORA
DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL**

- ❑ La concentración del fracaso escolar y de los problemas educativos en determinados colectivos y zonas.
 - ❑ Los beneficios en el campo de las pensiones o en el de la prestación por desempleo son muy bajos para aquellos que han tenido una vida laboral irregular e inestable.
 - ❑ Las diferencias autonómicas en el funcionamiento de las rentas mínimas.
 - ❑ La distribución desigual del no acceso a una vivienda en condiciones económicas y de habitabilidad dignas.
- El balance del compromiso de la Administración española con la mejora de la calidad y la equidad de los derechos sociales resulta insuficiente, no sólo desde un punto de vista absoluto, sino también en relación con la capacidad económica que la sociedad española posee y con el grado de desarrollo ya alcanzado por el sistema de protección cuando se firmaron los compromisos.
 - En este sentido, hay que destacar que se trata de objetivos que para la sociedad española son alcanzables, lo que hace que la exigencia de su cumplimiento sea aún más urgente.
 - Las tendencias anteriormente comentadas pueden comprometer de manera negativa el cumplimiento futuro del objetivo de erradicación de la pobreza, ya que están originando la persistencia en la sociedad de la pobreza relativa. Asimismo pueden empezar a significar ya, por los efectos sociales que tienen, un retroceso en la capacidad presente y futura del sistema de bienestar para corregir los fallos del mercado.

10.5. EL PAPEL ANTE LOS FENÓMENOS DE POBREZA EN EL MUNDO

Uno de los objetivos que se planteó, tanto implícita como explícitamente, en la Cumbre de Copenhague fue la necesidad de abordar de manera conjunta el problema de la pobreza de todos los habitantes del planeta. Desde este punto de partida, se insistió en la responsabilidad de los

países más desarrollados en promover acciones, tanto bilaterales como multilaterales, que incrementasen el desarrollo social a nivel mundial.

Entre los Acuerdos a los que se llegó en la Cumbre se estableció que uno de los indicadores clave para medir el desarrollo social de los países más avanzados debía ser su compromiso en la lucha contra la pobreza en el mundo, especialmente en los países más pobres. Este compromiso lleva a la necesidad de adoptar una perspectiva integral en los análisis y en la lucha contra la pobreza, lo que implica el reconocimiento de la necesidad de erradicar la pobreza a nivel mundial a través de una actuación coordinada entre todos los países, tanto los desarrollados como los menos adelantados.

Aceptando esta perspectiva, que por otro lado parece la más adecuada, como se ha defendido reiteradamente, el diagnóstico del cumplimiento de los Compromisos en la lucha integral contra la pobreza en el mundo debe ser el resultado de la valoración que se realice a través de tres temáticas decisivas: la cantidad y calidad de la ayuda oficial para el desarrollo, la gestión del problema de la deuda externa y el compromiso de España por el desarrollo del África Subsahariana.

Antes de entrar a realizar una valoración más concreta del cumplimiento de estos compromisos es conveniente explicitar algunos de los elementos que configuran el contexto en el que se produce esta ayuda. Por un lado estaría la propia situación de pobreza en España, analizada anteriormente, y por otro se encontraría el propio contexto económico y político internacional que conforma unas exigencias y unos requerimientos propios del sistema mundial a los que la sociedad española no puede escapar, aunque algunas experiencias recientes de solidaridad internacional parecen demostrar potencialidades generalmente poco explotadas.

En la mayoría de las ocasiones las decisiones clave en materia de política internacional se encuentran en manos de un pequeño número de países, entre los que España ocupa un papel muy subordinado, que imponen criterios de racionalidad económica y de defensa de sus intereses políticos y comerciales, que evidentemente se hallan muy lejos tanto de la filosofía, como de los acuerdos concretos a los que se llegó en Copenhague. Esta doble lógica es muy frecuente, y esconde una gran contradicción a la que normalmente se enfrentan la mayoría de los países; por un lado se debe defender lo que políticamente se consi-

derar *correcto* buscando la legitimidad del sistema político que tiene que refrendar las decisiones tomadas, pero por otro está la lógica real del *poder* en la que dominan los intereses económicos y políticos, que definen las estrategias internacionales de cada país. En esta doble lógica se deciden todas las políticas, de lo que resultan contradicciones tan evidentes como la de defender políticas de boicot comercial y de bloqueo económico que castigan a las poblaciones de los países afectados, mientras que por otro se están desarrollando políticas de ayuda al desarrollo, o se firman Acuerdos como los de Copenhague, que defienden que el objetivo de luchar contra la pobreza es un objetivo ineludible.

CUADRO 25

ELEMENTOS DE CONTEXTO EN EL QUE SE DEBE DESARROLLAR LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL MUNDO

- Sobre el sistema financiero internacional:
 - ❖ El proceso de desregulación financiera desprotege a las economías de los países emergentes frente a los ataques de los capitales especulativos.
 - ❖ Los organismos financieros internacionales (especialmente el FMI) han fracasado en la gestión del sistema financiero internacional, demostrando falta de capacidad e imaginación para hacer frente a situaciones nuevas, como la crisis que se ha planteado en Asia y América Latina.
 - ❖ Por otro lado, las medidas que se han tomado para hacer frente a estas crisis han buscado mayormente proteger los intereses de los acreedores especulativos —que habían asumido un riesgo en esas inversiones— que evitar la pauperización de los países afectados.
- Sobre el modelo de relaciones comerciales internacionales:
 - ❖ Existen importantes carencias en la transparencia y participación dentro de la OCDE.
 - ❖ Las discusiones carecen de un enfoque coherente que integre las visiones comercial, financiera y política, buscando una coordinación entre los organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio y las Naciones Unidas.

CUADRO 25 (continuación)

**ELEMENTOS DE CONTEXTO EN EL QUE SE DEBE
DESARROLLAR LA LUCHA CONTRA LA POBREZA
EN EL MUNDO**

- ❖ No se han puesto en marcha aquellos acuerdos de la Ronda Uruguay que resultaban ventajosos para los países del Sur, como los agrícolas y textiles, ni la revisión de las cláusulas comerciales que aseguren la cobertura de necesidades básicas y permitan una mayor flexibilidad a los países del Sur a la hora de interpretar los acuerdos comerciales.

10.5.1 Déficit en la política española de cooperación para el desarrollo

Pese a los compromisos realizados en repetidas veces por los responsables públicos, la Ayuda Oficial al Desarrollo española está aún muy lejos del compromiso del 0,7% del PNB recomendado por Naciones Unidas. España sufre un estancamiento *de facto* desde 1991, situándose su aportación alrededor del 0,23%.

La sociedad española ha sido también constante al exigir un aumento de estos fondos (96). Desde las célebres movilizaciones de la *Plataforma del 0,7%* hasta el esfuerzo extraordinario ante el huracán «Mitch», muchos ciudadanos españoles han demostrado de una u otra forma que la pobreza del Tercer Mundo les interesa y que el Gobierno tiene la responsabilidad de responder a ese interés con un aumento progresivo de los recursos de la ayuda.

El desarrollo de la Ley de Cooperación

Dentro de poco se tendrá la oportunidad de medir la verdadera voluntad del Gobierno en este ámbito. Tras la aprobación de la Ley de Cooperación, el Parlamento discutirá el Plan Director, que debe dar re-

(96) El último Informe INCIPE sobre política exterior señalaba que un 73% de los españoles encuestados apoyaban el objetivo de destinar el 0,7% del PNB a la ayuda al desarrollo.

cursos y contenido a los programas de cooperación para los próximos cuatro años. El primer borrador, redactado por el equipo del profesor José A. Alonso, plantea cuatro posibles escenarios de crecimiento de la ayuda, desde el más pesimista al más optimista. El Gobierno deberá tomar una decisión progresista sobre este Plan, que luego podrá o no ser refrendada por el Congreso. El texto de la Ley de Cooperación aprobada en julio de 1998 resulta excesivamente ambiguo, por lo que el avance o el retroceso que ésta suponga va a depender de su desarrollo normativo.

Esta falta de definición implica que la clave del avance o el retroceso que suponga la Ley va a estar en los Reglamentos que le den contenido. Entre los diferentes desarrollos normativos e instrumentos previstos por ley se deberían tener en cuenta al menos los siguientes aspectos:

1. *Estatuto de la Agencia Española de Cooperación (AECI)*

Hay que tener en cuenta que la AECI es el organismo ejecutor de la ayuda española dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores (en concreto de la Secretaría de Estado de Cooperación), por lo que su importancia en el desarrollo de la Ayuda Oficial para el Desarrollo es vital. Esto es así a pesar de que el volumen de recursos que maneja sea tan sólo una parte del presupuesto global de la ayuda. En concreto, la Ley contempla reservar para la AECI la «gestión de la política española de cooperación», lo cual puede dar una idea de su importancia.

La realidad, sin embargo, es muy distinta, ya que el Estatuto jurídico y las normas por las que ahora se rige la Agencia le impiden realizar adecuadamente las funciones encomendadas. Entre los problemas a los que se enfrenta se pueden señalar los siguientes:

- Un Estatuto jurídico inadecuado. Actualmente se rige por el modelo de organismo autónomo, poco adecuado para las funciones en el exterior que debe realizar la Agencia.
- Falta de flexibilidad y planificación presupuestaria.
- Falta de flexibilidad en las contrataciones de personal y falta de formación de los cuadros existentes.
- Organigrama poco ajustado a las funciones y entorno de la AECI.
- Falta de transparencia y escasa relación con la sociedad.

Por tanto, estos problemas deben ser solucionados tanto en el desarrollo normativo, como en la práctica diaria de la política gubernamental en materia de cooperación para el desarrollo económico. Sólo de esta forma se podrá hacer real su papel como gestora de la política española de cooperación.

2. *Plan Director Plurianual*

Uno de los grandes avances de la Ley de Cooperación fue la inclusión de un Plan Director Plurianual que permitiese la planificación cuantitativa y cualitativa de la ayuda. Este Plan, bajo el formato de «planificación por objetivos», debe marcar las metas que enfrenta la cooperación española, definiendo las estrategias para su consecución y previendo los presupuestos que serán necesarios.

El borrador del Plan Director, preparado por un equipo de expertos coordinados por el profesor Alonso, está ahora siendo discutido por la Administración, y lo previsible es que llegue al Parlamento antes del verano. Muchos de los contenidos que se discutan entonces serán definitivos para la mejora o el empeoramiento de la política de ayuda oficial.

Por ahora las discusiones sobre la propuesta dentro de los Ministerios están retrasando considerablemente la aprobación del Plan, por lo que la prioridad vendrá marcada por tenerlo antes de la discusión de los presupuestos del año 2000.

3. *Otros Reglamentos*

Aunque en este Informe no se les dedique mucho espacio, lo cierto es que de la Ley de Cooperación deben resultar también otros Reglamentos, más sectoriales, pero que van a ser clave para la mejora de los diferentes instrumentos de la ayuda. Se pueden mencionar entre ellos los de las comisiones interministeriales (fundamentales para sostener las tareas de coordinación en la política de cooperación), el del FAD, los relativos al Registro de ONGD y Estatuto del cooperante, etc.

La distribución geográfica de la ayuda y sus orientaciones en la lucha contra la pobreza

La distribución geográfica de la ayuda está excesivamente dispersa y falta una estrategia definida de intervención por países. La orientación geográfica de la ayuda española está definida por prioridades políticas y comerciales antes que por la pobreza de un país. Por otro lado, España tiene abiertos programas de cooperación en casi 150 países, lo que hace inviable una mínima consistencia en el manejo de las prioridades geográficas.

España debe romper esta tendencia definiendo un grupo de países prioritarios, para los cuales establezca planes concretos de cooperación de acuerdo con las necesidades de éstos y las posibilidades de los organismos donantes, tal y como se propone en el estudio previo a la elaboración del primer Plan Director.

Como se señalado, uno de los indicadores más importantes para medir la calidad de un programa de ayuda oficial es hasta qué punto está éste orientado a la erradicación de la pobreza. Resulta muy difícil evaluar realmente esta orientación, ya que los indicadores más comunes para hacerlo no son aún capaces de abarcar toda la complejidad del tema.

Teniendo en cuenta esta salvedad, los indicadores que se van a utilizar son los siguientes:

LOS COMPROMISOS	LOS HECHOS	LA VALORACIÓN
0,15% del PNB a Países Menos Adelantados	España se situó en el último lugar de los países del CAD en los que a este indicador se refiere. El Gobierno español parece asumir este hecho y no hay planes de cambiarlo en el futuro, pese a que la Ley menciona a los Países Menos Adelantados como una de las prioridades geográficas de la cooperación española.	No hay avances en su cumplimiento.
20% de la AOD destinada a Sectores Sociales Básicos	En 1996 España destinó a estos fines un 8,9% de su ayuda, menos de la mitad del porcentaje comprometido.	No hay avances en su cumplimiento.
Destinar al menos un 8% de la AOD bilateral a educación básica	En 1996 la ayuda destinada a este sector fue del 2,6% de la OAD bilateral, menos de la mitad de lo solicitado por el CAD.	No hay avances en su cumplimiento.

El balance sobre la calidad de la Ayuda muestra aspectos poco positivos. En primer lugar hay que tener en cuenta que España se situó en el año 1996 en el último lugar de los países del CAD que dedicaban una menor proporción de su Producto Nacional Bruto a los Países Menos Adelantados. Este indicador es especialmente relevante, pues permite valorar el grado de sensibilización que presentan las políticas de cooperación respecto a la situación de pobreza de los Países Menos Adelantados. Hay que tener en cuenta que uno de los objetivos prioritarios de la cooperación es precisamente el de combatir las causas estructurales y los problemas que generan la pobreza en los países más pobres del mundo, por lo que este indicador se convierte en central a la hora de valorar el cumplimiento real con los Acuerdos de Copenhague.

Algo parecido sucede con la proporción de la Ayuda Oficial para el Desarrollo que se destina a los Sectores Sociales Básicos, entre los que se encuentra la educación, como se verá más adelante. Pues bien, en 1996 la proporción de gasto destinada a los sectores sociales básicos no llegó al 9%, muy por debajo del compromiso del 20%. Resulta difícil hacer compatible los objetivos de lucha contra la pobreza, que se deberían deducir de Copenhague, con una proporción tan reducida de Ayuda Oficial para el Desarrollo dedicada a los sectores sociales que más impacto tienen sobre las condiciones de vida de las poblaciones más pobres.

Esta misma conclusión se obtiene analizando el compromiso de destinar al menos un 8% de la Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral a la educación básica. El volumen destinado fue muy inferior al compromiso, sólo el 2,6%, lo que implicaba una proporción por debajo incluso de la mitad de lo que se debería destinar para seguir las líneas marcadas por el CAD.

La educación constituye uno de los elementos con mayor capacidad de transformar las bases del subdesarrollo, para permitir una estructura productiva y social en la que poco a poco se vayan eliminando la pobreza y la marginación. La educación básica agrupa la educación primaria, la formación profesional (básica), la formación de profesores y planes educativos de educación básica, formación de adultos y capacitación. En estas partidas la Ayuda se ha incrementado de forma significativa. Sin embargo, la parte negativa del balance de la Ayuda reside en la desequilibrada relación existente entre la ayuda

a educación básica y el gasto total en educación. El protagonismo que tiene la educación terciaria sobre la básica hace que tengan mayores posibilidades de beneficiarse de esta Ayuda aquellos con mayores posibilidades económicas y sociales. De ello se deduce que la ayuda destinada al sector de la educación básica sufre los mismos males que el resto del apoyo destinado a los sectores sociales básicos, que es la falta de planificación y coherencia respecto a sus objetivos.

La perspectiva de género constituye otro de los apartados importantes para que la Ayuda se convierta en un instrumento eficaz y potenciador del desarrollo social. El balance que se establece en este punto es que aunque en la actualidad esta dimensión aparece en todos los planes de cooperación, sin embargo no existe una estrategia que permita ir introduciendo la perspectiva de género en cada uno de los proyectos que se desarrollan. En la actualidad, juega un papel subsidiario, sobre todo a la luz de las cifras que a estos temas se dedican. En este sentido sirva como ejemplo que en 1997 la Ayuda Oficial al Desarrollo Bilateral destinada al sector «mujer en el desarrollo» fue del 0,49% del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo Bilateral.

La cooperación descentralizada

Pese a los avances que este sector ha experimentado en los últimos años, es indudable que queda aún mucho camino por recorrer. Los organismos responsables de la cooperación descentralizada enfrentan retos importantes para el futuro:

- Es imprescindible que las Administraciones locales sigan respondiendo al interés público y mantengan e incrementen sus programas de solidaridad internacional. El riesgo es que éste sea un tema que *pase de moda* y se rompa una tendencia francamente ilusionante.
- No obstante, es importante evitar que estos programas se conviertan en una amalgama de *Reinos de Taifas* en los que cada organismo imponga sus prioridades y criterios de selección, mirando más por la difusión pública de sus regiones que por el interés del buen uso de los recursos. Esta es una tentación grande en unas partidas tan sensibles ante la opinión pública.

- Se debe tender hacia una calidad y racionalidad en la gestión de los recursos. Quiere eso decir:
 - ❖ Profesionalización de los cuadros responsables de la ayuda.
 - ❖ Aprovechamiento de cauces comunes, como los fondos de solidaridad o los formatos de presentación de los proyectos, para evitar una dispersión que no beneficia a nadie.
 - ❖ Diálogo permanente con los actores de la sociedad civil, haciendo de estos programas un verdadero reflejo del interés público por la cooperación.

El sector de las ONGD

También en este sector quedan retos pendientes importantes:

- Por una parte, el nivel de recursos propios sobre la estructura media de financiación de las ONG es muy bajo. Existe una gran dependencia de los fondos públicos y limita la capacidad de acceso social de las organizaciones. Este bajo nivel de asociacionismo es propio de la sociedad española, pero llama la atención en un sector tan popular como el de las ONGD. La pregunta es cuánta responsabilidad tienen las propias organizaciones en su situación y cuánto les falta por salir a la calle a buscar apoyo social para sus propuestas.
- Esta altísima proporción de los recursos públicos sobre los fondos de las ONGD lleva inevitablemente a una pérdida de independencia a la hora de establecer prioridades y estrategias. En concreto, a la hora de ejercer como actores sociales críticos ante los programas oficiales de cooperación.
- Son escasos los esfuerzos de evaluación del impacto del trabajo propio, y donde se dan, rara vez se hacen públicos los resultados.
- Se emplean cada vez con más frecuencia mensajes e imágenes basados en la miseria del Sur, lo cual ha sido muy cuestionado por otras organizaciones del sector, pero que sin duda va en contra del esfuerzo de sensibilización «positiva» que hacen otras ONGD.

Los créditos FAD

Tras la aprobación de la Ley de Cooperación, quedó clara la necesidad de una reforma profunda del instrumento FAD, con el objeto de ajustarlo a las necesidades del programa de cooperación e incorporarlo al conjunto de la ayuda como un instrumento más.

Los déficit fundamentales que se plantearon eran los siguientes:

- *Planificación.* Hasta el momento no existe una única negociación y planificación para cada país receptor de AOD española. Los Acuerdos Financieros y las Comisiones Mixtas de Cooperación funcionan de forma separada, y son muy escasos los esfuerzos por hacer el FAD parte de una planificación conjunta con el resto de los instrumentos.
- *Coordinación y complementariedad.* No existe una coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores, por lo que resulta francamente complicado hacer el FAD complementario geográfica y sectorialmente con otros instrumentos de cooperación.
- *Gestión operativa.* Los créditos FAD sufren graves carencias en su enfoque desarrollista. La prioridad es la mejora exportadora de la empresa española, frente a los objetivos de desarrollo humano, que quedan en un segundo plano. Asimismo, no existen mecanismos públicos de evaluación de impacto de los proyectos financiados por el FAD.

CUADRO 26

BALANCE SOBRE EL CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL GOBIERNO ESPAÑOL DEL OBJETIVO DE CORRESPONSABILIDAD EN EL DESARROLLO SOCIAL DE LOS PAÍSES MÁS POBRES

LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

- La Ayuda Oficial al Desarrollo en España incumple los compromisos gubernamentales de destinar el 0,7% del PNB a este cometido, así como el compromiso del 0,5% establecido en el Pacto de la Solidaridad que todos los partidos firmaron en 1996. A lo largo de esta década se ha mantenido en porcentajes en torno al 0,25% del PNB.

CUADRO 26 (continuación)

**BALANCE SOBRE EL CUMPLIMIENTO POR PARTE
DEL GOBIERNO ESPAÑOL DEL OBJETIVO DE
CORRESPONSABILIDAD EN EL DESARROLLO
SOCIAL DE LOS PAÍSES MÁS POBRES**

LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

- El balance también resulta negativo en lo que hace referencia a los compromisos de la Cumbre que relacionaban la ayuda y su orientación a la pobreza: destinar el 0,15% del PNB a los países menos adelantados (España dedica tan sólo el 0,02%) y el 20% de la AOD bilateral a sectores Sociales Básicos (en 1996 —último dato cerrado— España destinó tan sólo un 8%).
- Como consecuencia de las mejoras previstas por la nueva Ley de Cooperación, es necesario que los organismos responsables de la gestión de la ayuda se adecuen a la nueva situación. En concreto, la Agencia Española de Cooperación no puede cumplir correctamente bajo su estatus actual las funciones para las que fue creada, por lo que necesita con urgencia una profunda reforma.
- La Ley también preveía la aprobación de un Plan Director Plurianual que definiese objetivos y estrategias para la cooperación española. La propuesta inicial para este Plan ya está sobre la mesa de los responsables ministeriales, pero lo cierto es que las discusiones están retrasándose demasiado, y es importante que esta planificación haga efecto para los presupuestos del año 2000.
- Geográficamente, la distribución de la ayuda está sujeta a una excesiva dispersión, y en la elección de los países prima demasiado a menudo el interés comercial de España sobre los criterios de pobreza.
- La ayuda oficial española está excesivamente regida por un enfoque geográfico. Se echa de menos una mayor orientación sectorial que complemente el trabajo por países. Esto afecta tanto a los sectores verticales de trabajo, como a los que la AOD española adopte como sectores transversales (entre éstos destacan especialmente los de género, medio ambiente y pobreza).

CUADRO 26 (continuación)

**BALANCE SOBRE EL CUMPLIMIENTO POR PARTE
DEL GOBIERNO ESPAÑOL DEL OBJETIVO DE
CORRESPONSABILIDAD EN EL DESARROLLO
SOCIAL DE LOS PAÍSES MÁS POBRES**

LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

- La cooperación de la Administración española en la mejora de la educación en los países menos desarrollados no presenta avances en el cumplimiento de destinar el 8% de la AOD bilateral a educación básica. Asimismo, adolece de falta de planificación y coherencia respecto a sus objetivos, prevaleciendo la ayuda a educación terciaria sobre la básica, elemento fundamental para mejorar la capacidad de estos países para salir de su situación de pobreza.
- En cuanto a los créditos FAD, y pese a los avances de los últimos años, sigue habiendo deficiencias importantes en las áreas de coordinación y planificación entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y Economía y en la priorización dentro del FAD de los instrumentos de desarrollo.

10.5.2. Déficit en la política española de gestión de la deuda externa

La política española sobre reducción de deuda mantenida tradicionalmente por el Estado español ha venido principalmente condicionada por los acuerdos tomados en el Club de París, del cual España es miembro. Este comportamiento ha significado la ausencia en la formulación de un «plan estratégico para el alivio de la deuda externa», que implicaría asumir una política activa en la gestión de la deuda, menos dependiente del consenso internacional. Es cierto que en los últimos tiempos se ha observado un ligero, pero significativo, cambio de actitud. El acaecimiento de situaciones particulares, como la del huracán “Mitch”, han permitido comprobar que medidas hasta el momento restringidas al «acuerdo multilate-

ral» (como es el caso de la condonación de deuda comercial) pueden flexibilizarse. La gestión de la deuda externa debe seguir evolucionado *activamente* en esta línea. No hay que olvidar que el Club de París es un foro internacional que autoimpone sus propias reglas, y que por tanto podría eliminar o modificar aquellas que suponen una clara limitación para la mejora y reestructuración de la carga de la deuda de un país.

La gestión de la deuda llevada a cabo por el Gobierno español debe desprenderse de su carácter puramente financiero, deben incorporarse criterios de desarrollo humano además de los puramente macroeconómicos (crecimiento, inflación, balanza de pagos etc.). Para lograrlo habría que compatibilizar la política de gestión de deuda llevada a cabo por el Gobierno español, con criterios de desarrollo o técnicos de cooperación, evitando así situaciones anacrónicas como las que actualmente se producen en determinados países (dependiendo de cual sea el Ministerio que actúe, Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Subdirección General de Gestión de Deuda Externa y Evaluación de Proyectos o Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica).

El Gobierno español ha jugado hasta la fecha un papel subsidiario en las Instituciones Financieras Multilaterales. Debe involucrarse activamente, proponiendo mejoras a iniciativas tales como la HIPC, que lejos de responder a las expectativas creadas en un inicio, presenta graves limitaciones que deben de ser corregidas si se desea que sea la solución definitiva a la carga de la deuda de los países pobres altamente endeudados. La iniciativa HIPC ha fallado principalmente por su escasa flexibilidad, así como por obviar las situaciones *particulares* de países *particulares* (el estudio y aplicación de la HIPC *caso a caso*). Condicionar la *elegibilidad* de un país al cumplimiento de dos planes de Ajuste Estructural del FMI, establecer umbrales de *sostenibilidad* demasiado altos, alejados de la realidad de los países involucrados en la Iniciativa, y sobre todo, obviar criterios y objetivos de reducción de la pobreza, han sido causa de la escasa adecuación de la HIPC a la realidad de los países endeudados. La falta de voluntad política por resolver los problemas mencionados, así como el coste que ello implicaría, son las causas últimas que están impidiendo su resolución.

CUADRO 27

**BALANCE SOBRE EL CUMPLIMIENTO POR PARTE
DEL GOBIERNO ESPAÑOL DEL OBJETIVO DE
CORRESPONSABILIDAD EN EL DESARROLLO
SOCIAL DE LOS PAÍSES MÁS POBRES**

LA DEUDA EXTERNA

- Ausencia de una política activa y planificada de gestión de la deuda externa. Falta formular lo que se denominaría un «Plan Estratégico para el Alivio de la Deuda Externa».
- La política de gestión de la deuda ha venido siendo principalmente subsidiaria de la del resto de países de su entorno socioeconómico, reunidos en el llamado Club de París. Este foro adolece de las siguientes limitaciones;
 - ❖ Cualquier renegociación de la deuda de un país queda condicionada al establecimiento y cumplimiento previo del duro Programa de Ajuste Estructural acordado por el FMI.
 - ❖ La deuda renegociada sólo incluye a aquella contraída antes de la «fecha de corte» («cut off day»). Ello supone *de facto* una posibilidad de renegociación de tan sólo el 20 ó 30% del total de la deuda contraída.
 - ❖ No se ofrece información pública sobre el alcance de los acuerdos alcanzados.
 - ❖ Limita la capacidad de actuación de los países miembros en cuestiones relativas a la condonación y conversión de la deuda bilateral comercial.
- La dependencia en la toma de decisiones relativas a la deuda externa del Ministerio de Economía hace que éstas estén cargadas de un excesivo perfil financiero, estableciéndose una política de mínimos, con escasas condonaciones unilaterales de deuda.
- En la política española relativa a la deuda externa existe una falta de coordinación con el resto de acciones de la cooperación para el desarrollo (falta de planificación conjunta —Plan País—), lo que plantea numerosas contradicciones entre ésta y las acciones exteriores de cooperación.

CUADRO 27 (continuación)

**BALANCE SOBRE EL CUMPLIMIENTO POR PARTE
DEL GOBIERNO ESPAÑOL DEL OBJETIVO DE
CORRESPONSABILIDAD EN EL DESARROLLO
SOCIAL DE LOS PAÍSES MÁS POBRES**

LA DEUDA EXTERNA

- ❖ El Gobierno español ha jugado hasta la fecha un papel subsidiario en las Instituciones Financieras Multilaterales. Entre otras, debe apoyar e impulsar la reforma de la Iniciativa HIPC, que adolece de los siguientes déficit.
- ❖ Se vincula la elegibilidad de un país al establecimiento previo de un Plan de Ajuste Estructural impuesto por el FMI (ESAF).
- ❖ Plazos demasiado largos: un país se beneficia de la Iniciativa después de haber pasado dos ESAF consecutivos.
- ❖ Umbrales de sostenibilidad demasiado altos, por lo que el alivio de la deuda es escaso.
- ❖ Ausencia de objetivos relacionados con la reducción de la pobreza.

10.5.3. Déficit en la cooperación española con África Subsahariana

En África Subsahariana se concentra una gran parte de los países más pobres del mundo, por ello constituye un espacio prioritario de la Ayuda Oficial para el Desarrollo. El balance que se puede realizar del compromiso español con esta región es bastante desalentador, manifestándose diversos problemas.

En primer lugar los fondos que se destinan a África, y especialmente a esta zona africana, siguen siendo escasos, y por regla general están muy determinados por la cooperación financiera y por las políticas de condonación de la deuda.

En segundo lugar, el grupo de países con los que se mantiene una relación de cooperación estable es muy reducido, lo que vuelve a indicar una falta de coherencia en la política de cooperación aplicada en esta zona.

En tercer lugar, se plantea un problema de dimensión de los recursos destinados, que repercute fuertemente en el incumplimiento que habitualmente se deduce al hacer balance de la calidad de la Ayuda española. La concentración de los países más pobres que se produce en este área repercute muy negativamente sobre el balance final de la Ayuda española.

Por último, habría que introducir un elemento que estaría condicionado el potencial del desarrollo de la Ayuda española en esta zona del mundo. Los limitados conocimientos de África que tienen la mayoría de las instituciones y de agentes de cooperación es una clara desventaja para la modificar el papel que juega España en esta zona estratégica del mundo.

CUADRO 28

BALANCE SOBRE EL CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL GOBIERNO ESPAÑOL DEL OBJETIVO DE CORRESPONSABILIDAD EN EL DESARROLLO SOCIAL DE LOS PAÍSES MÁS POBRES

COOPERACIÓN ESPAÑOLA CON ÁFRICA SUBSAHARIANA

- Pese a que en África Subsahariana se encuentran la mayor parte de los países más pobres del mundo, lo cierto es que esta zona no es una prioridad para la política exterior española en general y la de cooperación en particular.
- En concreto, los déficit más importantes que existen son los siguientes:
 - ❖ Los fondos destinados a África siguen siendo escasos y están excesivamente determinados por la cooperación financiera y la condonación de deuda.
 - ❖ El grupo de países con los que España mantiene una relación de cooperación estable es excesivamente reducido.
 - ❖ Escasa eficacia de los principales instrumentos utilizados.
 - ❖ Limitado conocimiento de África por parte de las instituciones y los agentes de cooperación.

A modo de balance

El balance final que se puede hacer del cumplimiento de los Compromisos de Copenhague en materia de la lucha contra la pobreza en el mundo es bastante negativo, a pesar de algunos avances evidentes que suponen la creación de un nuevo potencial que posiblemente se pueda desarrollar en el futuro, si de verdad se transforma una gran parte de la filosofía que parece deducirse de la Cooperación para el Desarrollo llevada hasta ahora. Es muy preocupante que en la mayoría de los indicadores utilizados la posición española sea tan atrasada, muy lejos de su potencial económico y político, y sobre todo de las exigencias proclamadas por una gran parte de los españoles en momentos tan decisivos como los vividos tras los desastres ocasionados por el huracán «Mitch».

Este balance es especialmente importante, pues, como se ha señalado en repetidas ocasiones, el grado de cumplimiento de los Acuerdos de la Cumbre depende en gran medida del compromiso real en la lucha contra la pobreza, tanto a nivel nacional como internacional. De esta forma el escaso nivel de cumplimiento de los Acuerdos constituye un indicador excelente del incumplimiento de los Compromisos firmados en Copenhague.

El problema de la cooperación española es de orden cuantitativo y cualitativo. El nivel de la ayuda es muy reducido, y resulta muy preocupante su estabilidad en los niveles tan bajos que se vienen produciendo en la última década, lo que indica la existencia de una política muy enraizada, con fuertes soportes entre los responsables políticos.

Además de este aspecto, el balance igualmente resulta muy negativo en el compromiso de orientar la Ayuda hacia la lucha contra la pobreza, lo que tiene fuertes implicaciones en el terreno cuantitativo, de orientación de la ayuda hacia determinados objetivos geográficos, y numéricos en la medida que implica una distribución muy determinada de la misma, muy condicionada por la necesidad de su concentración hacia los colectivos más depauperados y hacia las necesidades básicas. En todo este campo el balance es muy negativo, produciéndose un incumplimiento reiterado de todos los acuerdos relacionados con el mismo.

El desarrollo de la nueva Ley de Cooperación puede suponer un cambio notable en las tendencias más importantes que han regido la

Ayuda, con sensibles transformaciones en los últimos años, como lo son la creciente importancia de la Cooperación descentralizada que surge de las instituciones locales y autonómicas. Sin embargo, estos cambios deben ajustarse a una estructura de la Cooperación que dé prioridad a la lucha contra la pobreza, concentrándose en los espacios geográficos con mayores necesidades, y destinándose al desarrollo de proyectos estables de cooperación centrados en los sectores sociales básicos que transformen las bases estructurales de la pobreza.

Por ello, la posición ante el problema de la deuda presenta una enorme importancia, y en el caso español la política desarrollada en esta materia ha estado muy condicionada por los acuerdos tomados en el Club de París, sin que haya existido un plan estratégico para el alivio de la deuda externa que implicase una política activa en la gestión de la misma, menos dependiente del consenso internacional y más en la línea del desarrollo de una Política de Cooperación para el Desarrollo coherente con los compromisos de Copenhague.

CAPÍTULO 11

Propuestas para un programa en pro del desarrollo social

A lo largo de los capítulos anteriores se ha hecho balance de la situación del desarrollo social en España, tratando de verificar el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno español en la Cumbre de Copenhague. Los resultados obtenidos no han sido acorde al nivel de desarrollo económico alcanzado en España, que le aproxima al que tienen los países más desarrollados del mundo. Las exigencias que se imponen con la firma de los compromisos de Copenhague deben tener en cuenta este contexto para centrar el debate en la intervención sobre los principales déficit.

Para realizar un conjunto de propuestas de intervención coherente es preciso entender el cumplimiento de los objetivos de la Cumbre, desde una perspectiva que se base en la adaptación de las principales medidas a la realidad y a las circunstancias concretas que se derivan del nivel de desarrollo alcanzado por la sociedad española. No se puede hacer un balance planteando que se han conseguido alcanzar los compromisos que ya se cumplían en el momento de la celebración de la Cumbre. La coherencia y el verdadero compromiso sólo pueden surgir de la realización de un diagnóstico exhaustivo de la realidad y de la posición española ante la problemática del desarrollo social, tanto en el contexto nacional como internacional, para tratar de conocer los principales déficit que se deben corregir, sobre los cuales se debería construir cualquier estrategia de intervención que tenga como objetivo el cumplimiento de los principales compromisos alcanzados.

La clave del proceso de aplicación de los acuerdos y compromisos reside en la articulación de un sistema de análisis y seguimiento per-

manente sobre los principales problemas planteados por la problemática del desarrollo social. No se puede improvisar en materias tan importantes como las que atañen a los grupos sociales que se ven excluidos de los niveles de bienestar alcanzados por la mayoría de los ciudadanos de los países más desarrollados del mundo. Al mismo tiempo, se debe articular un sistema para hacer balance de la eficacia de las políticas aplicadas en cada uno de los campos planteados, tanto en el diagnóstico como en la valoración de los principales déficit.

Otro aspecto de enorme importancia es la necesidad de seleccionar los campos prioritarios sobre los que centrar la intervención. Las dimensiones que alcanzan actualmente las sociedades modernas llevan a una enorme diversificación que dificulta la creación de estrategias selectivas que vayan dirigidas a concentrar los esfuerzos sobre las temáticas más urgentes e importantes. Los campos de intervención son tan numerosos que parece que todo es válido, y al final cualquier medida va dirigida a solucionar los mismos problemas estructurales. Esta condición constituye un gran handicap para la puesta en práctica de políticas integrales que traten de intervenir sobre los problemas más graves, desde la complejidad de características y situaciones que se producen en ellos. Es aceptada la multidimensionalidad de la problemática de la pobreza y la exclusión, aunque luego la intervención se concentra en parcelas concretas.

11.1. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN

Como se ha planteado reiteradamente y puesto de manifiesto, el principal problema del desarrollo social se encuentra en su extensión a todos los ciudadanos, y la manifestación más clara de este déficit social es la pobreza y los procesos de exclusión y desigualdad que la acompañan.

La pobreza no es un simple problema económico de falta de recursos que pueda resolverse con políticas asistenciales. Es una problemática de mayor profundidad, que hace referencia directa a la posición social que cada individuo ocupa en la sociedad. El bienestar social no alcanza a todos los individuos y la capacidad de participación en las instituciones claves de la sociedad está fuertemente dividida y segmentada.

Resulta una quimera hablar de desarrollo cuando se mantiene una situación estructural en la que casi el 20% de los hogares españoles viven en situaciones de vulnerabilidad, sometidos a condiciones de vida precarias, dependientes de la solidaridad familiar y de los sistemas de protección institucionales. Este es sin duda el tema central que debe concentrar todos los esfuerzos de intervención, siendo el indicador fundamental que se debe seguir para valorar el nivel de desarrollo alcanzado por la sociedad.

Si además se extiende esta hipótesis al resto de países, donde más de mil millones de personas están condenadas a vivir con menos de un dólar al día, las conclusiones son si cabe más claras y contundentes. Efectivamente, uno de los grandes logros de la Cumbre de Copenhague fue el de conseguir que se conectaran los problemas de desarrollo nacional con los que experimentaban cada uno de los países del mundo, especialmente los más pobres. La pobreza es el problema clave del desarrollo y todos los esfuerzos se deben concentrar en ella. Además, no es posible mantener actualmente la tesis de la parcelación de problemáticas, pues en un contexto global como el que presenta el planeta en la actualidad la conexión de los procesos de desarrollo en el mundo es evidente. Aunque hay que tener en cuenta que en el orden internacional la posición que juega cada país no es la misma y los países más desarrollados tienen la capacidad de imponer sus criterios al resto de países.

Reducir la pobreza hasta acabar con ella es el objetivo prioritario

La hipótesis clave para abordar el problema de la pobreza en el mundo es la de considerarla como parte de un problema unitario, que debe ser abordado desde un doble plano de actuación:

1. *La actuación sobre las problemáticas nacionales*, desde la intervención sobre los factores estructurales que la generan.
2. *La actuación sobre la problemática internacional*, desde la intervención sobre las estructuras políticas, económicas y sociales que ponen barreras al desarrollo y perpetúan las situaciones de pobreza.

El objetivo de esta doble intervención no puede ser otro que el de *reducir drásticamente la pobreza en el período de tiempo más corto que*

sea posible. Esta reducción se debe producir en los dos ámbitos del problema, el nacional y el internacional, que son inseparables. En la elección de estos dos planos es necesario introducir la lógica de la necesidad para priorizar los casos extremos. Por ello este objetivo general debe ser complementado con otro más específico y de mayor importancia: *la erradicación de la pobreza severa en el plano nacional, y en el plano internacional, la erradicación de la pobreza en los países más pobres del mundo*.

Para poder hacer valer estos objetivos de forma real es necesario arbitrar un conjunto complejo de medidas políticas, económicas y sociales que traten de paliar las situaciones más extremas, facilitando los recursos y los servicios básicos a los grupos sociales más afectados. Esta intervención se verá alterada si no se consiguen cambiar las bases estructurales del problema, para lo cual es preciso modificar las relaciones sociales bajo la óptica de una transformación profunda de las estructuras económicas que puedan modificar las bases del modelo de desarrollo, insostenible desde todos los puntos de vista y que sólo beneficia a una pequeña parte de los habitantes del mundo.

Por tanto, el objetivo de reducir la pobreza debe ser complementado con la meta prioritaria de mejorar las condiciones de vida de los grupos y las naciones más pobres del mundo y con la reforma radical de los modelos de desarrollo que son los causantes de la situación.

La lucha contra la pobreza es inseparable de la construcción de nuevas bases sobre las que apoyar el desarrollo social, las cuales se deben apoyar sobre nuevos principios que traten de superar el despilfarro de recursos y su reparto desigual, que conduce a la insostenibilidad del modelo de desarrollo, y que mantienen una estructura definida por la extensión de la pobreza y por el aumento de las desigualdades a escala nacional e internacional. Incluso las acciones que hasta ahora habían funcionado como débiles mecanismos redistributivos (AOD o Sistema de Preferencias Generalizadas de la UE) están cada vez más cuestionadas por los países ricos.

Igualmente, es imprescindible *democratizar* las relaciones entre el Norte y el Sur, posibilitando el acceso de los países más pobres a la toma de decisiones, y rompiendo los cerrados círculos de poder en los que ahora —con el apoyo de la globalización— se decide el destino económico de muchos países del Sur.

En un plano menos general, se pueden señalar un conjunto de aspectos que se encuentran estrechamente relacionados con la problemática de la pobreza. La exclusión social es el resultado de un conjunto de procesos que conducen a que determinados hogares e individuos no tengan acceso a los beneficios que la sociedad produce, ni participación en las instituciones básicas que construyen el bienestar de los grupos sociales favorecidos. Hay mecanismos estructurales que hacen que determinados grupos no tengan las mismas oportunidades de acceder a las instituciones fundamentales de la sociedad ni a los sistemas de protección.

Curiosamente, los propios mecanismos de extensión de los sistemas de protección social están contruidos de tal manera que estos grupos tienen un acceso desigual a sus beneficios. La extensión de la universalización no ha logrado romper con la exclusión que padecen los grupos sociales más vulnerables. Tampoco lo han hecho los sistemas de bienestar extremos basados en el asistencialismo, que juegan siempre un papel secundario frente a los sistemas contributivos. La propia concepción de bienestar y los sistemas desarrollados contribuyen en muchos casos a mantener las diferencias sociales previas, e incluso en ocasiones las refuerzan.

Por tanto, el objetivo de la lucha contra la pobreza debe ocupar un espacio prioritario desde una concepción política que reformule el concepto de desarrollo social poniendo en primer plano sus aspectos distributivos. No se trata de luchar contra la pobreza desde la influencia de los mecanismos de protección, sino que por el contrario se debe poner este objetivo en el punto de mira de manera que permita vertebrar el conjunto de las políticas públicas. Esta debe ser la meta que tiene que organizar la protección social y el resto de políticas públicas, especialmente las políticas económicas que se desarrollan desde el Ministerio de Economía.

Principios generales para luchar contra la pobreza desde los principios de Copenhague

El objetivo de lucha contra la pobreza se debe desarrollar desde una concepción no limitada a las medidas asistenciales, que son medidas extremas que deben utilizarse para solventar las situaciones más

graves. Acabar con la pobreza implica modificar las bases estructurales del sistema de desarrollo, para lo cual se deben tener en cuenta al menos los siguientes principios generales:

1. Toda persona tiene unos derechos ineludibles (a la vida, a la seguridad alimentaria, al trabajo, a la educación, a la salud, a la vivienda, a la protección social, etc.). En ellos se traduce la exigencia de resolver las necesidades fundamentales de cualquier persona. Su disfrute debe ser el eje prioritario sobre el que definir cualquier actuación política. El principio de *hacer realidad los derechos humanos fundamentales* es el primer principio que debería vertebrar las medidas de lucha contra la pobreza en el mundo.
2. Existe una responsabilidad global que no se puede eludir. La relación entre los niveles de vida despilfarradores y los que se caracterizan por la carencia absoluta altera las bases sobre las que se debe actuar. *El principio de solidaridad entre personas, pueblos y generaciones presentes y futuras* debe vertebrar la respuesta conjunta ante los grandes problemas que inundan el mundo.
3. La universalización del desarrollo social ha de hacer hincapié en la idea de que la satisfacción de necesidades constituye un derecho de todos los ciudadanos, que se debe hacer compatible con el derecho de las generaciones futuras. El principio de la *universalización del desarrollo* y el principio de la *sostenibilidad* deben arbitrar los modelos de desarrollo alternativos que se construyan para combatir la pobreza.
4. El reparto desigual de la riqueza y del bienestar es el gran obstáculo que se debe modificar. El problema del desarrollo en el mundo no es de carencias, sino de reparto desigual de la riqueza. El *principio de la igualdad* debe asegurar que la riqueza existente se comparta adoptando nuevas tendencias que conduzcan a estructuras menos desiguales.
5. El esfuerzo y la responsabilidad de la lucha contra la pobreza deben recaer tanto en los Gobiernos de los países ricos como en los de los pobres, aunque los países más ricos deben entender esta situación como un efecto directo de las políticas

de desarrollo que han impuesto. *El principio de responsabilidad* sobre el problema de la pobreza en el mundo debe llevar a estos países a introducir en sus políticas nacionales objetivos de intervención sobre los problemas de la pobreza en los países más pobres.

6. No se puede esperar que los problemas se solucionen por sí mismos. Cualquier aplazamiento en los objetivos de lucha contra la pobreza agrava la problemática. El Estado debe cumplir un papel prioritario en la lucha contra la pobreza tanto a nivel nacional como internacional. El *principio de la intervención* debe constituir la base del desarrollo de Estados de Bienestar que se estructuren a partir del objetivo de acabar con la pobreza, transformando las tendencias de exclusión y desigualdad que se desarrollan en sus sociedades.
7. Y por último, la apuesta por terminar con la pobreza debe ser real, y no quedar como una mera exposición de principios e intenciones. La Cumbre de Copenhague es un buen ejemplo de una declaración de principios que se articula en la práctica de forma muy deficiente. *El principio de unir la teoría con la práctica, y las declaraciones de intenciones con los hechos* constituye un eje prioritario para avanzar en una línea comprometida con los problemas de la pobreza en el mundo.

CUADRO 29

**PRINCIPIOS DE LA INTERVENCIÓN
EN PRO DEL DESARROLLO SOCIAL**

- Hacer realidad los derechos humanos fundamentales.
- Solidaridad entre personas, pueblos y generaciones presentes y futuras.
- Universalización del desarrollo y sostenibilidad.
- Igualdad en el reparto de la riqueza.
- Responsabilidad de todos en la lucha contra la pobreza.
- Intervención.
- Unir teoría y práctica y declaración de intenciones con los hechos.

11.2. EJES Y PRIORIDADES EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

A partir del análisis realizado sobre los grandes temas que subyacen en la problemática del desarrollo social es posible señalar los temas centrales que se deben tener en cuenta antes de plantear las medidas y propuestas concretas. En esta selección se pretende indicar los ejes y prioridades que se deben considerar para luchar contra la pobreza, tanto en su vertiente nacional como en la internacional.

La lucha contra la pobreza es el eje prioritario

El eje prioritario de la intervención debe ser la lucha contra la pobreza, teniendo en cuenta lo que hay detrás de sus causas. Es esencial actuar en la doble vertiente que se indicaba anteriormente: la intervención sobre los efectos y la intervención sobre los procesos. Desde este punto de vista se debe trabajar de forma prioritaria sobre las situaciones más graves, englobadas bajo el concepto de pobreza extrema.

Hay que tener en cuenta además dos consideraciones importantes: 1. La primera es que la pobreza se concentra en determinados colectivos, que tienen una base territorial. 2. La segunda, es que resulta imposible una intervención estructural sin hacer hincapié en los procesos que producen los fenómenos de exclusión que conducen a la pobreza.

Intervención sobre los efectos

Respecto a la intervención sobre los efectos, el objetivo que se debe perseguir es el de conseguir frenar los procesos de deterioro, poniendo en primer plano la recuperación de los derechos vulnerados y asegurando la satisfacción de las necesidades básicas con independencia de la trayectoria laboral que haya tenido cada persona. Lo fundamental en este tipo de intervención es incorporar rápidamente a estas personas a los circuitos de integración.

Las medidas de garantías de recursos son un camino importante, siempre y cuando vayan acompañadas de otras de igual importancia, tendientes a la recuperación social en todas las parcelas en las que se ha producido un deterioro. Este tipo de intervención debe realizarse bajo la lógica de la solidaridad y de la responsabilidad compartida, que juega la sociedad a través de sus instituciones en la protección y en el bienestar de las personas con menores recursos económicos, sociales y culturales.

En el plano internacional, el proceso no es muy diferente: es fundamental frenar los procesos de caída de los niveles de vida que se vienen produciendo en los países más pobres del mundo, atajando las situaciones extremas a partir no sólo de la exclusión en la que vive una parte mayoritaria de las poblaciones de estos países, sino también de la integración de sus intereses en el circuito económico y político internacional. Esto pasa también por la estructuración de un sistema de ayudas a medio y largo plazo que pueda paliar los problemas más graves, introduciendo en cada país una lógica de solidaridad que se debe traducir en la realización de Programas de Desarrollo centrados en las necesidades básicas (alimentación, salud, educación, vivienda, libertades y seguridad) y sostenidos por el fortalecimiento de las capacidades locales y el manejo descentralizado de los recursos.

Intervención sobre los procesos

El segundo eje de lucha contra la pobreza se constituye en torno al objetivo de modificación de las causas y procesos que subyacen en este fenómeno social. Las causas son complejas y difíciles de acotar, aunque se pueden señalar algunos de los elementos más comunes. Se debe tener en cuenta que en la pobreza se produce una acumulación de situaciones que produce un agravamiento de las circunstancias personales y familiares. La integralidad de la intervención es un requisito imprescindible para combatir las causas estructurales del fenómeno, y sólo puede hacerse realidad cambiando la inversión de prioridades que habitualmente se desarrolla en la lucha contra la pobreza. Lo prioritario es tomar este problema como el núcleo de la intervención, habilitando medidas y programas que la traten desde la globali-

dad de factores que intervienen en el problema. Los problemas competenciales y presupuestarios se deben supeditar.

Los aspectos de la intervención integral que se deben tener en consideración son los siguientes:

1. Las *circunstancias personales*, desde el punto de vista de los recursos económicos, formativos, laborales, sanitarios y legales.
2. Las *circunstancias familiares*, teniendo en cuenta la situación de los distintos miembros de la familia y el conjunto de problemáticas que definen su potencial.
3. Las *condiciones del hábitat residencial*, teniendo en cuenta las características del medio en el que se reside, tanto en la vivienda como en el barrio.
4. La definición de los *problemas prioritarios* y las razones que explican el que se haya llegado a ellos. La pobreza tiene características diferenciadas que se deben considerar para conseguir una intervención eficaz.
5. Los *procesos de desestructuración* que se están produciendo en el seno familiar o en cada persona. La desestructuración puede tener facetas muy diversas y estar provocada por múltiples factores que requieren un tratamiento específico: problemas familiares, pérdida de trabajo y problemas de impagos que se producen, problemas de adicción a drogas, violencia en las relaciones familiares, problemas judiciales, etc.

CUADRO 30

EJES DE INTERVENCIÓN SOBRE LOS PROCESOS SOCIALES

- Las circunstancias personales.
- Las circunstancias familiares.
- Las condiciones de hábitat residencial (la vivienda y el barrio).
- La definición de los problemas prioritarios que definen la pobreza.
- Los procesos de desestructuración (personal y familiar).

La intervención sobre el mercado de trabajo

El segundo eje de intervención general debe centrarse en la problemática del desempleo y de la inactividad que mantienen algunos sectores sociales que desean trabajar, pero que no lo pueden hacer porque no encuentran un hueco en el mercado de trabajo. En el caso español esta problemática adquiere una importancia vital, y todo apunta a que lo va a seguir siendo en el futuro. Los problemas fundamentales que se deben solucionar se sitúan en torno a un conjunto de problemáticas, que indican que el mercado de trabajo se caracteriza por su segmentación. Los agujeros negros del sistema se convierten en factores de vulnerabilidad de los grupos sociales afectados, que pueden desencadenar su exclusión de los mecanismos de integración. Los temas claves sobre los que se debe situar el ámbito de las propuestas de lucha contra la pobreza son:

1. La problemática de la *inactividad en las mujeres y en los hombres de más de 55 años*.
2. La *problemática laboral de los jóvenes españoles*, especialmente en lo que se refiere al desempleo juvenil, al desempleo de los jóvenes con baja cualificación, al desempleo de larga duración entre los jóvenes y, globalmente, a las condiciones de inestabilidad, que están haciendo que las trayectorias laborales resulten incompatibles con otros sistemas sociales donde se exige estabilidad: vivienda, sistema de garantía de recursos, etc.
3. La *problemática laboral de las mujeres*, en cuanto a su mayor propensión al desempleo y la inestabilidad laboral. También es muy importante la problemática de las mujeres que se ven obligadas a integrarse en el mercado de trabajo, con baja cualificación y una experiencia laboral anterior muy escasa.
4. La problemática del *desempleo de larga duración*, que afecta especialmente a las mujeres, a los jóvenes, y a los hombres adultos con baja cualificación. Ésta se encuentra relacionada con la inactividad de los hombres.

5. La problemática de la *inestabilidad*, que introduce un elemento de inseguridad permanente, que constituye un factor de riesgo que impide el desarrollo de algunos procesos sociales fundamentales, como la emancipación de los jóvenes.

CUADRO 31

EJES DE INTERVENCIÓN SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

- La problemática de la inactividad de las mujeres y los hombres de más de 55 años.
- La problemática de los jóvenes.
- La problemática de las mujeres.
- La problemática del desempleo de larga duración.
- La problemática de la inestabilidad.

La intervención sobre el sistema de protección

El tercer eje de prioridades se sitúa en torno a algunos aspectos relevantes del sistema de protección desarrollado en España, todavía de forma muy incipiente. Este sistema actúa como un factor de corrección de las desigualdades, cuando se plantea desde la perspectiva de la universalización de unos derechos a los que algunos grupos sociales no tienen acceso. Sin embargo, el sistema de protección tal como está concebido reproduce las desigualdades sociales existentes, e incluso en determinadas circunstancias se convierte en un factor generador de desigualdades que se añaden a las ya existentes. Por ello debe ser criterio director de la intervención en este eje el incrementar la participación presupuestaria en las inversiones en el sistema de protección, reduciendo costes innecesarios, y concentrando el gasto en situaciones de vulnerabilidad y exclusión social. Al igual que se señalaban en el desempleo, los temas claves sobre los que se deberían dirigir las propuestas de intervención son:

1. La *extensión de la universalización educativa y sanitaria* desde unas bases de calidad y de acceso a los servicios básicos igualitarias.
2. La problemática del *fracaso escolar*, y los problemas derivados de las trayectorias educativas de los grupos de jóvenes que van abandonando el sistema escolar desde sus comienzos, o que no llegan a finalizar la formación básica.
3. La *desconexión entre formación, educación y necesidades del mercado de trabajo*. De especial importancia resulta la problemática de la Formación Profesional y la Garantía Social.
4. El *acceso a los servicios de salud* en términos globales por parte de los grupos sociales con menores recursos.
5. La *extensión de la medicina preventiva* a parcelas no cubiertas por la sanidad pública, para corregir la intervención de algunos factores de riesgo en la salud.
6. Las *desigualdades en la cuantía de las pensiones de jubilación* derivadas de los distintos períodos de cotización.
7. Las *bajas y escasas pensiones contributivas y asistenciales*, que castigan las trayectorias laborales menos estructuradas desde esquemas de estabilidad.
8. La *discriminación en las pensiones de viudedad*.
9. La *reducción de los sistemas de protección al desempleo* y la tendencia a convertirlos en una prestación asistencial
10. Las *Rentas Mínimas* como derecho a unos ingresos mínimos y como derecho a la inserción.
11. La *crisis residencial* como efecto de la no universalización del derecho a la vivienda.
12. El *elevado coste y la falta de alternativas residenciales* para los grupos menos favorecidos.
13. La *escasa participación pública en la producción de viviendas sociales* y en la problemática residencial.

CUADRO 32

EJES DE LA INTERVENCIÓN SOBRE EL SISTEMA DE PROTECCIÓN

- La extensión de la universalización con idéntica igualdad.
- La problemática del fracaso escolar.
- La desconexión entre sistema educativo y mercado de trabajo.
- El acceso a los servicios de salud de los grupos más desfavorecidos.
- Las desigualdades en las pensiones.
- La discriminación en las pensiones de viudedad.
- La reducción del sistema de protección al desempleo.
- Las rentas mínimas como derecho.
- La crisis residencial y el elevado coste de la vivienda.
- La falta de alternativas y la escasa participación pública en la producción de viviendas sociales.

La intervención sobre el papel de España en las causas que generan la pobreza en el mundo

El cuarto eje de prioridades debe estar en el papel que España pueda jugar a la hora de romper las estructuras que generan pobreza en el mundo. Está claro que el Gobierno español no tiene la fuerza de otros a la hora de alzar la voz en organismos y reuniones internacionales, pero sin duda la décima economía del mundo, con un papel crecientemente importante en el panorama internacional, podrá hacerse escuchar en algunos ámbitos. España puede romper su tradicional segundo plano en cuestiones de política internacional y asumir un papel político consecuente con los signos de este final de siglo. Los contenidos de ese papel deben tocar los siguientes temas:

1. *Una posición más activa en los organismos internacionales, evitando actuar al ritmo marcado por el grupo de los países más ricos y tratando de desarrollar una postura política valiente y propia.*

2. *Romper el proceso de desregulación financiera*, que deja desprotegidas a muchas economías de los países del Sur.
3. *Frenar el acopio de poder de algunos organismos como el FMI*, profundamente antidemocráticos, y que tienen en sus manos el destino de sociedades enteras, *fortaleciendo al tiempo el papel de las Naciones Unidas*.
4. *Un incremento la transparencia de la OCDE*, introduciendo medidas que amplíen la participación de la sociedad civil.
5. Impulso de un *enfoque coherente de las discusiones*, que incorpore a la económica las visiones política y comercial.
6. *Evitar los desarrollos parciales de los acuerdos*, en donde se retrasan aquellas medidas que más favorecen a los países del Sur.
7. El *desarrollo de una política más activa en materia de condonación de deuda externa*, planteando medidas concretas para el caso español y proponiendo una reforma de iniciativas internacionales fracasadas, como es el caso de la HIPC.

CUADRO 33

**EJES DE LA INTERVENCIÓN SOBRE EL PAPEL
DE ESPAÑA EN LAS CAUSAS QUE GENERAN
LA POBREZA EN EL MUNDO**

- Una posición más activa en los organismos internacionales.
- Romper el proceso de desregulación financiera.
- Frenar el acopio de poder de algunos organismos como el FMI, fortaleciendo al tiempo el papel de las Naciones Unidas.
- Un incremento de la transparencia de la OCDE, introduciendo medidas que amplíen la participación de la sociedad civil.
- Enfoque coherente de las discusiones.
- Evitar los desarrollos parciales de los acuerdos.
- Desarrollo de una política más activa en materia de condonación de deuda externa.

La intervención sobre la vertiente internacional del fenómeno de la pobreza a través de los programas de ayuda al desarrollo

La implicación española sobre este problema requiere la reformulación del papel que juega la Ayuda Oficial al Desarrollo, que debe constituirse en un mecanismo en el que prime el objetivo de combatir la situación de la pobreza en los países más pobres del mundo. Esta reformulación implica también un cuestionamiento del papel jugado por la política exterior española en los grandes organismos internacionales, y del debate sobre la deuda externa, tratando de habilitar soluciones que sean viables desde la lógica de una cooperación fijada por los intereses y objetivos formulados en la Cumbre de Copenhague. Desde este punto de vista, los temas claves sobre los que se debería dirigir el conjunto de propuestas para desarrollar de forma coherente los Compromisos de Copenhague son:

1. La *baja cuantía de la Ayuda Oficial para el Desarrollo* y el estancamiento que se viene produciendo.
2. La *baja calidad de la Ayuda Oficial para el Desarrollo* valorada a través de criterios claves como el compromiso 20/20, la educación básica, la concentración de la Ayuda en los países

CUADRO 34

EJES DE LA INTERVENCIÓN SOBRE LA VERTIENTE INTERNACIONAL DE LA PROBLEMÁTICA DE LA POBREZA A TRAVÉS DE LA AOD

- Baja cuantía de la Ayuda Oficial para el Desarrollo.
- Baja calidad de la AOD.
- Adecuación de los organismos ejecutores de la ayuda a las nuevas medidas previstas por la Ley.
- Falta de coherencia en la AOD.
- Importancia del Plan Director como documento clave.
- Excesiva dispersión geográfica.
- La escasa coordinación entre todas las instituciones e instrumentos implicados en la AOD.
- Escasa importancia de África Subsahariana entre los países receptores.

más pobres y la necesidad de introducir una perspectiva de género en los Programas de Desarrollo.

3. *Adecuación de los organismos ejecutores de la ayuda a las nuevas medidas previstas por la Ley.*
4. *Asumir el Plan Director Plurianual como un instrumento clave para la planificación, gestión y evaluación de la ayuda.*
5. Reducir el marco geográfico de la ayuda, concentrando países e incrementando la planificación en cada uno de ellos.
6. La *escasa coordinación* entre todas las instituciones e instrumentos que de un modo u otro participan en la Ayuda Oficial para el Desarrollo.
7. *La escasa importancia que la Cooperación Española concede a África Subsahariana*, especialmente en el área de programas y proyectos.

11.3. CINCUENTA PROPUESTAS PARA EXTENDER EL DESARROLLO SOCIAL

La extensión del desarrollo social a los grupos más desfavorecidos y la lucha contra la pobreza como un fenómeno mundial requiere la adopción de un conjunto de medidas que vayan encaminadas a conseguir estos dos objetivos. Estas propuestas generales deben constituir la base del cumplimiento de los Acuerdos y Compromisos a los que se llegó en la Cumbre de Copenhague, y además deben servir de marco de discusión y de control para valorar el carácter social y el compromiso de acabar con la pobreza que mantienen los responsables de las instituciones públicas españolas.

El criterio para definir estas propuestas ha sido el de analizar previamente el estado del desarrollo social, para señalar los déficit principales, que son los aspectos que deben ser considerados como temáticas prioritarias de las propuestas. Estas propuestas son generales y requerirán una discusión y posterior concreción. Aunque en cualquier caso son indicativas de por dónde se debe abordar el debate de la próxima Cumbre e indicativas de los principales temas que se deben incluir en un cualquier Programa de Intervención que tenga como objetivo la erradicación de la pobreza de forma real y efectiva. Estas propuestas son:

LOS COMPROMISOS	LOS DÉFICIT	LAS PROPUESTAS
<p>1 <i>Crear un entorno económico, político, social, cultural y jurídico que permita el logro del desarrollo social.</i></p>	<p>➤ Sobre el sistema financiero internacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ El proceso de desregulación financiera desprotege a las economías de los países emergentes, frente a los ataques de los capitales especulativos. ❖ Los organismos financieros internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional, han fracasado en la gestión del sistema financiero internacional, demostrando falta de capacidad e imaginación para hacer frente a situaciones nuevas, como la crisis que se ha planteado en Asia y América Latina. ❖ Por otro lado, las medidas que se han tomado para hacer frente a estas crisis han buscado más proteger los intereses de los acreedores especulativos —que habían asumido un riesgo en esas inversiones— que evitar la pauperización de los países afectados. <p>➤ Sobre el modelo de relaciones comerciales internacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Existen importantes carencias en la transparencia y participación dentro de la OCDE. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. España debe adoptar una postura más crítica en cuanto al papel del Fondo Monetario Internacional, apoyando la democratización de esta institución y limitando su capacidad de intervención en las políticas de intervención de los países del Sur. 2. Apoyar un mayor control del flujo internacional de capitales, en especial los especulativos, a través de medidas nacionales y mecanismos internacionalmente acordados, como, por ejemplo, la Tasa Tobin. 3. España debe defender que en la revisión de la Cumbre de Copenhague se realice un balance al más alto nivel de estos problemas, aprovechando el proceso «Finanzas para el Desarrollo», que tendrá lugar en el año 2001. 4. Tal como señaló en su momento la Cumbre de Copenhague, debe realizarse un estudio sobre las consecuencias sociales de la Ronda Uruguay, y éste debe ser encargado a la UNCTAD. Se recomienda no poner en marcha la nueva «Ronda Milenio» hasta no haber evaluado en profundidad las consecuencias y

LOS COMPROMISOS	LOS DÉFICIT	LAS PROPUESTAS
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Las discusiones carecen de un enfoque coherente que integre las visiones comercial, financiera y política, buscando una coordinación entre los organismos internacionales como la OMC y las Naciones Unidas. ❖ No se han puesto en marcha aquellos acuerdos de la Ronda Uruguay que resultaban ventajosos para los países del Sur, como los agrícolas y textiles, así como la revisión de las cláusulas comerciales que aseguren la cobertura de necesidades básicas y permitan una mayor flexibilidad a los países del Sur a la hora de interpretar los acuerdos comerciales. 	<p>el pleno cumplimiento de la ronda anterior.</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Es importante asegurar que los organismos responsables de velar por los derechos humanos de los trabajadores y de los niños sean los organismos pertinentes de Naciones Unidas (OIT, UNICEF, Comisión de DD.HH.) y no la OMC. 6. Debe asegurarse una mayor transparencia en los organismos internacionales. En concreto, la OCDE debe abrir a la participación de la sociedad civil debates como el que tuvo lugar durante la negociación del AMI.
<p>2. <i>Erradicar la pobreza absoluta antes de una fecha que habrá de fijar cada país.</i></p>	<p>➤ En lo que hace referencia a la extensión o incidencia de la pobreza en la sociedad española, el balance es positivo, ya que en los últimos diez años se ha reducido la proporción de hogares pobres.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 7. Poner la lucha contra la pobreza en el primer plano, bajo una concepción integral del fenómeno y la intervención. Por ello es necesario elaborar un Plan General de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social Estatal, en el que se tengan en cuenta el conjunto de factores y situaciones que intervienen en la problemática, así como el complemento de los planes de lucha contra la pobreza a nivel autonómico.

LOS COMPROMISOS	LOS DÉFICIT	LAS PROPUESTAS
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ha habido un fuerte retroceso de la pobreza absoluta, es decir, la pobreza más grave (-25% RDN), lo que constituye también un aspecto positivo de la lucha del Gobierno español contra la erradicación de la pobreza. ➤ No obstante, estudios recientes indican que esta tendencia puede estar invirtiéndose, reduciéndose la participación de las decilas de gasto más pobres en favor de las más ricas, y viéndose incrementado, en términos absolutos, el volumen de población que padece una pobreza severa. De confirmarse estas tendencias, el balance positivo del objetivo de reducción de la pobreza se vería comprometido. ➤ Sin embargo, si se contemplan indicadores más cualitativos y menos básicos de la evolución de la pobreza en España, se constata que persisten fuertes déficit, que hacen que el cumplimiento de este objetivo no haya sido del todo satisfactorio, y por tanto su valoración sea negativa. Son tres los hechos que determinan esta valoración: <ul style="list-style-type: none"> ❖ El Gobierno español ha destinado sólo una pequeña parte de la capaci- 	<ol style="list-style-type: none"> 8. Potenciar la participación de actores e instituciones en los territorios para aplicar una estrategia coherente de integración económica y social del conjunto de los grupos desfavorecidos en cada territorio. Son los proyectos integrados de desarrollo local marcos adecuados de actuaciones en los territorios en los que el nivel de carencias y el número de las mismas producen situaciones generales de pobreza o riesgo de exclusión o constituyen un campo abonado para las mismas. 9. Configurar la red de servicios sociales como servicios integrales de bienestar social. En su desarrollo es necesario insistir en reforzar la concertación entre las diversas Administraciones, con el objetivo de financiar una red que permita garantizar las prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad, con servicios de calidad, adecuados a sus necesidades. 10. Es necesario desarrollar un sistema de detección y atención urgente para frenar los procesos de deterioro en el momento que se producen situaciones de desestructuración. Agilizar la interven-

LOS COMPROMISOS	LOS DÉFICIT	LAS PROPUESTAS
	<p>dad económica de nuestro país en la tarea de acabar con la pobreza, ya que la reducción de ésta ha sido pequeña comparada con el crecimiento del PIB.</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Persisten situaciones de pobreza, que aunque cercanas al umbral de pobreza, mantienen a la población que las vive en unas condiciones de precariedad social y económica importantes. ❖ Se han incorporado nuevos colectivos a la pobreza que antes no sufrían este riesgo, fundamentalmente jóvenes, mujeres solas o mujeres solas con cargas familiares, e inmigrantes económicos extranjeros. Esta realidad es un buen indicador de cómo en la sociedad española existen procesos sociales que mantienen y reproducen los mecanismos de exclusión para determinados colectivos. <p>➤ En lo relativo a las políticas públicas destinadas a la lucha contra la pobreza, no se ha seguido la recomendación reflejada en el Programa de Acción de la Cumbre de establecer planes nacionales de erradicación de la pobreza. No existe un Plan</p>	<p>ción en los momentos más graves para evitar que se encadenen procesos de deterioro.</p> <p>11. Afrontar la parcialización y sectorialización de los servicios sociales, pues en relación con la integración social de diversos colectivos (mujer, gitanos, inmigrantes, etc.) se ha dado un desarrollo sectorial, pero sigue siendo necesaria una acción en la proximidad que integre lo sectorial y lo global. Así como integrar la acción de estos servicios y sus prestaciones junto con las cuestiones referidas al empleo, la formación, la vivienda. etc.</p>

LOS COMPROMISOS	LOS DÉFICIT	LAS PROPUESTAS
	<p>de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de ámbito estatal, que diseñe una estrategia nacional para combatir la pobreza, y coordine así los esfuerzos particulares realizados en los Planes existentes de ámbito autonómico.</p>	
<p>3 <i>Promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de las políticas.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La creación de empleo en los últimos cinco años ha sido significativa. Por tanto, el balance en cuanto al objetivo de reducción del desempleo en términos generales es positivo, más aún cuando en esas mismas fechas la población activa también ha aumentado. ➤ Este balance no resulta tan aceptable si, más allá de los indicadores cuantitativos, el análisis de la realidad del empleo en España se centra en la suficiencia de éste para procurar a las personas medios de vida dignos y en el reparto del empleo creado entre los diferentes grupos sociales. En este sentido, puede decirse que el Gobierno español ha incumplido el compromiso firmado en la Cumbre de generar empleos de calidad para todas las personas que constituyan medios de vida seguros, debido a: 	<p>12. Es necesario desarrollar políticas activas de empleo dirigidas a personas procedentes de situaciones de exclusión, para revertir los mecanismos de exclusión laboral. Se trata de medidas urgentes para mejorar la formación de los grupos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo, como consecuencia de su reducida empleabilidad y/o de haber pasado a la categoría de parado desanimado, mediante planes vinculados con el empleo, sin separar la formación y el trabajo.</p> <p>13. Desarrollar un Programa de Intervención Urgente sobre los colectivos afectados por el paro de larga duración. Es necesario diseñar un sistema que frene la caída de la actividad entre los trabajadores de más de 55 años, introduciendo alternativas de empleo relacionadas con la potenciación del sistema</p>

LOS COMPROMISOS	LOS DÉFICIT	LAS PROPUESTAS
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ A pesar del empleo creado la dimensión del desempleo en la sociedad española es todavía muy grande en comparación con el resto de sociedades desarrolladas. Ello implica la permanencia del riesgo de pobreza para las personas que lo sufren. ❖ Persiste un importante volumen de personas desempleadas de larga duración, lo que puede ser valorado como un indicador negativo de las políticas de empleo puestas en marcha, que no son capaces de modificar las condiciones estructurales del desempleo. ❖ Está aumentado la precariedad laboral en el mercado de trabajo español, constituyendo un rasgo definitorio de la mayoría de los nuevos puestos de trabajo que se están creando. ❖ El desempleo y la inestabilidad laboral se concentran especialmente en los sectores más vulnerables socialmente —los jóvenes, las mujeres, las personas con minusvalía, la etnia gitana, los inmigrantes económicos y los trabajadores mayores de 55 años—, que son los colectivos para 	<p>de bienestar en las parcelas de mayor debilidad.</p> <ol style="list-style-type: none"> 14. Creación de un Plan de Urgencia para el empleo entre los jóvenes con mayores problemas de integración: escasa cualificación, desempleo juvenil de larga duración, desestructuración familiar, situaciones de marginación, etc. 15. Reconocer, promover y dotar a las empresas de inserción como instrumentos de las políticas activas de empleo, en concreto, como estructuras productivas de bienes y servicios que tienen como fin primordial la inserción de personas en situaciones de exclusión social a través de procesos personalizados de formación y trabajo. 16. Continuar potenciando las medidas de discriminación positiva en el empleo femenino para reducir las tasas de inactividad y las tasas de desempleo. 17. Desarrollar y extender el empleo de calidad: <ol style="list-style-type: none"> a) Relacionar las medidas activas de empleo con las de reparto del empleo existente, mejora de servicios

LOS COMPROMISOS	LOS DÉFICIT	LAS PROPUESTAS
	<p>los cuales el riesgo de pobreza y exclusión social ha aumentado de forma significativa en los últimos años.</p> <p>➤ Estas tendencias pueden poner en entredicho el cumplimiento futuro por parte del Gobierno español del objetivo de erradicación de la pobreza y suponer un retroceso o al menos un estancamiento de los avances conseguidos hasta este momento, debido a la influencia del mercado de trabajo en los procesos que conducen a la pobreza.</p>	<p>públicos, reducción de jornadas de trabajo, autoempleo y mejora de las condiciones laborales.</p> <p>b) Potenciar el empleo en los nuevos yacimientos que se están desarrollando, con especial hincapié en las temáticas sociales y medioambientales, facilitando una mayor participación de la sociedad civil y de las instituciones públicas.</p> <p>18. Reformar la legislación en materia de empleo, simplificando los mecanismos de contratación para conseguir una mayor estabilidad. Gravar la utilización de los sistemas de temporalidad como mecanismo de abaratamiento de los costes laborales. Se debe reducir notablemente la tasa de inestabilidad que presenta actualmente el mercado de trabajo en España.</p>
<p>4 <i>Promover la integración social basada en la promoción y la protección de todos los derechos humanos.</i></p>	<p>➤ La valoración del grado de cumplimiento por parte del Gobierno español del compromiso de <i>universalización de la protección social</i> ha de ser positiva, ya que en los últimos años se ha ampliado significativamente la cobertura de las pensiones, la sanidad se ha universalizado, y la educación obligatoria se ha generalizado.</p>	<p>19. Mejorar progresivamente las pensiones más bajas, elevándolas hasta niveles que permitan una calidad de vida aceptable. Concentrar el esfuerzo presupuestario en las pensiones más reducidas. Mejorar las pensiones asistenciales, elevándolas hasta niveles que permitan cubrir con holgura las necesidades sociales</p>

LOS COMPROMISOS	LOS DÉFICIT	LAS PROPUESTAS
<p>5 <i>Lograr la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer.</i></p>	<p>➤ Sin embargo, cuando el análisis del sistema de bienestar español trasciende los logros generales que éste ha sido capaz de alcanzar, y se observa la calidad y el reparto de los derechos sociales actualmente, el balance no resulta tan satisfactorio. En este sentido, hay que recalcar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ El sistema de bienestar español no garantiza para muchas personas una <i>protección económica y social suficiente</i>, y por tanto la Administración española incumple este compromiso. Su baja intensidad protectora es el principal factor responsable de este incumplimiento. ❖ Existen sectores de población que no tienen garantizado el acceso a los servicios sociales básicos, por lo que la intervención pública en materia de bienestar no está alcanzando el objetivo de <i>atender a las necesidades humanas básicas de todos</i>. ❖ La entrada progresiva en el ámbito del bienestar, junto a la baja intensidad protectora del sistema de protección social, están expulsando a aquellos sectores de la población que no pue- 	<p>más básicas. Elaborar un plan de choque para romper la discriminación de las pensiones de viudedad.</p> <p>20. Caminar hacia un sistema de cobro único que permita lograr unos ingresos suficientes para vivir con todas las necesidades básicas resueltas. Reformular el concepto de Salario Mínimo Interprofesional desde nuevos supuestos, que partan de la consideración del salario como requisito sobre el que se debe soportar unas condiciones de vida suficientes, con todas las necesidades básicas cubiertas y con capacidad y holgura suficiente para enfrentarse a los momentos de urgencia.</p> <p>21. Romper la tendencia de caída de la protección al desempleo. Mejorar las condiciones de acceso, alargando el tiempo de protección. Relacionar el cobro de esta prestación con actividades formativas relacionadas con actividades productivas y promover programas de inserción laboral efectivos. Adecuar los mecanismos de protección a las circunstancias personales.</p>

LOS COMPROMISOS	LOS DÉFICIT	LAS PROPUESTAS
	<p>den costearse una protección complementaria a través del mercado, de la posibilidad de satisfacer adecuadamente necesidades básicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ El Gobierno español no está garantizando el <i>acceso en condiciones de igualdad</i> de todos los ciudadanos a los servicios sociales. En este sentido, el sistema de protección social español manifiesta debilidades importantes y no corrige las desigualdades de oportunidades de bienestar producidas por el mercado. ➤ El balance del compromiso de la Administración española con la mejora de la calidad y la equidad de los derechos sociales resulta insuficiente, no sólo desde un punto de vista absoluto, sino también en relación con la capacidad económica que la sociedad española posee y con el grado de desarrollo ya alcanzado por el sistema de protección cuando se firmaron los compromisos. ➤ En este sentido, hay que destacar que se trata de objetivos que para la sociedad española son alcanzables, lo que hace que su incumplimiento sea aún más grave. 	<p>22. Firmar un compromiso sobre Rentas Mínimas entre la Administración Central del Estado y las Comunidades Autónomas que desarrolle esta prestación, y se garantice una cuantía mínima común en todo el Estado, complementada según el coste de la vida y otras circunstancias específicas en cada Comunidad Autónoma.</p> <p>23. Las rentas mínimas deben constituir un derecho pleno exigible cuando se cumplan los requisitos para su concesión, y deben configurarse como un instrumento para garantizar el derecho a unos ingresos mínimos y el derecho a la inserción.</p> <p>24. Reformular las políticas de vivienda actuales desde supuestos alternativos que impliquen una mayor participación pública en la promoción de viviendas, hasta que la inversión pública en porcentaje sobre el PIB iguale la media europea. Se debe primar la promoción pública de viviendas destinadas al alquiler e intervenir sobre los costes de la vivienda, especialmente los del suelo.</p>

LOS COMPROMISOS	LOS DÉFICIT	LAS PROPUESTAS
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Las tendencias anteriormente comentadas pueden comprometer de manera negativa el cumplimiento futuro del objetivo de erradicación de la pobreza, ya que están originando la persistencia en la sociedad de la pobreza relativa. Asimismo pueden empezar a significar ya, por los efectos sociales que tienen, un retroceso en la capacidad presente y futura del sistema de bienestar para corregir los fallos del mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> 25. Es necesario equilibrar, dentro del Plan de Vivienda, la proporción de viviendas de protección oficial de régimen general y de régimen especial, promoviendo con mayor intensidad las de régimen especial (a las que puedan acceder las personas con ingresos inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional). 26. Potenciar un plan de choque para luchar contra la exclusión residencial a la que se ven sometidos los colectivos sociales más vulnerables, que no pueden bajo ninguna circunstancia resolver sus necesidades residenciales en el mercado.
<p>6 <i>Lograr el acceso universal y equitativo a la educación y a la atención primaria de la salud.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Quedan por cubrir importantes huecos para lograr la completa escolarización de la franja de edad entre 0-6 años. La intervención sobre una <i>franja de edades comprendidas entre los 14 y 16 años</i> que en el tránsito de la ESO se está quedando fuera de la enseñanza reglada. ➤ Existen índices de <i>fracaso escolar</i> muy importantes, al igual que las <i>tasas de absentismo escolar</i>, especialmente en algunos colectivos y etnias. Estas problemáticas se concentran especialmente en algu- 	<ul style="list-style-type: none"> 27. Elaborar y desarrollar un Plan de mejora de la atención dispensada en materia sanitaria, reduciendo los tiempos de espera y acercando la atención a los colectivos más vulnerables y desfavorecidos. Extender la atención a aspectos de la salud que actualmente quedan fuera, pero que constituyen factores de riesgo para la salud. 28. Potenciar la función de detección por el sector sanitario de las situaciones de exclusión social presentes o futuras, y la

LOS COMPROMISOS	LOS DÉFICIT	LAS PROPUESTAS
	<p>nos grupos sociales étnicos con rendimientos escolares muy inferiores.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ A la insuficiente <i>adecuación</i> entre las exigencias del mercado de trabajo y la formación impartida, hay que unir la dinámica de desprestigio de la Formación Profesional, que todavía no constituye una alternativa verdadera a la Enseñanza Universitaria. También quedan por desarrollar los Programas de Garantía Social como instrumentos de inserción social de los grupos de jóvenes que se quedan descolgados del sistema. ➤ La <i>necesidades educativas</i> de las personas adultas procedentes de situaciones desfavorecidas como las que derivan del analfabetismo, desempleo y pobreza, constituyen otro de los huecos que todavía no cubre satisfactoriamente el sistema. ➤ A pesar de que se mantienen uno de los niveles mejores de salud del mundo y se ha conseguido universalizar el sistema de salud, realizando un notable esfuerzo económico, no obstante existen zonas en las que la universalización no ha llegado, salvo los grupos que acceden a ellos a través de la Medicina privada. 	<p>necesidad de actuación de los servicios sociales cuando se tenga conocimiento de las mismas. Por ello avanzar en la coordinación del sector sanitario con los servicios sociales para facilitar la intervención en las situaciones de exclusión.</p> <ol style="list-style-type: none"> 29. Incrementar la dotación presupuestaria para hacer efectiva la aplicación del Real Decreto 299/1996, de 28 de febrero, de Compensación de las desigualdades en educación. 30. Desarrollar un plan de choque para la mejora educativa en los Centros más problemáticos, donde se concentran las situaciones más difíciles y conflictivas, para luchar contra el fracaso escolar y el absentismo. Estos problemas suelen concentrarse en determinados Centros, que deberían recibir una atención preferente para reducir los niveles de fracaso, permitiendo además que las alternativas a estas situaciones sean viables desde el punto de vista del empleo. Potenciar los Programas de Garantía Social y la Educación Compensatoria. 31. Romper la dinámica de desprestigio de la Formación Profesional mediante progra-

LOS COMPROMISOS	LOS DÉFICIT	LAS PROPUESTAS
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La salud se distribuye heterogéneamente, los grupos más desfavorecidos son los que tienen peor salud. El acceso a la salud también es desigual, los grupos con mayores recursos utilizan de forma más eficaz los servicios sanitarios. ➤ Algunas enfermedades (SIDA) o hábitos poco saludables (consumo de drogas) se concentran en grupos sociales vulnerables. ➤ España no ha avanzado en el cumplimiento del compromiso de lograr el acceso a una educación universal gratuita en todo el mundo para el año 2015. ➤ La Educación Básica no representa un objetivo prioritario en el conjunto de la Ayuda española, ni se aprecia una consideración de las repercusiones que sobre este sector pueden tener otras acciones de política exterior o económica (como la gestión de la deuda externa). ➤ No existe una dirección estratégica clara, y esto se refleja en la ausencia de una planificación coherente y un marco geográfico claro, así como en la inexistencia de unidades técnicas especializadas en educación en el seno de la AECL. 	<p>maciones formativas relacionadas con las necesidades del mundo laboral. Realizar un gran Pacto de Estado en el que todas las partes implicadas en la creación del empleo participen en el prestigio de la Formación Profesional, haciéndola una alternativa válida para la formación de los jóvenes y de los adultos. Relacionar este Plan con los nuevos yacimientos de empleo y con las necesidades sociales.</p> <p>32. En el ámbito internacional, España debe adoptar un <i>Compromiso por la Educación para Todos</i>, en el que se incluyan, de una manera coordinada y coherente con el resto de objetivos de desarrollo, los siguientes apartados:</p> <p>a) Inclusión en el Plan Estratégico de la Deuda Externa de las provisiones necesarias para asegurar el empleo de los recursos obtenidos en programas de educación básica. Asimismo, debe incluirse una propuesta específica del Gobierno español para la reforma de las políticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, de manera que se proteja el acceso a la educación bá-</p>

LOS COMPROMISOS	LOS DÉFICIT	LAS PROPUESTAS
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ En conjunto, la Educación Básica apenas representa un 2,63% del total de la AOD bilateral. Dos de cada tres pesetas de la ayuda española destinadas al sector educativo se dirigen a la educación secundaria y universitaria, recibiendo la educación básica menos de un 30% del total. ➤ No se ha realizado un análisis de la repercusión de la deuda externa sobre los sectores sociales básicos, ni España ha defendido ante las Instituciones Financieras Multilaterales la inclusión de consideraciones sociales en las políticas de gestión económica dirigidas a los países más endeudados. 	<p>sica de la población de los países afectados por la deuda.</p> <ul style="list-style-type: none"> b) Destinar al menos el 8% de la AOD Bilateral a Educación Básica, reforzando la política multilateral para incrementar la participación española en los foros internacionales relacionados con la infancia y la educación. c) Apoyar en los foros correspondientes (Banco Mundial, FMI, UNICEF y UNESCO) la necesidad de adoptar una iniciativa energética para el cumplimiento definitivo de los compromisos sobre educación, prestando todo el apoyo financiero y técnico a su alcance.
7	<p><i>Acelerar el desarrollo de África y de los Países Menos Adelantados.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Pese a que en África Subsahariana se encuentran la mayor parte de los países más pobres del mundo, lo cierto es que esta zona no es una prioridad para la política exterior española en general y la de cooperación en particular. ➤ En concreto, los déficit más importantes que encontramos son los siguientes: 	33. Durante el proceso de revisión de Copenhague, España debe apoyar que se considere África Subsahariana como una excepción, y se acuerden privilegios unilaterales y tratamientos preferenciales, especialmente en los ámbitos de Ayuda, Deuda y relaciones comerciales.

LOS COMPROMISOS	LOS DÉFICIT	LAS PROPUESTAS
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Los fondos destinados a África siguen siendo escasos y están excesivamente determinados por la cooperación financiera y la condonación de deuda. ❖ El grupo de países con los que España mantiene una relación de cooperación estable es excesivamente reducido. ❖ Escasa eficacia de los principales instrumentos utilizados. ❖ Limitado conocimiento de África por parte de las instituciones y los agentes de cooperación. 	<p>34. España debe adoptar una política exterior en relación con África Subsahariana, fomentando una mayor presencia de España en estos países, así como en los foros multilaterales en los que se traten temas de interés para la región.</p> <p>35. España debe considerar África Subsahariana una de sus prioridades en la política de cooperación, y así debe quedar establecido en la lista de países preferentes que contemple el nuevo Plan Director.</p> <p>36. El Gobierno español debe duplicar la cantidad destinada a proyectos en África Subsahariana, que contribuyan a garantizar la alimentación, la salud y la educación de las poblaciones más necesitadas del África Subsahariana.</p>
<p>8 <i>Velar porque los programas de ajuste estructural incluyan objetivos de desarrollo social.</i></p>	<p>➤ Ausencia de una política activa, global y planificada de gestión de la deuda externa. La política de gestión de la deuda ha venido principalmente determinada por las decisiones del Club de París, que tiene las siguientes limitaciones;</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Condicionalidad al establecimiento y cumplimiento previo del ESAF. 	<p>37. España debe adoptar una postura más activa en las instituciones financieras internacionales (especialmente en el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo), presionando en sus órganos de decisión para que los Programas de Ajuste Estructural consideren objetivos sociales.</p>

LOS COMPROMISOS	LOS DÉFICIT	LAS PROPUESTAS
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Sólo se incluye a aquella contraída antes de la <i>fecha de corte</i> (<i>cut off day</i>). ❖ Falta de transparencia. ❖ Limitación de la capacidad de actuación de los países miembros en cuestiones relativas a la condonación y conversión de la deuda bilateral comercial. ➤ Gestión de la deuda desde un perfil financiero, con escasa incidencia en reducciones efectivas de deuda externa. Abandono de criterios de desarrollo humano. ➤ Falta de coordinación con el resto de acciones de la cooperación para el desarrollo (falta de planificación conjunta —Plan País—). ➤ Papel subsidiario en las Instituciones Financieras Multilaterales. En concreto se debe apoyar e impulsar la reforma de la Iniciativa HIPC, que adolece de los siguientes déficit; <ul style="list-style-type: none"> ❖ Plazos demasiados largos. ❖ Umbrales de sostenibilidad muy altos. ❖ Escaso alivio de la deuda. 	<p>38. Asimismo, España debe apoyar que la revisión de Copenhague recomiende que más países realicen revisiones participativas de los impactos sociales de sus procesos de ajuste, con miras a la reformulación de estrategias y la participación de Naciones Unidas, Gobiernos y sociedad civil.</p> <p>39. La realización entre desarrollo insostenible y desarrollo humano pobre se puso en evidencia en la Cumbre de Copenhague 95. Es por ello obligado formular un plan global de gestión de la deuda, un Plan Estratégico para el Alivio de la Deuda Externa.</p> <p>40. Llevar a cabo acciones efectivas de reducción de deuda; Planes políticos que planteen que la reducción de la deuda se vincule a inversiones en desarrollo humano. Esta propuesta se articularía a través de los siguientes instrumentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Condonación de la deuda. b) Conversiones de deuda por desarrollo. c) Propuestas concretas y cerradas. Propuestas cerradas para la resolu-

LOS COMPROMISOS	LOS DÉFICIT	LAS PROPUESTAS
	<p>❖ No existe vinculación con objetivos de reducción de pobreza.</p>	<p>ción de la deuda para un pequeño grupo de países significativos. La propuesta supone el trabajo a cuatro bandas, incluyendo a ambos Estados y a las ONG españolas y de los países implicados.</p> <p>41. Proponer un plan de mejora de la gestión de la deuda que contemple algunas modificaciones, como:</p> <p>a) La gestión de la deuda debe realizarse conjuntamente por expertos financieros y expertos en desarrollo y cooperación dentro de la Administración pública.</p> <p>b) La instancia encargada de gestionar la deuda externa debe contar con la suficiente autonomía financiera para llevar adelante las acciones pertinentes, sin necesidad de caer en farragosas aprobaciones en diferentes instancias de la Administración.</p> <p>42. La reforma de la HIPC pasa necesariamente, según los criterios que defienden diversas organizaciones tales como EURODAD, la Coalición Jubileo 2000 o la Red Internacional de ONG y Oxfam Internacional.</p>

LOS COMPROMISOS	LOS DÉFICIT	LAS PROPUESTAS
<p>9 <i>Aumentar sustancialmente los recursos asignados al desarrollo social.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La Ayuda Oficial al Desarrollo en España incumple los compromisos gubernamentales de destinar el 0,7% del PNB a este cometido, así como el compromiso del 0,5% establecido en el Pacto de la Solidaridad que todos los partidos firmaron en 1996. A lo largo de esta década se ha mantenido en porcentajes en torno al 0,25% del PNB. ➤ El balance también resulta negativo en lo que hace referencia a los compromisos de la Cumbre que relacionaban la ayuda y su orientación a la pobreza: destinar el 0,15% del PNB a los países menos adelantados (España dedica tan sólo el 0,02%) y el 20% de la AOD bilateral a sectores Sociales Básicos (en 1996 —último dato cerrado— España destinó tan sólo un 8%). ➤ Geográficamente, la distribución de la ayuda está sujeta a una excesiva dispersión, y en la elección de los países prima demasiado a menudo el interés comercial de España sobre los criterios de pobreza. ➤ Se echa de menos una mayor orientación sectorial que complementa el trabajo. 	<p>43. El nuevo Plan Director Plurianual que —como resultado de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo— planificará la Cooperación Española para los próximos cuatro años, debe considerar un incremento significativo de los fondos de Ayuda para el Desarrollo, caminando hacia el compromiso de destinar, al menos, el 0,7% del PNB.</p> <p>44. Priorizar la erradicación de la pobreza como eje de la ayuda española, alcanzando los objetivos de destinar el 20% de la AOD a Sectores Sociales Básicos y un 15% del PNB a los Países Menos Adelantados. Ello supone inevitablemente una mayor presencia de España en África Subsahariana.</p> <p>45. En cuanto al destino geográfico de la Ayuda, debe aceptarse la propuesta del Plan Director, concentrando el grueso de las acciones en un grupo reducido de 28 países, fundamentalmente de América Latina y África Subsahariana.</p> <p>46. Debe llevarse a cabo una reforma en profundidad de la Agencia Española de Cooperación Internacional, de manera</p>

LOS COMPROMISOS	LOS DÉFICIT	LAS PROPUESTAS
	<p>jo por países. Esto afecta tanto a los sectores verticales de trabajo, como a los que la AOD española adopte como sectores transversales (entre éstos destacan especialmente los de género, medio ambiente y pobreza).</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ En cuanto a los créditos FAD, y pese a los avances de los últimos años, sigue habiendo deficiencias importantes en las áreas de coordinación y planificación entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y Economía, y en la priorización dentro del FAD de los instrumentos de desarrollo. ➤ Como consecuencia de las mejoras previstas por la nueva Ley de Cooperación resulta necesario que los organismos responsables de la gestión de la ayuda se adecuen a la nueva situación. La Agencia Española de Cooperación no puede cumplir correctamente bajo su estatus actual las funciones para las que fue creada, por lo que necesita con urgencia una profunda reforma. 	<p>que pueda realizar sus funciones con el mayor número de facilidades. En concreto:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Reforma de estatuto jurídico, transformando en una Entidad Pública Empresarial acogida a la LOFAGE. b) Flexibilización del manejo y la intervención presupuestaria. c) Flexibilización en la contratación de personal externo y mejora de la formación de los actuales y futuros trabajadores de la AECI. d) Incremento de la transparencia y el carácter público. <p>47. Tal como indica la Ley de Cooperación, España debe revisar la falta de coherencia entre la política de cooperación y otras políticas exteriores que afectan a los países del Sur. En concreto, se puede establecer un primer objetivo en materia de prevención de conflictos, en cuyas iniciativas internacionales debe participar más activamente el Gobierno español.</p> <p>48. Debe incrementarse la transparencia y el control parlamentario sobre el comer-</p>

LOS COMPROMISOS	LOS DÉFICIT	LAS PROPUESTAS
		<p>cio de armas, especialmente de armas ligeras.</p> <p>49. En cuanto al FAD, el objeto de esta propuesta es integrarlo en la política de cooperación y convertirlo en un instrumento coherente y válido para los objetivos de la cooperación recogidos en la Ley. En concreto, se proponen las siguientes medidas:</p> <p>a) <i>Planificación.</i> A partir del marco geográfico, sectorial y presupuestario definido por el Plan Director Plurianual, debe haber una única negociación y planificación para cada país receptor de AOD española. Los Acuerdos Financieros y las Comisiones Mixtas de Cooperación deben fundirse en una única negociación donde se incluyan todos los instrumentos.</p> <p>b) <i>Coordinación y complementariedad.</i> Habrá una Comisión estable y paritaria entre el Ministerio de Asuntos Exteriores —responsable de la Dirección de la Política de Cooperación— y la Secretaría de Estado de Comercio, que seguirá</p>

LOS COMPROMISOS	LOS DÉFICIT	LAS PROPUESTAS
		<p>llevando la gestión operativa de los créditos concesionales. Esta Comisión propiciará una total coordinación entre ambos Ministerios, así como la complementariedad entre la cooperación financiera y los instrumentos de la cooperación no reembolsable.</p> <p>c) <i>Gestión operativa.</i> Los proyectos financiados con cargo al FAD serán valorados en función de su contribución al desarrollo humano y sostenible de los países receptores de la cooperación.</p>
<p>10. <i>Fortalecer la cooperación para el desarrollo social por medio de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales.</i></p>	<p>➤ España carece de una estrategia definida de participación en instituciones multilaterales, donde estén definidas prioridades, recursos e instituciones y se establezcan medidas concretas para coordinar las acciones entre diferentes organismos involucrados.</p>	<p>50. Asimismo, España debe asumir el liderazgo en aquellas cuestiones donde su posición resulta clave (un buen ejemplo es la crisis de Centroamérica tras los efectos del huracán «Mitch»).</p>

Bibliografía

- AGANZO, A. (1998): «Deuda externa. ¿Deuda eterna?», *Cáritas*, 385, 17-28.
- AGANZO, A., y LINARES, E. (1997): «Hacia una redistribución solidaria de la riqueza: medidas desde las políticas de empleo y de protección social», en DOCUMENTACIÓN SOCIAL, núm. 106, págs. 13-72.
- AGUILAR, M.; LAPARRA, M., y GAVIRIA, M. (1994): «Las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas», en DOCUMENTACIÓN SOCIAL, núm. 196, págs. 201-222.
- ALBERDI, I. (dir.) (1994): *Informe sobre la situación de la familia en España*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- ALGUACIL, J. (1998): *Calidad de vida y praxis urbana*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis inédita presentada en el año 1998).
- ALONSO, F. J. (1998): «La multidimensionalidad de la pobreza. Pobreza sociológica y tipologías de pobreza», en VV.AA.: *Las condiciones de vida de la población pobre. Informe general*, Madrid, Fundación FOESSA, cap. 8.
- ALONSO, F. J., y ANGULO, J. (1998): «La vivienda de los pobres», en VV.AA.: *Las condiciones de vida de la población pobre*, Madrid, Cáritas Española.
- ALONSO, J. A. (1999): *Estrategia para la Cooperación Española. Estudio para el primer Plan Director*, Madrid.
- AMIN, S. (1994): «El 50 aniversario de Bretton Woods... ¡50 años bastan!», *Alfoz, Territorio, economía y sociedad*, 108, 36-59.
- ATIENZA, J. (1998): *La deuda externa y los pueblos del sur*, Madrid, Manos Unidas, Cáritas, CONFER, Justicia y Paz.
- (1998): *La deuda externa y los pueblos del Sur*, Madrid, Manos Unidas, Cáritas, CONFER, Justicia y Paz.
- (1999): «Una propuesta alternativa al tratamiento de la deuda en el Estado Español y en el ámbito internacional», Ponencia presentada en el seminario internacional «Deuda externa; realidad y alternativas». El Escorial, 11-12 marzo de 1999.

- AYALA, L. (1994): «Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas», en DOCUMENTACIÓN SOCIAL, núm. 96, págs. 223-276.
- (1998a): «La dimensión del fenómeno de la desigualdad económica en España», epígrafe en ALONSO, F. J.: «Distribución territorial de la pobreza económica en España hoy» (1996), en VV.AA.: *Las condiciones de vida de la población pobre. Informe general*. Madrid, Fundación FOESSA, cap. 2.
- (1998b): «Cambio laboral y pobreza», en VV.AA.: *Las condiciones de vida de la población pobre. Informe general*. Madrid, Fundación FOESSA, cap. 10.
- (1998c): «Cambio demográfico y pobreza», en VV.AA.: *Las condiciones de vida de la población pobre. Informe general*. Madrid, Fundación FOESSA, cap. 12.
- AYALA, L., y MARTÍNEZ, R. (1999): «La pobreza en España: evolución y factores explicativos», en Garde, J.A. (ed.): *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España*. Barcelona, Editorial Trotta.
- AYALA, L., y RENES, V. (1998): «El estudio de la pobreza en España», en VV.AA.: *Las condiciones de vida de la población pobre. Informe general*. Madrid, Fundación FOESSA, cap. 1.
- BANDRÉS, A., y CUENCA, A. (1996): «Capitalización y transferencias en las pensiones de la Seguridad Social», en VV.AA.: *Las políticas Redistributivas*. Madrid, Fundación Argentaria - Visor Distribuciones.
- BORRELL, C. (1995): *Evolució de les desigualtats sociala en salut a la ciutat de Barcelona, 1983-1992*. Barcelona, Universidad Autónoma. (Tesis Doctoral inédita. Referencia en VV.AA., 1987b).
- CABRERA, P. (1998): *Huéspedes del aire. Sociología de las personas sin hogar en Madrid*. Madrid, Universidad Pontificia de Comillas.
- CAMARERO, J. (1998): *El déficit social neoliberal, del Estado de Bienestar a la sociedad de la exclusión*. Santander, Sal Terrae.
- CASTELLS, M., y ZALDÍVAR, C. A. (1992): *España fin de siglo*. Madrid, Alianza Editorial.
- CENTRO DE ESTUDIOS DEL CAMBIO SOCIAL (CECS) (1999): *Informe España 1998, una interpretación de su realidad social*. Madrid, Fundación Encuentro.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS) (1990): *Situación social de los viejos en España*. Estudios y Encuestas núm. 21. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- COLEMAN, D. (ed.) (1996): *Europe's population in the 1990s*. Oxford, Oxford University Press.

- COMISIÓN EUROPEA (1993): *La Protección Social en Europa*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- (1994): *La Protección Social en Europa 1993*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- (1995a): *La Protección Social en Europa 1995*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- (1995b): *El futuro de la Protección Social*. Marco para un debate europeo, Comunicación de la Comisión, Bruselas, 31-10-95.
- COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO DE LA OCDE (1999): *Development Co-operation Report 1995-98*. París, OCDE.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (1997): *La pobreza y la exclusión social en España*. Colección Informes, número 8/1996. Madrid, Consejo Económico y Social.
- (1998): *España 1997. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*. Madrid, Consejo Económico y Social.
- CORDES, J. P., y MARÍN, I. (1997): «El hambre en el mundo. Un reto para todos: El desarrollo solidario», *Corintios XIII*, 82, 11-99.
- CORTÉS, L. (1995): *La cuestión residencial. Bases para una Sociología del Habitar*. Madrid, Editorial Fundamentos.
- (1997): «Hablando sobre la exclusión residencial», *La Acción Social. Cuadernos de Formación* núm. 41. Madrid, Cáritas Española.
- (1998): «La solidaridad familiar en el acceso a la vivienda: el caso español». Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre la Vivienda «*Los retos de la vivienda ante la integración europea*». Madrid, noviembre de 1998.
- CORTÉS, L., y PANIGUA, J. L. (1997): «La vivienda como factor de exclusión social», en DOCUMENTACIÓN SOCIAL, núm. 106, págs. 93-148.
- CRISTIANISMO Y JUSTICIA (1993): *El neoliberalismo en cuestión*. Barcelona/Santander, Cij/Sal Terrae.
- DOLLAR, D. (1998): *Assesing Aid. What Works, What Doesn't, and Why*. Washington, Banco Mundial.
- EQUIPO ECB (1998): «Pobreza y desarrollo en España», en VV.AA.: *Las condiciones de vida de la población pobre. Informe general*. Madrid, Fundación FOESSA, cap. 9.
- ESTEVE, F., y MUNOZ BUSTILLO, R. (1994): «Política de rentas», en VV.AA.: *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*. Madrid, Fundación FOESSA.
- EUROSTAT (1997): *Anuario 97. Visión estadística sobre Europa 1986-1996*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

- FANJUL, G. (1998): «La ayuda Oficial al Desarrollo español en 1997 y 1998» en Intermón, *La realidad de la Ayuda 1998/99*. Barcelona, Intermón.
- GALBRAITH, J. K. (1992): *La cultura de la satisfacción*. Barcelona, Editorial Ariel.
- GARCÍA ROCA, J. (1995): *Contra la exclusión. Responsabilidad política e iniciativa social*. Santander, Sal Terrae.
- GARCÍA, B. (1996): *La sociedad rural ante el siglo XXI*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- GARRIDO, L. (1991): *Prospectiva de las ocupaciones y la formación en la España de los noventa*. Informes del Instituto de Estudios y Prospectiva. Secretaría de Estado de Economía y Hacienda (mimeo).
- (1992): *Las dos biografías de la mujer en España*. Madrid, Instituto de la Mujer.
- GIMENO, J. (1993): «Incidencia del Gasto Público por Niveles de Renta (España 1990 vs. 1980)», en VV.AA.: *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, vol. VII. Madrid, Fundación Argentaria.
- GONZÁLEZ FAUS, J. I. (1993): «Conflicto de valores en la disputa en torno al Neoliberalismo», en Cristianisme i Justícia, *El neoliberalismo en cuestión*. Santander, Sal Terrae.
- GORZ, A. (1995): *Metamorfosis del trabajo*. Madrid, Editorial Sistema.
- GOUGH, I. (1982): *Economía política del Estado de Bienestar*. Madrid, H. Blume Ediciones.
- HERNÁN, M.^a J., y LÓPEZ, O. (1995): «Jóvenes y vivienda: conceptos, estrategias y políticas», en CORTÉS, L. (compilador): *Pensar la vivienda*. Madrid, Editorial Talasa.
- HERNÁNDEZ, E., y LEÓN PANIAGUA, J. (1987): «Hacia la desaparición de la política de vivienda», Alfoz, *Territorio, economía y sociedad*, 46, págs. 86-93.
- (1989) «El problema de la especulación del suelo en Madrid», Alfoz, *Territorio, economía y sociedad*, 64, págs. 31-35.
- INGLEHART, R. (1991): *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Colección Monografías, núm. 121. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI Editores.
- INSERSO (1995): *Las personas mayores en España. Perfiles. Reciprocidad familiar*. Madrid, Instituto Nacional de Servicios Sociales.
- INSTITUTO DE CUESTIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICA EXTERIOR (1998): *Informe INCIPE sobre política exterior española*. Madrid, INCIPE.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1997): *Indicadores Sociales*. Madrid, Instituto Nacional de Estadística.

- INTERMÓN (1997): *La realidad de la Ayuda*, 1997. Barcelona, Intermón.
- (1998): *La realidad de la Ayuda*, 1998/99. Barcelona, Intermón.
- LAPARRA, M., y AGUILAR, M. (1998): «Tendencias de la exclusión y las políticas de integración en España», Ponencia presentada al 3.º Foro sobre tendencias sociales, Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.
- LEAL, J.; CORTÉS, L.; HERNÁN, M.ª J., y LÓPEZ, O. (1997): *Síntesis de la situación de la vivienda en la Comunidad de Madrid*. Madrid, Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte. Documento para el Plan Especial de la Vivienda del Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid (mimeo).
- LEAL, J. (1992): *Informe para una nueva política de vivienda*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Transporte.
- LEAL, J., y CORTÉS, L. (1993): «Memoria» en *La desigualdad social en España*. Tomo I, Ministerio de Asuntos Sociales e Instituto Universitario de Sociología de las Nuevas Tecnologías, Madrid.
- (1995): *La dimensión de la ciudad*. Colección Monografías, núm. 145. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI Editores.
- LEAL, J.; CORTÉS, L.; HERNÁN, M.ª J., y LÓPEZ, O. (1996): *La vivienda en Madrid. Análisis espacial de la dinámica residencial en la región*. Madrid, Consejería de Política Territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- LEAL, J.; LÓPEZ, O., y ESCUIN, M. (1998): «The Young Homeless in Spain: from unemployment to sleeping rough en Avranmov», D. (edited): *Youth Homelessness in the European Union*. Bruselas, European Federation of National Organizations Working with the Homeless.
- LEÓN PANIAGUA, J. (1989): «El “libro negro” de la vivienda en España», Alfoz, *Territorio, economía y sociedad*, 69-70, págs. 101-120.
- (1991) «Políticas de producción de viviendas: lo cuantitativo frente a lo distributivo», Alfoz, *Territorio, economía y sociedad*, 80, págs. 108-112.
- (1992): «Bases para el desarrollo de una política de vivienda distributiva», Alfoz, *Territorio, economía y sociedad*, 87-88, págs. 64-68.
- LINARES, E. (1995): «Rentas mínimas en España: presente y futuro», en *Cáritas*, núm. 348, Suplemento núm. 203.
- MADRUGA, I., y MOTA, R. (1998): *Los hogares pobres encabezados por una mujer: perfil y condiciones de vida*. Madrid, Cáritas Española (Informe de investigación sin publicar).
- MARTÍN SERRANO, M. (1996): *Informe Juventud en España*, 1996. Madrid, Instituto de la Juventud.

- MEADOWS, D.; MEADOWS, Dennis; RANDERS, J., y BEHRENS, W. (1972): *Los límites del crecimiento*. México, Fondo de Cultura Económica.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (Varios años): *Estadísticas de la Enseñanza en España*. Madrid, Ministerio de Educación y Cultura.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1998): *Guía Laboral 1998 y de Asuntos Sociales*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MOTA, R. (1996): «Derechos sociales y pensiones en España», en VV.AA.: *Dilemas del Estado de Bienestar*. Madrid, Fundación Argentaria-Visor Distribuciones.
- MOTA, R., y LÓPEZ, O. (1998): «Las personas mayores ante la exclusión social: nuevas realidades y desafíos», en DOCUMENTACIÓN SOCIAL, núm. 112, págs. 147-165.
- MUÑOZ MACHADO, S.; GARCÍA DELGADO, J. L., y GONZÁLEZ SEARA, L. (dir.) (1997): *Las Estructuras del Bienestar. Derecho, Economía y Sociedad en España*. Madrid, Editorial Cívitas.
- NACIONES UNIDAS (1996): *Declaración y Programa de Acción de Copenhague. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Nueva York, Naciones Unidas.
- (1999): *Informe de desarrollo humano 1998. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo*. Nueva York, Naciones Unidas.
- OFICINA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN de la SECIPI (1995): *Plan Anual de Cooperación Internacional (1995-98)*. Madrid, SECIPI.
- PAÍS, EL (1998): *Anuario El País, 1998*. Madrid, Ediciones El País.
- (1999): *Anuario El País, 1999*. Madrid, Ediciones El País.
- PECCEI, A. (1981): *Testimonio sobre el futuro*. Madrid, Taurus.
- PÉREZ DÍAZ, V.; CHULIÁ, E., y ALVAREZ MIRANDA, B. (1998): *Familia y sistemas de bienestar*, Volumen XI. Madrid, Fundación Argentaria/Visor Distribuciones.
- PLANAS, J., y COMAS, M. (1994): *Prevención del fracaso escolar y de la marginación de los jóvenes en el periodo de transición de la escuela a la vida adulta y profesional en España*.
- PRESSAT, R. (1981): *Demografía Estadística*. Barcelona, Ariel.
- RECIO, A. (1998): «La crisis del trabajo», *Mientras Tanto*, 79, 21-41.
- (1998): «La política laboral: acuerdo y conflicto en un contexto de reforma continua», en GOMÁ, R., y SUBIRATS, J. (coords): *Políticas públicas en España*. Barcelona, Ariel.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1998): «Política social y pobreza», en VV.AA.: *Las condiciones de vida de la población pobre. Informe general*. Madrid, Fundación FOESSA, cap. 11.

- RUIZ HUERTA, J., y MARTÍNEZ, R. (1994): «La Pobreza en España: ¿Qué nos muestran las encuestas de presupuestos familiares», en DOCUMENTACIÓN SOCIAL, núm. 96, págs. 15-111.
- SAMPEDRO, J. L., y BERZOSA, C. (1996): *Conciencia del subdesarrollo veinticinco años después*. Madrid, Taurus.
- SAN SEGUNDO, M. J. (1998): «Igualdad de oportunidades educativas», en *Ekonomiaz*, núm. 40.
- SEBASTIÁN, L. de (1993): «El Neoliberalismo. Argumentos a favor y en contra», en *Cristianisme i Justicie, El neoliberalismo en cuestión*. Santander, Sal Terrae.
- SECRETARIADO SOCIAL DIOCESANO. ESCUELA SOCIAL DE LA IGLESIA ASTURIANA (1997): «Síntesis y guía de lectura», del Documento «El hambre en el mundo», *Corintios XIII*, 82, 217-242.
- SILVA, E., y SMART, C. (1999): *The new family?* London, Sage Publications.
- SINGH, K. (1999): *The globalisation of finance. A citizen's guide*. Londres, Zed Books.
- THEIN DURNING, A. (1994): *Cuánto es bastante. La sociedad de consumo y el futuro de la Tierra*. Barcelona, Apóstrofe Divulgación.
- TOHARIA, L. (1997): «Las estructuras del desempleo en España», en *Corintios XIII*, núm. 83, págs. 113-149.
- VON WEIZSÄCKER, E.U., y otros (1997): *Factor 4. Duplicar el Bienestar con la mitad de los recursos naturales. Informe al Club de Roma*. Barcelona, Círculo de Lectores – Galaxia Gutenberg.
- VV.AA. (1997a): «Educación y exclusión social», DOCUMENTACIÓN SOCIAL, 106, 73-92.
- (1997b): «Nivel socioeconómico, exclusión social y salud», en DOCUMENTACIÓN SOCIAL, núm. 106, págs. 149-180.
- (1998a): *Las Condiciones de Vida de la Población Pobre en España. Informe General*. Madrid, Fundación FOESSA/Cáritas Española.
- (1998b): *La realidad de la ayuda 1998/1999*. Madrid, Intermón.
- (1999): *Control ciudadano 1996-98*. Montevideo, Red del Tercer Mundo.
- WATKINS, K. (1999): *Education now, break the cycle of poverty*. Londres, Oxfam International.

ÍNDICE DE CUADROS

	<u>Páginas</u>
CUADRO 1. La naturaleza de la Cumbre de desarrollo social de Copenhague.....	26
CUADRO 2. Concepto de desarrollo social de la Cumbre de Copenhague	32
CUADRO 3. Los compromisos de la Cumbre de Copenhague.....	39
CUADRO 4. Líneas de intervención previstas en la Cumbre de Copenhague	44
CUADRO 5. Problemas planteados por las pautas de consumo actuales.....	49
CUADRO 6. La distribución de la renta personal en España	56
CUADRO 7. La pobreza económica en España.....	60
CUADRO 8. Nuevos perfiles en el fenómeno de la pobreza en España.....	71
CUADRO 9. El desempleo en España.....	83
CUADRO 10. Principales rasgos del mercado de trabajo en España.....	88
CUADRO 11. Rasgos de la exclusión social en la sociedad occidental	89
CUADRO 12. El sistema de protección en España.....	90

	<i>Páginas</i>
CUADRO 13. Principales problemas del sistema de protección educativo.....	101
CUADRO 14. Rasgos del sistema de salud en España.....	115
CUADRO 15. Desigualdades en el sistema de pensiones	130
CUADRO 16. Elementos que definen el sistema de prestaciones de desempleo	140
CUADRO 17. Programas de garantía de mínimos en el sistema español de protección social.....	141
CUADRO 18. Principales déficit del sistema de rentas mínimas	148
CUADRO 19. Rasgos esenciales de la crisis residencial.....	153
CUADRO 20. La exclusión residencial en España: principales grupos y colectivos afectados	160
CUADRO 21. Dimensión de la privación en el mundo ...	172
CUADRO 22. Balance sobre el cumplimiento por parte del Gobierno español del objetivo de erradicación de la pobreza	255
CUADRO 23. Balance sobre el cumplimiento por parte del Gobierno español del objetivo de generación de empleo de calidad	262
CUADRO 24. Balance sobre el cumplimiento por parte del Gobierno español del objetivo de mejora del sistema de protección social.....	276
CUADRO 25. Elementos de contexto en el que se debe desarrollar la lucha contra la pobreza en el mundo	280
CUADRO 26. Balance sobre el cumplimiento por parte del Gobierno español del objetivo de corresponsabilidad en el desarrollo social de los países más pobres. La ayuda oficial al desarrollo.....	288

CUADRO 27. Balance sobre el cumplimiento por parte del Gobierno español del objetivo de corresponsabilidad en el desarrollo social de los países más pobres. La deuda externa....	292
CUADRO 28. Balance sobre el cumplimiento por parte del Gobierno español del objetivo de corresponsabilidad en el desarrollo social de los países más pobres. Cooperación española con África Subsahariana.....	294
CUADRO 29. Principios de la intervención en pro del desarrollo social	303
CUADRO 30. Ejes de intervención sobre los procesos sociales.....	306
CUADRO 31. Ejes de la intervención sobre el mercado de trabajo	308
CUADRO 32. Ejes de la intervención sobre el sistema de protección	310
CUADRO 33. Ejes de la intervención sobre el papel de España en las causas que generan la pobreza en el mundo.....	311
CUADRO 34. Ejes de la intervención sobre la vertiente internacional de la problemática de la pobreza a través de la AOD	312

ÍNDICE DE TABLAS

	<u>Páginas</u>
TABLA 1. Evolución de la estructura de Ingresos Medios por hogar según decilas de ingresos, 1981-1991.....	55
TABLA 2. Hogares por debajo de las líneas de pobreza del 25, 40 y 50 por ciento del gasto medio (per cápita) equivalente, 1973-1991.....	57
TABLA 3. Hogares y población por debajo de las líneas de pobreza del 25, 40 y 50 por ciento según diferentes indicadores, 1991 (porcentajes y cifras absolutas).....	58
TABLA 4. Discriminación salarial de la mujer (% de la ganancia media mensual de las mujeres sobre los hombres)	63
TABLA 5. Pobreza según el tamaño del municipio de residencia, 1981-1991.....	69
TABLA 6. Evolución de la tasa de actividad según género (1988-1998).....	76
TABLA 7. Evolución de la tasa de paro según género (1988-1998).....	79
TABLA 8. Evolución del paro de larga duración según género (1988-1998). Proporciones sobre el total de parados.....	82

TABLA 9. Evolución del tipo de contrato en los asalariados en miles (1988-1998)	85
TABLA 10. Evolución del nivel educativo. Población de 16 y más años según estudios terminados (1981-1995). Porcentajes	93
TABLA 11. Gasto total por alumno en porcentaje del PIB <i>per cápita</i> por nivel educativo en diversos países de la OCDE, 1994	94
TABLA 12. Tasa de idoneidad en distintas edades desde el curso 93-94 hasta el curso 95-96	100
TABLA 13. Esperanza de vida al nacer por países	104
TABLA 14. Evolución de la tasa específica de mortalidad infantil en España	105
TABLA 15. Casos de SIDA por práctica de riesgo	107
TABLA 16. Razón entre la mortalidad de los trabajadores manuales y la de los profesionales y directivos	108
TABLA 17. Fallecidos por consumo de opiáceos o cocaína por edad media	110
TABLA 18. Evolución del gasto en Sanidad en varios países europeos (% PIB)	112
TABLA 19. Camas totales por 1.000 habitantes, 1994	112
TABLA 20. Profesionales sanitarios por 1.000 habitantes, 1994	113
TABLA 21. Diferencias sociales en el uso de los servicios sanitarios, 1993	114
TABLA 22. Evolución del número de pensiones contributivas, asistenciales y no contributivas. España, 1986-1997	120
TABLA 23. Evolución de la pensión media en porcentaje del Salario Mínimo Interprofesional. España, 1985-1997	122

TABLA 24.	Distribución del número de pensiones contributivas en vigor por tramos de cuantía mensual en relación con el SMI. España, 1996....	126
TABLA 25.	Evolución de la intensidad de la protección en vejez en la Unión Europea, 1980 y 1993.	128
TABLA 26.	Intensidad protectora de las diferentes pensiones de la Seguridad Social. España, 1996 (en porcentaje de Renta Familiar Neta Disponible).....	132
TABLA 27.	Gasto público en protección por desempleo, 1985-1995 (miles de millones de pesetas).....	137
TABLA 28.	Beneficiarios de prestaciones económicas no contributivas, 1988-1995 (cifras absolutas)...	143
TABLA 29.	Precios de la vivienda existente, salarios y precios de consumo.....	155
TABLA 30.	Accesibilidad de la vivienda existente en España	156
TABLA 31.	Evolución del porcentaje de hogares según el régimen de tenencia de la vivienda principal (Porcentaje sobre el total).....	158
TABLA 32.	Parque residencial en España según su uso. Distribución porcentual	159
TABLA 33.	Evolución de las contribuciones españolas a organismos multilaterales (porcentaje sobre AOD total)	188
TABLA 34.	Evolución de la AOD española (% sobre el PNB)	201
TABLA 35.	Distribución cuantitativa y porcentual de la AOD bilateral y multilateral por partidas. (pesetas constantes de 1997)	202
TABLA 36.	Principales receptores de la AOD bilateral (en millones de pesetas)	204

TABLA 37. Presupuesto comprometido por cada Administración para 1997, comparado con el presupuesto total de 1997 y el porcentaje sobre presupuesto de 1996 (millones de pesetas)....	206
TABLA 38. AOD bilateral y AOD al sector educativo 1992-1996 (en millones de pesetas).....	214
TABLA 39. Distribución por sectores de la ayuda destinada a educación básica (1996)	215
TABLA 40. AOD bilateral destinada al sector «Mujer en el desarrollo»	216
TABLA 41. La condonación de la deuda externa en 1997.....	231

EL DESPERTAR DE AMÉRICA LATINA

(Núm. 113, octubre-diciembre 1998)

- 5 ● Presentación.
- 13 ● 1 Pensando la textura antropológico-cultural de los pueblos latinoamericanos.
Ricardo Salas Astrain
- 31 ● 2 La deuda externa de América Latina: origen, evolución y alternativas de solución.
Alberto Acosta
- 61 ● 3 Conversión de la deuda externa por desarrollo social.
Roberto Borja
- 81 ● 4 Los países bolivarianos y las Cáritas nacionales de la región en el marco de la Campaña sobre la deuda externa.
Mario Ríos
- 93 ● 5 La educación y la escuela como reestructuradora de equidad.
Marco Raúl Mejía J
- 113 ● 6 Algunos elementos para repensar el desarrollo.
Alberto Acosta
- 135 ● 7 Reflexiones sobre la cooperación al desarrollo en América Latina.
Agustín Gutiérrez Seller
- 153 ● 8 Nuevas búsquedas para una misma búsqueda.
Patricio Donoso
- 171 ● 9 Chiapas. Una imagen sobre un espejo convexo.
José Manuel López Rodrigo
- 187 ● 10 Las mujeres latinoamericanas en el fin de siglo.
Teresa Valdés
- 197 ● 11 Los niños de la calle en Latinoamérica.
Manuel Jiménez Tejerizo
- 211 ● 12 Nuevo panorama, nuevos movimientos religiosos en América Latina.
Cristian Parker G.
- 223 ● 13 Cáritas hoy y mañana en América Latina.
Equipo de Investigación del Secretariado Nacional de Pastoral Social (Colombia)
- 229 ● 14 Educación desde la cooperación en la Confederación de Cáritas.
David López Arroyo
- 235 ● 15 «Yo, como tú, creo en la poesía de todos» ¿Será posible un mundo no excluyente?
Antonio Elizalde Hevia
- 275 ● 16 Bibliografía

DERECHOS SOCIALES Y CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

(Núm. 114, enero-marzo 1999)

- 5 ● Presentación.
- 11 ● 1 En el XX aniversario de la Constitución Española: Transición política y estabilidad democrática.
José Sánchez Jiménez
- 31 ● 2 Derechos humanos, derechos sociales y normas constitucionales.
Carlos Giner de Grado
- 53 ● 3 Los derechos sociales en España tras veinte años de Constitución.
Jesús Camarero Santamaría
- 77 ● 4 Los derechos sociales en la reconstrucción posible del Estado del bienestar.
Luis Enrique Alonso Benito
- 97 ● 5 Derechos sociales, pobreza y exclusión social.
Francisco Salinas Ramos
- 125 ● 6 El «déficit social» de la participación política no electoral. Iniciativas ciudadanas y movimientos sociales.
Jaime Pastor
- 143 ● 7 La calidad de vida como marco relacional para el desarrollo de los derechos humanos y constitucionales.
Julio Alguacil Gómez
- 167 ● 8 Derecho al trabajo, precariedad laboral y exclusión social.
Eduardo Rojo Torrecilla
- 183 ● 9 La descentralización territorial de la lucha contra la pobreza.
Luis Ayala Cañón
- 201 ● 10 La práctica de los Derechos Sociales: Desarrollo postconstitucional.
Miguel Ángel Cabra de Luna
- 229 ● 11 Algunos determinantes para el papel de los sindicatos en la defensa y promoción de los sectores laborales y en el mundo del desempleo.
Juan Blanco
- 247 ● 12 Por una Europa de los Derechos cívicos y sociales.
Comité de Sabios
- 273 ● 13 El empleo y la política social en la construcción europea.
Laura González
- 293 ● 14 Bibliografía.



ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS

	PRECIO
N.º 95 Los jóvenes..... (Abril-junio 1994)	1.200 ptas.
N.º 96 La pobreza en España hoy (Julio-septiembre 1994)	1.200 ptas.
N.º 97 La interculturalidad (Octubre-diciembre 1994)	1.200 ptas.
N.º 98 La familia..... (Enero-marzo 1995)	1.300 ptas.
N.º 99-100 España de los 90 (Abril-septiembre 1995)	1.600 ptas.
N.º 101 V Informe Sociológico. Síntesis (Octubre-diciembre 1995)	2.500 ptas.
N.º 102 Humanidad y Naturaleza (Enero-marzo 1996)	1.400 ptas.
N.º 103 Tercer Sector..... (Abril-junio 1996)	1.400 ptas.
N.º 104 Voluntariado (Julio-septiembre 1996)	1.400 ptas.
N.º 105 Mujer..... (Octubre-diciembre 1996)	1.400 ptas.
N.º 106 Políticas contra la exclusión social..... (Enero-marzo 1997)	1.500 ptas.
N.º 107 Arte y sociedad..... (Abril-junio 1997)	1.500 ptas.
N.º 108 Informática, información y comunicación (Julio-septiembre 1997)	1.500 ptas.
N.º 109 Trabajando por la justicia..... (Octubre-diciembre 1997)	1.500 ptas.
N.º 110 Educación y transformación social (Enero-marzo 1998)	1.590 ptas.
N.º 111 La España que viene..... (Abril- junio 1998)	1.590 ptas.
N.º 112 Las personas mayores (Julio-septiembre 1998)	1.590 ptas.
N.º 113 El despertar de América Latina (Octubre-diciembre 1998)	1.590 ptas.
N.º 114 Derechos Sociales y Constitución Española..... (Enero-marzo 1999)	1.650 ptas.
N.º 115 España y el Desarrollo Social (Abril-junio 1999)	1.650 ptas.

PRÓXIMOS TÍTULOS

N.º 116 El trabajo. Bien escaso..... (Julio-septiembre 1999)	1.650 ptas.
N.º 117 Las Empresas de Inserción (Octubre-diciembre 1999)	1.650 ptas.

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

PUEDE LEER EN ESTE NÚMERO:

PARTE I. LOS COMPROMISOS DE COPENHAGUE Y EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOCIAL

CAPÍTULO 1. El Informe y su contexto.

CAPÍTULO 2. El concepto de desarrollo social.

PARTE II. ESPAÑA Y EL DESARROLLO SOCIAL: PERSPECTIVA NACIONAL

CAPÍTULO 3. La situación de la pobreza en España.

CAPÍTULO 4. La problemática del empleo, una cuestión clave.

CAPÍTULO 5. El desarrollo del sistema de bienestar en España.

PARTE III. ESPAÑA Y EL DESARROLLO SOCIAL: PERSPECTIVA INTERNACIONAL

CAPÍTULO 6. La situación mundial de la pobreza y el orden
económico internacional.

CAPÍTULO 7. El panorama de la Ayuda Oficial para el Desarrollo.

CAPÍTULO 8. La deuda externa.

CAPÍTULO 9. España y el desarrollo de África Subsahariana.

PARTE IV. BALANCE Y PROPUESTAS

CAPÍTULO 10. Los déficits del desarrollo social en la sociedad
española: balance de los acuerdos de Copenhague.

BIBLIOGRAFÍA

ÍNDICE DE CUADROS

ÍNDICE DE TABLAS



9 770417 810004

 **Cáritas**
Servicios Generales

San Bernardo, 99 bis, 7.º - 28015 MADRID
Teléfono 91 444 10 00