

## Consecuencias económicas y sociales de la crisis mundial

### *Monografía*

**Crisis: no una, sino varias; es decir, una.**

*José María Tortosa*

**Las decisiones del G-20 y su impacto sobre los países más débiles.**

*Isidro Antuñano Maruri*

**Posibles causas del hambre en el mundo y algunas propuestas para su erradicación en el contexto de la crisis económica.**

*Enrique Lluch Frechina y Jorge Guardiola*

**Características del mercado de trabajo español actual y sus consecuencias sobre el riesgo de exclusión social.**

*Juana Aznar-Márquez y Ester Azorín Palazón*

**El desempleo y los *nuevos pobres*.**

*María Ángeles Davia*

**El impacto de la crisis en la cohesión social o el *surf* de los hogares españoles en el modelo de integración de la «sociedad líquida».**

*Miguel Laparra*

**Crisis económica internacional e inmigración.**

*Luis Díe Olmos*

**El tercer sector, la exclusión social y la crisis de la economía española.**

*Rafael Aliena*

**Bibliografía**

### *Tribuna Abierta*

**Contrabando y trata de mujeres en España.**

**Una aproximación a través de las historias de vida.**

*Elena Hernández Corrochano*

**Inmigración y responsabilidad municipal.**

*Ángeles Solanes Corella*

**La crisis y la seguridad alimentaria mundial.**

*Teresa Cavero*

158

# DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

julio-septiembre, 2010

Director: Sebastián Mora

Director Técnico: Francisco Lorenzo

Edición: **Cáritas Española**. Editores

San Bernardo, 99 bis.

28015 Madrid

Tel. 914 441 000 – Fax 915 934 882

publicaciones@caritas.es

www.caritas.es

**Suscripciones:**

Servicio de Publicaciones

San Bernardo, 99 bis.

28015 Madrid

Tel. 914 441 037 – Fax 915 934 882

suscripciones.ssgg@caritas.es

**Distribución:**

En librerías

Distrifer Libros

Valle de Tobalina, 32, naves 5 y 6

Tel. 917 962 709 – Fax 917 962 677

28021 Madrid

**Condiciones de suscripción y venta:**

**España:** Suscripción a cuatro números: 31,30 euros.

Precio de este número: 12,80 euros.

**Extranjero:** Suscripción Europa: 42,00 euros.

Número suelto Europa: 39,80 euros + gastos de envío.

Suscripción América: 71 dólares.

Número suelto a América: 51,74 dólares + gastos de envío.

**(IVA incluido)**

# Consecuencias económicas y sociales de la crisis mundial

*Coordinación del número:*

ENRIQUE LLUCH FRECHINA

**DOCUMENTACIÓN SOCIAL** es una *revista de ciencias sociales y de sociología aplicada*. Desde su inicio en 1957 aborda las cuestiones referidas al desarrollo social combinando el análisis y el diagnóstico riguroso con la formulación de propuestas para su aplicación.

Este objetivo se concreta en tres ejes temáticos. El primero es el análisis de la estructura social y la desigualdad, en el que se abordan los temas relacionadas con la pobreza y la exclusión, los procesos de desigualdad social y los colectivos desfavorecidos. Como segundo, los actores sociales, el tercer sector y su papel, así como sus políticas y sus propuestas referidas a los ámbitos del desarrollo social, en especial a las estructuras sociales y a la desigualdad. Y el tercero, las estructuras internacionales y sus efectos en el desarrollo y en la pobreza en el mundo, así como la cooperación internacional y el papel de los organismos multilaterales para el desarrollo.

Todos los artículos publicados son evaluados de forma anónima.

**DOCUMENTACIÓN SOCIAL** está incluida en *LATINDEX, ISOC, SOCIOLOGICAL ABSTRAC, RAS, DIALNET* y en el listado de Revistas Fuente en Sociología (IN~RECS).

158

**Director:** Sebastián Mora. *Servicios Generales de Cáritas Española*

**Director Técnico:** Francisco Lorenzo. *Fundación FOESSA*

**Consejo de Redacción:** Jaime Atienza. *Intermón Oxfam*. José Antonio Alonso. *Instituto Complutense de Estudios Internacionales (TCEI)*. Director *Universidad Complutense de Madrid*. Pedro José Cabrera Cabrera. *Dpto. de Sociología y Trabajo Social. Universidad Pontificia Comillas de Madrid*. Antonio Elizalde. *Universidad Bolivariana de Chile*. Germán Jaraíz Arroyo. *Universidad Pablo Olavide*. Miguel Laparra Navarro. *Dpto. Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra*. Manuela Mesa Peinado. *Presidenta de la Asociación Española de Investigaciones para la Paz*. Teresa Montagut Antoli. *Dpto. Teoría Sociológica. Universidad de Barcelona*. Víctor Renes. *Servicios Generales de Cáritas Española*. Enrique del Río Martín. *Director PROEMPLEO Sociedad Cooperativa*. Imanol Zubero. *Dpto. de Sociología. Universidad del País Vasco*. José Manuel López Rodrigo. *Fundación Pluralismo y Convivencia*

**Consejo Asesor:** Julio Alguacil Gómez. *UC3M*. Rafael Aliena. *UV*. Ana Arriba. *UAH*. Olga Cantó Sánchez. *Univ. Vigo*. María Antonia Carbonero. *Univ. Illes Balears*. Concha Carrasco. *UAH*. Pedro Castón Boyer. *UGR*. Pedro Chaves Giraldo. *UC3M*. Delia Dávila Quintana. *Univ. Las Palmas de Gran Canaria*. Coral del Río. *Univ. Vigo*. Carlos García Serrano. *UAH*. Jordi Garreta Bochaca. *UDL*. Emilio Gómez Ciriano. *UCLM*. Jorge Guardiola. *UGR*. Jordi Guiu. *UPF*. Enrique Lluch Frechina. *Univ. CEU Cardenal Herrera*. Miguel Ángel Malo. *USAL*. Vicente Marbán. *UAH*. Pau Mari-Klose. *UB*. Flavio Marsiglia. *School of Social Work – SIRC Director*. Fausto Miguelez. *UAB*. Francisco Javier Moreno Fuentes. *CSIC*. Antonio Moreno Mejías. *Centro de Recursos para Asociaciones de Cádiz y la Bahía*. Rosalía Mota López. *UPCO*. Ricardo Pagán Rodríguez. *UMA*. Jesús Pérez. *UNEX*. Begoña Pérez Eransus. *Univ. Pública de Navarra*. Jorge Rodríguez Guerra. *ULL*. José Juan Romero. *ETEA*. Esteban Ruiz Ballesteros. *UPO*. María Rosario Sánchez Morales. *UNED*. Sebastián Sarasa. *UPF*. Constanza Tobío Soler. *UC3M*. Teresa Tornis. *UAB*. Fernando Vidal. *UPCO*. Cristina Villalba Quesada. *UPO*. Juan José Villalón Ogáyar. *UNED*. Ángel Zurdo. *UCM*

**Redacción de la Revista:** San Bernardo, 99 bis  
28015 Madrid

Tel. 91 444 13 35 – Fax 91 593 48 82  
[documentacionsocial@caritas.es](mailto:documentacionsocial@caritas.es)

**DOCUMENTACIÓN SOCIAL** no se identifica necesariamente con los juicios expresados en los trabajos firmados. Los artículos publicados en esta revista no pueden ser reproducidos total ni parcialmente sin citar la procedencia.

© **Cáritas Española**. Editores

ISSN: 0417-8106

ISBN: 978-84-8440-453-8

Depósito Legal: M. 4.389-1971

Preimpresión e impresión: Advantia Comunicación Gráfica, S. A. • 28906 Getafe

# Sumario

---



## Presentación

7



## Monografía

### **Crisis: no una, sino varias; es decir, una.**

*José María Tortosa* ..... 15

### **Las decisiones del G-20 y su impacto sobre los países más débiles.**

*Isidro Antuñano Maruri* ..... 31

### **Posibles causas del hambre en el mundo y algunas propuestas para su erradicación en el contexto de la crisis económica.**

*Enrique Lluch Frechina y Jorge Guardiola* ..... 49

### **Características del mercado de trabajo español actual y sus consecuencias sobre el riesgo de exclusión social.**

*Juana Aznar-Márquez y Ester Azorín Palazón* ..... 63

### **El desempleo y los *nuevos pobres*.**

*María Ángeles Davia* ..... 81

**El impacto de la crisis en la cohesión social o el *surf* de los hogares españoles en el modelo de integración de la «sociedad líquida».**  
*Miguel Laparra* ..... **97**

**Crisis económica internacional e inmigración.**  
*Luis Díe Olmos* ..... **131**

**El tercer sector, la exclusión social y la crisis de la economía española.**  
*Rafael Aliena* ..... **147**

**Bibliografía** ..... **165**



### Tribuna Abierta

**Contrabando y trata de mujeres en España. Una aproximación a través de las historias de vida.**  
*Elena Hernández Corrochano*..... **175**

**Inmigración y responsabilidad municipal.**  
*Ángeles Solanes Corella*..... **191**

**La crisis y la seguridad alimentaria mundial.**  
*Teresa Caveró*..... **211**



### Documentación

**Crecimiento, desarrollo y crisis: propuestas para el debate y la reflexión.**  
*Francisco Lorenzo* ..... **235**



## Reseñas bibliográficas

### **El impacto de la crisis económica en las personas con discapacidad y sus familias. CERMI.**

*Antonio Jiménez Lara* ..... **257**

### **El Empleo de hogar en Andalucía. Diagnóstico y herramientas. Caritas Regional de Andalucía, Grupo de trabajo de empleadas de hogar; Clara Guilló Girasol**

*Pilar Muruve Fernández-Piedra* ..... **261**

### **Sus crisis, nuestras soluciones. Susan George.**

*Aitana Alguacil Denche* ..... **266**







## Presentación

---

La actual crisis financiera y económica ha llegado para quedarse durante un tiempo. Aquellos que negaban la existencia de los ciclos económicos se encuentran con una situación que parece recordar las consideradas obsoletas por algunas teorías del ciclo largo. No se trata de un simple frenazo de la economía, sino que nos encontramos ante una recesión que está afectando de manera desigual a los distintos sectores de la economía, pero de una manera generalizada al conjunto de la sociedad y con una duración que superará, se supone, la de la crisis del petróleo de los años setenta.

Este carácter generalizado de la crisis que no solamente afecta a nuestro país, sino que ha afectado de una manera importante a muchos de los países occidentales más ricos, ha resultado en que la mayoría de los análisis que se realizan sobre la misma se centren tanto en analizar sus causas más generales como en sugerir posibles sendas por las que tiene que transitar la recuperación económica. Además, el hecho de que el detonante de la misma fuese de carácter financiero, también ha llevado a que gran parte de los analistas se hayan circunscrito a este ámbito, olvidando que la ralentización de la economía ya había comenzado unos años antes, a principios de este siglo, cuando acabó el ciclo de expansión económica provocado por la introducción masiva de las nuevas tecnologías ofimáticas y de las telecomunicaciones.

Además, tal y como afirma **José María Tortosa**, profesor del Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz del Universidad de Alicante, en el primer artículo de la revista, aunque se insiste constantemente en el elemento económi-

co de esta crisis, su naturaleza no es tan solo económica, sino que nos encontramos ante una crisis que puede definirse también como ideológica, energética, alimentaria, medioambiental, democrática y hegemónica. Esto resulta en una necesidad de abordar las posibles soluciones desde una mirada que vaya más allá del crecimiento económico, desde unas actuaciones que engloben aspectos mucho más amplios que los que se afrontan con la estrecha visión economicista, que prima con frecuencia en nuestra sociedad y en nuestros dirigentes, y que tan solo se centra en los porcentajes de crecimiento económico.

Documentación Social ha considerado oportuno aportar su granito de arena a este debate introduciendo en este número una visión de la crisis desde los desfavorecidos, desde aquellos que estaban peor antes de que las circunstancias económicas cambiaran y de aquellos a los que esta crisis ha llevado a situaciones de exclusión o privación. Intentamos ir más allá de las propuestas macroeconómicas al uso que solamente pretenden lograr una recuperación de los niveles de crecimiento económico anteriores a estos momentos de crisis. Analizamos cuáles están siendo las consecuencias reales de la crisis sobre determinados colectivos tanto a nivel nacional como a escala internacional para lograr así realizar propuestas que vayan destinadas no sólo a mejorar el crecimiento económico, sino a beneficiar a aquellos colectivos que ya partieron antes de la crisis de las peores posiciones posibles o a los que a causa de ella han empeorado acercándose a estas situaciones indeseadas.

Para ello en el segundo artículo de esta revista **Isidro Antuñano Maruri**, Profesor de economía de la Universitat de València, comienza analizando las decisiones del G20 desde sus posibles consecuencias sobre los países más débiles. Esta organización internacional informal (tal y como la define el autor) ha tomado cartas en el asunto y ha marcado una serie de directrices que intentan indicar los pasos a seguir por la economía mundial para superar los peores efectos de la crisis. Isidro Antuñano explica cuáles han sido estas aportaciones del G20 desde que el tema de la crisis fuese abordado por vez primera en 2008 y analiza cuáles pueden ser sus posibles consecuencias sobre los países más pobres y débiles del panorama internacional. Creemos que es importante y no hay que olvidar esta dimensión internacional de una crisis que no solamente está afectando a nuestro país y a los colectivos más desfavorecidos del mismo, sino también a aquellas personas empobrecidas en la economía global en la que vivimos.

Este análisis internacional se completa con el artículo de los profesores **Jorge Guardiola** de la Universidad de Granada y **Enrique Lluch Frechina** de la Universidad CEU Cardenal Herrera sobre los caminos para solventar el problema del hambre en el mundo en un contexto de crisis económica. En él, ante

un incremento constatado del número de hambrientos en el mundo en los últimos años, se constata que las causas de este aumento no son únicamente la crisis que actualmente vivimos, sino que el hambre hecha sus raíces en otra serie de motivos que van más allá de los momentos que estamos viviendo. Ello lleva a que una simple mejora en el crecimiento económico para salir de la crisis no tiene por qué llevar a la reducción del número de hambrientos. Es necesaria otra batería de medidas que incidan, en especial, en un cambio de planteamiento ante los problemas económicos de nuestro mundo para que esas personas que no toman el número de nutrientes diarios necesarios puedan mejorar su ingesta de alimentos.

En los siguientes artículos se abandona el análisis internacional para introducirse en la incidencia de la crisis en los más desfavorecidos de este país. En primer lugar **Juana Aznar Márquez** de la Universidad Miguel Hernández y **Ester Azorín Palazón** investigadora del DEVSTAT, exponen las principales características del mercado de trabajo en España para, a partir de ellas, establecer la estrecha relación que puede darse entre el desempleo y situaciones de exclusión social. La relación entre los colectivos que tienen más problemas para acceder al mercado de trabajo en nuestro país con aquellos que tienen más probabilidades de exclusión social se estudian en este artículo. Realizar políticas activas de empleo destinadas a estos grupos concretos puede ser una verdadera política social que colabore en su mejora o salida de la exclusión social.

Complementario a este artículo es el de **María Ángeles Davia**, profesora de la Universidad de Castilla-La Mancha. En él analiza la composición de los perceptores de subsidios de desempleo y su evolución a lo largo del tiempo durante estos últimos años. En sus páginas se puede observar cómo la persistencia de la crisis puede hacer que algunas de estas personas no logren encontrar un trabajo antes de que finalice la percepción de su subsidio de modo que acaben engrosando el conjunto de ciudadanos con unos ingresos insuficientes para llevar una vida digna en nuestro país. La escasa ayuda que perciben aquellos que han dejado de recibir el subsidio de desempleo, no permite alcanzar un nivel de vida mínimo. Que no existan unas políticas sociales audaces y la incapacidad que tiene nuestra economía para crear nuevos empleos, puede llevar a que aparezcan nuevos pobres.

El siguiente artículo, escrito por **Miguel Laparra** de la Universidad Pública de Navarra utiliza datos de panel sobre la exclusión en España comparando lo que sucedía en 2007 (año de comienzo de la crisis) con los datos de 2009. El artículo constata la profunda transformación que ha experimentado la población española en un periodo de tiempo tan corto, especialmente porque se ha incrementado el nivel de vulnerabilidad de una parte de la población. El artículo contiene una

gran riqueza de datos que confirman cambios importantes y cómo un 30% de los hogares se ven sobrepasados como consecuencia de los efectos perniciosos de la crisis en sus ingresos y en sus condiciones de vida. Las aportaciones cuantitativas del artículo y el hecho de utilizar los datos del panel de hogares utilizados para el VI Informe FOESSA y renovados por Cáritas para conocer el alcance de la crisis, proporcionan una información importante a la hora de tomar medidas que beneficien a aquellos inmersos en itinerarios de exclusión.

En siguiente lugar, **Luis Die**, profesor de la Universidad Católica de Valencia y Responsable del Departamento de Estudios e Investigaciones de la Fundación CeiMigra-Valencia, analiza los efectos de la crisis sobre el segmento de inmigrantes pobres. A partir de los datos sobre este segmento de la población que vive en nuestro país y de sus condiciones jurídico-administrativas, económico-laborales y de vida, realiza un certero diagnóstico sobre cuál está siendo el impacto real de la crisis sobre este colectivo. Las conclusiones a las que llega muestran cómo más allá de algunos retornos que se están dando o de una bajada de las entradas de inmigrantes en nuestro país, la precarización de sus condiciones se está acentuando en estos momentos de crisis generalizada.

**Rafael Aliena**, profesor de la Universidad de Valencia, analiza en su artículo el papel que puede o debe cumplir el tercer sector en unos momentos de crisis como los actuales. La labor de colchón que se le supone, en tiempos difíciles como los que vivimos y sus funciones como sector providente, actor sociopolítico e instituidor de lo social para estos colectivos, son analizados pormenorizadamente en este texto. El artículo sirve de elemento de reflexión para todos aquellos agentes del tercer sector que estén actuando en una situación cuya magnitud les desborda con frecuencia y también para aquellos técnicos públicos que realizan una labor social que se debe complementar con la de las instituciones privadas que colaboran en la mejora de los más desfavorecidos.

En la sección Tribuna Abierta contamos con un artículo de **Elena Hernández Corrochano** —Profesora en el Departamento de Antropología Social y Cultural de la Facultad de Filosofía de la UNED— que presenta los primeros resultados del análisis de las historias de vida de mujeres que han sido víctimas de contrabando o trata en España. Dentro de la muestra que presentamos, se encuentran mujeres que han terminado ejerciendo la prostitución y mujeres que han terminado en la economía sumergida, concretamente en el servicio doméstico. La tesis central del texto hace referencia al uso o no que las mujeres hacen del entramado social que tienen en sus países de origen y en el país de acogida (redes) y su relación con el éxito o fracaso del proyecto migratorio.

A continuación, **Ángeles Solanes Corella**, Profesora del Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València, hace un análisis riguroso de la

legalidad respondiendo así a las cuestiones acerca de si las personas inmigrantes pueden o no ser empadronados, si el Ayuntamiento tiene la capacidad de impedirlo, si los entes locales han de facilitar los datos del padrón o cualesquiera otras vinculadas a este tema. De forma sintética, su artículo ofrece un estudio crítico de la normativa aplicable al empadronamiento referido al caso de las personas inmigrantes en España. Con ello se pretende incidir tanto en el derecho y la obligación de éstas a empadronarse, como en la responsabilidad municipal en la gestión del padrón. Todo ello sin renunciar a evidenciar los puntos débiles de la legislación de extranjería que han contribuido a reafirmar el padrón municipal como un instrumento de la política de inmigración.

Por último, cierra esta sección el artículo *La crisis y la seguridad alimentaria mundial*, donde **Teresa Cavero**, Coordinadora de Investigaciones en el Departamento de Campañas y Estudios de Intermón Oxfam, señala que la crisis de alimentos desencadenada por el aumento de los precios internacionales, junto con la crisis financiera actual, están revirtiendo los progresos logrados en los últimos diez años en la lucha contra el hambre y la malnutrición. En su artículo Cavero presenta las causas, y el impacto de la crisis en el precio de alimentos, así como las respuestas económicas y políticas equivocadas en materia de agricultura, comercio y mercado doméstico por parte de los gobiernos de los países en desarrollo.

Por último, en la sección Documentación aportaremos una serie de documentos y de referencias bibliográficas que nos permitan profundizar en un debate que está abierto en la actualidad: un debate en el que se cuestiona el bienestar como consecuencia directa y garantizada del crecimiento económico, a favor del bienestar vinculado a una apuesta por el desarrollo en un sentido amplio. En un contexto de crisis internacional como el actual, se requiere establecer un marco que nos permita encontrar soluciones desde una perspectiva política, económica, social y, por supuesto, ética. Y para definir dicho marco, cabe analizar en detalle las consecuencias que conlleva decantarse por uno u otro enfoque a la hora de desarrollar políticas para el bienestar.

Se trata, pues, de un número de Documentación Social que (como ya se ha resumido) aborda los efectos de la crisis en los más desfavorecidos e introduce una perspectiva que no suele ser la más habitual en los análisis al uso. Pensamos que esta visión es importante para que no nos quedemos en las grandes cifras de la crisis y tengamos presentes a aquellos que están viéndose más perjudicados a la hora de afrontar los efectos adversos de los problemas ante los que nos estamos encontrando.

Enrique Lluch Frechina



# Monografía

<b>1</b>	<b>Crisis: no una, sino varias; es decir, una.</b> <i>José María Tortosa</i> .....	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>Las decisiones del G-20 y su impacto sobre los países más débiles.</b> <i>Isidro Antuñano Maruri</i> .....	<b>31</b>
<b>3</b>	<b>Posibles causas del hambre en el mundo y algunas propuestas para su erradicación en el contexto de la crisis económica.</b> <i>Enrique Lluch Frechina y Jorge Guardiola</i> .....	<b>49</b>
<b>4</b>	<b>Características del mercado de trabajo español actual y sus consecuencias sobre el riesgo de exclusión social.</b> <i>Juana Aznar-Márquez y Ester Azorín Palazón</i> .....	<b>63</b>
<b>5</b>	<b>El desempleo y los <i>nuevos pobres</i>.</b> <i>María Ángeles Davia</i> .....	<b>81</b>
<b>6</b>	<b>El impacto de la crisis en la cohesión social o el <i>surf</i> de los hogares españoles en el modelo de integración de la «sociedad líquida».</b> <i>Miguel Laparra</i> .....	<b>97</b>
<b>7</b>	<b>Crisis económica internacional e inmigración.</b> <i>Luis Díe Olmos</i> .....	<b>131</b>
<b>8</b>	<b>El tercer sector, la exclusión social y la crisis de la economía española.</b> <i>Rafael Aliena</i> .....	<b>147</b>
<b>9</b>	<b>Bibliografía.</b> .....	<b>165</b>







1

# Crisis: no una, sino varias; es decir, una

---

**José María Tortosa**

Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz. Universidad de Alicante  
jmtortosa3@gmail.com

Fecha de recepción: 21/07/2010

Fecha de aceptación: 26/08/2010

---

## **RESUMEN**

*Se describen, someramente, siete de las crisis que afectan ahora al sistema mundial. Partiendo de la muy comentada crisis económica, se recorren las otras seis, a saber, la ideológica, la energética, la alimentaria, la medioambiental, la democrática y la hegemónica. En cada uno de esos casos se procura hacer ver las conexiones con las restantes crisis de modo que, al final, se puede hablar de una sola crisis global de particular gravedad, sobre todo si se la compara con la obligada referencia, la crisis de 1929, entre dos guerras mundiales, en medio de una fase descendente del ciclo económico largo y con desorientaciones ideológicas y descontentos con la democracia que llevaron al auge del nazismo y los fascismos. Frente a ello son comprensibles las propuestas de reforma o cambio profundo en el sistema mismo o, en el otro extremo, las retiradas a lo local y alternativo. La situación y sus pocas salidas definen la gravedad del momento.*

### **Palabras clave:**

*Sistema mundial, crisis, hegemonía, democracia, medioambiente.*

**ABSTRACT**

*The paper gives an overview of seven of the crises affecting the global system. Beginning with the widely-commented economic crisis, the paper examines another six, namely the ideological, energy, food, environmental, democratic and hegemonic crises. In each case the author seek to establish the links with the rest of crises, so as to eventually be able to discuss a single global crisis. The latter is especially serious compared with the classic benchmark, which is the 1929 crash, between two world wars, in the midst of a prolonged downturn in the economic cycle and with the ideological disorientation and discontent with democracy that led to the rise of Nazism and fascisms. Against this backdrop, it is quite understandable that there should be proposals for reform or deep-rooted change in the system itself, or, at the opposite end of the spectrum, tendencies towards local or alternative policies. The situation and the dearth of solutions show just how serious the current crisis is.*

**Key words:**

*Global system, crisis, hegemony, democracy, environment.*



«Se sabe que se está viviendo en una situación caótica cuando (1) los medios convencionales están continuamente sorprendiéndose de lo que pasa; (2) las predicciones de diversos expertos van en direcciones radicalmente diferentes y se hacen con mucha cautela; (3) el «establishment» se atreve a decir cosas o usar palabras que antes eran tabú; (4) la gente está asustada y airada, pero muy insegura de qué hacer. Esta es una buena descripción de los últimos dos años en el mundo o, por lo menos, en buena parte del mundo».

Immanuel Wallerstein, «Chaos as an everyday thing», *Commentary* n° 275, 15 de febrero de 2010.

Se puede hablar de crisis cuando lo viejo ya murió, pero lo nuevo todavía no ha nacido. Es una situación de «ya no, pero todavía no». Que en el presente nos encontramos en una crisis parece fuera de discusión, pero lo que la hace particularmente preocupante no es su profundidad o posible duración, sino que, a diferencia de otras crisis incluso importantes y pasadas, esta crisis es la combinación de varias de ellas, cada una con su propia lógica, pero relacionadas entre sí de forma que pensar que se pueda solucionar una no necesariamente significa que el problema se haya resuelto ya que podrá recibir el impacto de las otras no resueltas<sup>(1)</sup>. Siete son las crisis principales que aquejan al mundo en la actualidad<sup>(2)</sup>. La combinación e interconexión de éstas es lo que puede llamarse «crisis global», mucho más complicada que la grave crisis económica que suele estar en los medios.

1. La *crisis económica* es la primera que viene a la mente<sup>(3)</sup> aunque no ha sido la primera en producirse: el estado en que se encontraba la economía mundial antes de 2007 ya no se percibe, mientras que no se sabe bien, dígame lo que se

(1) LISÉE, Jean-François y MONTPETIT, Eric (coords.). *Imaginer l'après-crise : Pistes pour un monde plus juste, équitable, durable*, Paris, Boréal, 2009, en particular el primer capítulo, de Lionel JOSPIN, «Les premières leçons de la crise».

(2) Listas de problemas mundiales se pueden ver en TORTOSA, José María, «Riesgos para el sistema mundial», *Recerca* (Castellón), 7 (2007) 17-37; PATTEN, Chris. *What' next. Surviving the twenty-first century*, Allen Lane, 2008; World Economic Forum, *Global Risks 2010*. Disponible en <http://www.weforum.org/pdf/globalrisk/globalrisks2010.pdf>

(3) GUDYNAS, Eduardo, (ed.). *La primera crisis global del siglo XXI. Miradas y reflexiones*, Montevideo, D3E, 2009. Disponible en <http://www.iudesp.ua.es/documentos/ClasesCrisisGlobal.pdf>. Otra versión, ORLÉAN, André, La crise, moteur du capitalisme, *Le Monde*, 29 de marzo de 2010. Disponible en [http://www.lemonde.fr/opinions/article/2010/03/29/la-crise-moteur-du-capitalisme-par-andre-orlean\\_1325825\\_3232\\_1.html](http://www.lemonde.fr/opinions/article/2010/03/29/la-crise-moteur-du-capitalisme-par-andre-orlean_1325825_3232_1.html). Especialmente aconsejable, ya que aporta alternativas, OLIVERES, Arcadi. *Aturem la crisi. Les perversions d'un sistema que és possible canviar*, Barcelona, Angle Editorial, 2010.



diga, qué es lo que puede venir ni cuándo. En este epígrafe, el problema se originó en los Estados Unidos, financiarizados, desregulados, hiperconsumistas, contaminadores, endeudados e inmersos en varias burbujas especulativas, una de ellas la inmobiliaria, pero también la financiera, la alimentaria y, periódicamente, la energética.

El efecto de lo que primero fue problema bancario, después financiero y finalmente económico, ha sido una contracción de la economía mundial, un descenso del comercio internacional y una reducción del Producto Interno Bruto de numerosos países, sobre todo países centrales, ligados a la economía estadounidense, faltos de reservas y, como en el caso español, con sus propias burbujas especulativas, aquí inmobiliarias<sup>(4)</sup>. Fruto de este «decrecimiento» ha sido el aumento del desempleo, la reducción del consumo y los diversos déficits públicos con las consiguientes discusiones sobre el modo de afrontarlos (reducir el gasto o aumentar los impuestos, ambos nefastos para la crisis). En otros términos, el Banco Mundial atribuye a esta crisis el aumento de 60 millones en el número de pobres en el mundo<sup>(5)</sup>.

Es pronto para saber si la crisis va a ser, en este campo, tan profunda como se pensó en un principio, cuando se habló (y en voces tan poco sospechosas como las del presidente Sarkozy) de «refundar el capitalismo», es decir, es pronto para saber si el sistema mundial «ya no» es estrictamente capitalista, pero «todavía no» es algo diferente que se desconoce. Es posible que la depresión sea duradera, pero sin cambiar en mucho el funcionamiento del sistema mundial, sus reglas del juego y su estructura. O incluso sería posible, y también hay indicios en esa dirección, que el sistema, con su «lucha de clases desde arriba», se refuerce en su jerarquía de clases aunque haya cambios en los países que componen el centro, pasando de G-8 al G-20, eso sí, mediante cooptación de los «países emergentes» y otros intermedios por parte de los centrales. Pero eso es precisamente una crisis.

2. Hay también una *crisis ideológica* que se arrastraba desde antes de que el asunto Lehman Brothers hiciese de disparadero oficial de la crisis económica. En su forma más sencilla, se trata de una crisis de valores tal como la plantea el Informe 2010 del Consejo sobre la Agenda Global del Foro Económico Mundial presentado en Davos a principios de 2010, aunque más preocupado por los valores del sistema económico imperante<sup>(6)</sup>. Decía así:

(4) Para el caso de América Latina, es interesante levantar acta de que, para el primer trimestre de 2009, México, Costa Rica, Chile y el Brasil habían tenido retrocesos en su PIB mientras que el Uruguay, la Argentina, Bolivia, el Perú y hasta el dolarizado Ecuador habían tenido avances.

(5) Updated World Bank Analysis. *Crisis, Finance, and Growth*, 21 de enero de 2010. Disponible en <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/0,,contentMDK:22446906~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:469372,00.html>

(6) Disponible en <http://www.weforum.org/pdf/globalagenda2010.pdf>

«Además de la masiva brecha de la pobreza en el mundo, este Consejo ha identificado una segunda brecha, la brecha moral. Esta brecha incluye el fracaso en articular y explicitar los valores que habitualmente mueven nuestros sistemas económicos y, por tanto, subyace al conjunto de problemas sistémicos que hemos identificado. Así pues, *necesitamos una articulación de los valores que apuntalan el sistema económico actual y engendrar un discurso moral sobre ellos*». [Énfasis añadido, JMT].

En su forma algo más compleja, se trata de la ausencia de respuestas ante la crisis económica que sean coherentes, con portadores sociales reconocibles y con suficiente apoyo para ser llevadas a cabo<sup>(7)</sup>. No es tanto cuestión de un «pensamiento único», sino, sencillamente, de un «pensamiento ausente», siendo relativamente buenos los diagnósticos y excesivamente de mala calidad las terapias.

La vieja distinción izquierda-derecha ha dejado de funcionar en muchos países mientras que en otros, de tamaño grande y de tradición no cristiana, nunca funcionó<sup>(8)</sup>. Pero resulta un buen indicador de la crisis ideológica el que un partido que ha llevado a cabo políticas que en otros tiempos se habrían calificado de derechas, ante una confrontación electoral y un buen análisis de márketing político, presente un programa algo menos de derechas e incluso de izquierdas si se mantiene el criterio de Norberto Bobbio de atribuir a la izquierda una mayor preocupación por la desigualdad.

De todas formas, en su forma más preocupante, la crisis ideológica se refiere al triunfo del «todo vale» en las esferas política y económica. En el primer caso, se trata de la erupción de comportamientos corruptos observables en muchos países del mundo y que Transparencia Internacional se encarga de darles seguimiento mediante encuestas que «midan» la percepción de dichos comportamientos. La corrupción tiene que ver con el descrédito de la democracia a la que se hará referencia de inmediato. En el caso del «todo vale» aplicado a la esfera económica, conviene recordar que uno de los elementos que ha intervenido en la erupción de la crisis financiera, después económica, ha sido, precisamente, la amoralidad de muchos empresarios, banqueros y «brokers» simbolizados por la caída de Bernard Maddoff, caso entre muchos.

3. La *crisis energética* (un mundo que ya no es petrolero pero que todavía no ha dejado de serlo) entra aquí desde varios puntos de vista. En primer lugar, por su impacto en la crisis económica: un aumento de su precio supondría un peso más para la mayoría de países centrales aunque las «repúblicas petrole-

(7) PETRAS, James. Latin American's «new left» in crises as the «free market» collapses, *Information Clearing House*. 28 de octubre 2008. Disponible en: <http://www.informationclearinghouse.info/article21104.htm>

(8) SAINT-UPÉRY, Marc. *El sueño de Bolívar. Los desafíos de la izquierda en América del Sur*. Madrid: Paidós, 2008.



ras» puedan sentir el espejismo de la abundancia, maldición de la abundancia más bien<sup>(9)</sup>.

En segundo lugar, porque algunos países ya se encuentran en el «pico del petróleo» y es posible que el mundo esté cercano a tal punto en que el consumo ya se hace a costa de las reservas sin que los nuevos descubrimientos lo compensen<sup>(10)</sup>. Es difícil de establecerlo con un mínimo de seguridad ya que es habitual que países y empresas petroleras «maquillen» sus datos tanto por exceso como por defecto, no pudiéndose, entonces, establecer realmente de qué reservas disponen y de qué tipo de combustible (gas, petróleo) y más si carecen de medios «militares» para proteger lo que les queda<sup>(11)</sup>. Con el incremento del papel geoestratégico del petróleo y el aumento de empresas petroleras estatales, el dato adquiere no sólo un significado económico sino político hacia dentro del país, pero también hacia el exterior.

Y en tercer lugar, porque la energía en general y el petróleo en particular están imponiendo una transición energética en la que, de nuevo, lo viejo ya ha muerto, pero lo nuevo todavía está por nacer<sup>(12)</sup>, con la particularidad del papel que juegan las nuevas fuentes de energía y los problemas que genera cada una de ellas, desde el biodiésel y la crisis alimentaria de la que se habla a continuación hasta el retorno al carbón y su papel en la crisis medioambiental de la que se hablará después, todo ello sin olvidar los problemas con la energía nuclear y la energía necesaria para construir fuentes de energía renovables (eólica y fotovoltaica).

Conviene recordar, antes de seguir adelante, cómo se veía, desde un periódico chino como el *People's Daily* y recogía el autor mexicano Alfredo Jalife-Rahme<sup>(13)</sup>, el origen de los precios del petróleo:

Los «cuatro precios del petróleo» en la óptica china son: 1. el precio geoeconómico: «la creciente oferta aminorada en el mundo representa la causa fundamental»; 2. el precio especulativo: «las especulaciones en el corto-plazo sobre los futuros del petróleo por grandes cantidades de fondos también elevan el precio»; 3. el precio geofinanciero: «la búsqueda del gobierno de EU de una política de un dólar débil en los años recientes ha contribuido también, hasta cierto grado, al alza», y 4. el «precio geopolítico».

(9) ACOSTA, Alberto. *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya-Yala, 2009.

(10) Definiciones y datos de la Association for the Study of Peak Oil&Gas... en <http://www.peakoil.net/>

(11) CAVALLLO, Alfred. OPEC, peak oil, and the end of cheap gas. *Bulletin of the Atomic Scientists*. 28 de julio de 2008. Disponible en: <http://www.thebulletin.org/web-edition/features/opec-peak-oil-and-the-end-of-cheap-gas>

(12) RUBIN, Jeff. *Why your world is about to get a whole lot smaller: Oil and the end of globalization*. Nueva York: Random House, 2009.

(13) Bajo la Lupa, *La Jornada* (México), 23 de septiembre de 2007. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/09/23/index.php?section=opinion&article=01401pol>

En este último caso se refiere al uso del control de la producción y la distribución como instrumento de mantenimiento del poder mundial o hegemonía.

4. La *crisis alimentaria*, también anterior a la económica pero no independiente de ella, es fruto de los desajustes entre oferta y demanda de alimentos, además de resultado de una particular burbuja especulativa que hizo dispararse los precios en 2007. Por cuestiones medioambientales de las que se hablará de inmediato, la producción de alimentos se redujo en el mundo al tiempo que una parte de ellos (cereales), reflejando la crisis del petróleo, se destina del consumo para dedicarse al biodiesel. Simultáneamente, el acceso de importantes capas de la población mundial a situaciones de mayor capacidad de compra (por ejemplo, las clases medias de la China y la India, menos salpicadas por los efectos de la crisis económica), hizo aumentar la demanda que, acelerada, como se ha dicho, por su propia burbuja especulativa, hizo que los precios mundiales<sup>(14)</sup> se disparasen dejando a capas importantes de la población mundial al margen de la disposición de alimentos. Con menor capacidad de producción para el autoconsumo y con menguada capacidad de compra de alimentos (por falta de recursos y/o por incrementos de los precios) el hambre, a decir, de la FAO, habría llegado, en consecuencia, a afectar a 1.020 millones de personas en el mundo, con los efectos secundarios que pueden pensarse desde la contracción adicional de la demanda de otros productos a la aparición de problemas nuevos referidos al medio ambiente y a la explotación agrícola<sup>(15)</sup>.

Hay un dato particular a propósito del hambre en el mundo y es dónde se calcula que va a aumentar más en estos últimos años. Si las cifras absolutas son las del África Subsahariana y el Sureste asiático, las del mayor aumento porcentual se dan en los países centrales, por lo que no es posible descartar un aumento de la frustración social que, como es sabido, lleva a la agresividad y, también normalmente, encuentra objetos en los que proyectarse. Ciertamente ese objeto puede ser uno mismo y eso es al fin y al cabo la depresión, lleve o no lleve al suicidio. Pero también el objeto puede estar fuera del país (y usarse la guerra, desde el punto de vista de los gobernantes poco preocupados por los ciudadanos, para satisfacer esa agresividad) o dentro del país, en este caso en forma de minorías definidas por la cultura (lengua, religión, aspecto externo) o sencillamente por el pasaporte. El auge de partidos xenófobos o de elementos xenófobos en partidos convencionales es probable que tenga que

(14) El índice mundial de precios de los alimentos se publica y actualiza por la FAO en <http://www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex/en/>

(15) Datos y comentarios sobre el efecto de la crisis económica sobre el hambre en el mundo en [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/newsroom/docs/Press%20release%20june-en.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/Press%20release%20june-en.pdf)



ver con esta frustración que se añade a la producida por los reveses relacionados con la crisis económica. De estos maldesarrollos sociales y políticos se vuelve a hablar más adelante, al tratar la crisis de las democracias.

5. La *crisis medioambiental* también tenía su propia lógica. Sin embargo, se agudiza en la medida en que gobiernos y ciudadanos atribuyen mayor importancia a la crisis económica que a las cuestiones medioambientales y en la medida en que la crisis energética lleva a formas de producción y consumo no necesariamente más respetuosas del medio ambiente. Tenga o no tenga que ver con el evidente aumento de las emisiones de CO<sub>2</sub> a escala mundial, lleve o no lleve a un cambio climático y produzca o no produzca un aumento irreversible de las temperaturas medias en la superficie del Planeta (calentamiento global), el hecho es que dichas temperaturas se han incrementado en los últimos años produciendo efectos en el abastecimiento de agua y en las cosechas que tienen que ver con la crisis alimentaria<sup>(16)</sup>. De manera simultánea, ha crecido la preocupación por los recursos no renovables del Planeta sin que los gobiernos, reunidos en sucesivas Cumbres, hayan acordado algo más importante que volverse a reunir y sin que el riesgo de desaparición de la especie a medio o largo plazo haya sido afrontado, descartado o evitado<sup>(17)</sup>. Tampoco los ciudadanos, en su conjunto, parecen dispuestos a enfrentarse al problema<sup>(18)</sup> y, a lo más, practican la «teoría del gorrón», es decir, esperan que los demás hagan lo que ellos no piensan hacer, pero beneficiándose de los efectos de lo que hacen los otros.

6. La *crisis democrática* no se refiere solamente al hecho de que la calidad democrática de los sistemas políticos existentes deja mucho que desear<sup>(19)</sup>, ni a la proliferación de «Estados fallidos»<sup>(20)</sup>, ni, mucho menos, a que el número de «democracias electorales» se ha reducido a 116 en 2009 después del máximo de 123 logrado en 2006. Se refiere, sobre todo, a la progresiva alienación de los ciudadanos respecto a sus respectivos sistemas políticos a los que consideran ineptos, corruptos, ineficaces y hasta inútiles, sintiéndose, en consecuencia alienados, enajenados, extrañados de dicho sistema<sup>(21)</sup>. Tiene que ver con la in-

(16) CLINE, William R.... *Global warming and agriculture: Impact estimates by country*. Washington DC: Center for Global Development y Peterson Institute of International Economics, 2007.

(17) LOVELOCK, James. *The vanishing face of Gaia: A final warning*. Nueva York: Basic Books, 2009

(18) WALLERSTEIN, Immanuel. «Climate disasters: Three obstacles to doing anything» *Commentary* No. 205, 15 de marzo de 2007, los enumeraba: la lógica del beneficio, la competencia internacional y el consumismo.

(19) KAUFFMAN, Daniel, KRAAY, Aart y MASTRUZZI, Massimo. *Governance Matters*. The World Bank Institute, Global Governance Program, junio de 2008. Disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1148386](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1148386)

(20) Una estimación, la anual de *Foreign Policy*, 22 de junio de 2009. Disponible en: [http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/the\\_2009\\_failed\\_states\\_index](http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/the_2009_failed_states_index)

(21) Véase TEZANOS, José Félix. Las democracias del siglo XXI. Tendencias, posibilidades y objetivos, en Alfonso GUERRA y José Félix TEZANOS eds., *La calidad de la democracia: las democracias del siglo XXI: VII Encuentro de Salamanca*. Madrid: Sistema, 2009.



capacidad demostrada de muchos gobernantes de afrontar con coherencia los efectos de la crisis económica y paliar los de la crisis alimentaria en su caso y, en general, de la energética. En el primer caso, son constatables las idas y venidas y la falta de consenso, muchas veces por motivos electoralistas, con grave riesgo para la economía. En el caso de la crisis energética, hace que la política exterior de algunos países (como España respecto a Guinea Ecuatorial y Argelia) sea incomprensible si no se tiene en cuenta el gas y el petróleo, cosa que es percibida por el ciudadano medio como una manifestación más de incoherencia, fruto de una situación conocida como la del «asno de Buridan».

Las democracias también estuvieron en crisis en la anterior gran crisis, la de 1929-1939. Aquella coyuntura produjo numerosos movimientos alternativos (como la vuelta a la Naturaleza de los Wandervögel alemanes), polarizó los sistemas políticos... y generó el auge de «cirujanos de hierro» que cortaron por lo sano, dejaron la desacreditada democracia a un lado y se lanzaron a operaciones populistas y guerreras que fueron desde el nazismo a los distintos fascismos y autoritarismos de los años 40. La Historia no tiene por qué repetirse, pero eso no quita la oportunidad de plantear ese elemento particular de esta crisis, por otro lado ya visible en numerosos Estados del mundo como se ha insinuado al tratar del aumento del hambre en los países centrales, más afectados por la crisis económica que la mayoría de países emergentes y algunos periféricos.

7. Tenemos, finalmente, la *crisis de hegemonía* de los Estados Unidos, iniciador de la crisis económica, con ciudadanía sometida al «masaje» contra-ideológico, consumidora insaciable de energía, entre las primeras productoras de cereales y primer (o segundo, después de la China) país emisor de CO<sub>2</sub>. La cuestión de hegemonía no se refiere tanto a su papel actual sino al cambio que se está produciendo en el mismo.

El sistema-mundo capitalista ha conocido sucesivas hegemonías en sus más de 500 años de historia, así que, del mismo modo que los Estados Unidos sustituyeron a la Gran Bretaña como Estado hegemónico mundial, ahora podría estar sucediendo algo parecido, aunque no sea descartable una superación de sus actuales problemas y un retorno a la hegemonía de los años 50 (que es, al fin y al cabo, el proyecto de los neoconservadores, el hacer del siglo XXI un «nuevo siglo americano», es decir, estadounidense). En cualquier caso, sea que se recupera, sea que es sustituida por otra potencia, sea que el sistema mundial se fragmenta en regiones más o menos estructuradas al modo de la Unión Europea, el caso es que pocos niegan que la hegemonía de los Estados Unidos está en crisis, es decir, que «ya no» es lo que era (aunque podría volver a serlo) y «todavía no» se sabe lo que pueda venir después, y más con lo maltrecha que se encuentra su economía, origen de esta crisis económica.



Puede pensarse que «todavía» es potencia hegemónica si se atiende a la magnitud de su economía (primer Producto Interno Bruto del mundo, aunque seguido de cerca por la China), a su gasto en el sector militar (su presupuesto de «defensa» supone la mitad de todos los presupuestos militares del mundo), al papel que todavía juega el dólar en el comercio internacional en general y en el petrolero en particular y en la composición de las reservas de divisas en el mundo y, *last but not least*, el uso sistemático que hacen sus élites de lo que su departamento de Estado llama «diplomacia pública», es decir, diseminación de información y modos de ver las cosas dirigida no a los gobiernos de otros países sino a los ciudadanos de los mismos.

Sin embargo, Joseph Stiglitz<sup>(22)</sup> identificaba siete déficits en los Estados Unidos, a saber, el déficit de valores, el déficit climático, el déficit de igualdad, el déficit de responsabilidad, el déficit comercial, el déficit fiscal y el déficit de inversión, que reducían bastante los entusiasmos que los anteriores datos podían provocar.

Además, el gasto militar, como bien supieron potencias hegemónicas anteriores como España o Inglaterra<sup>(23)</sup>, permite un cierto dominio del mundo, pero debe ser sufragado de alguna manera que, por lo general, consiste en la sobreexplotación de los propios ciudadanos (los reflejados en la «literatura picaresca» española del Siglo de Oro) y la explotación de las colonias, sea en términos de extracción de metales preciosos, de ocupación territorial a la inglesa o de dominio de las reglas del juego comerciales, creadas en función de los intereses de las propias élites. Más bien, y en términos comparativos, el exceso de gasto militar es como una «supernova» que anuncia el final de la estrella y su paso a «enana blanca». De momento, los Estados Unidos, en el terreno político, han ido sufriendo pequeñas derrotas, tal vez poco importantes en sí mismas, pero cuya acumulación podría acelerar la decadencia, vaya o no vaya a producirse, pues nada hay que proporcione certeza al pronóstico en cualquiera de las dos hipótesis.

Pero, de nuevo, eso es una crisis y, como las anteriores en este mismo campo, va acompañada de inestabilidad estructural y «la intensificación de la competencia interestatal e interempresarial; la escalada de los conflictos sociales y el surgimiento intersticial de nuevas configuraciones de poder» que es lo que se concluye de un análisis comparado de las tres hegemonías citadas<sup>(24)</sup>. Si es así, resulta difícil saber qué ha producido qué, si la crisis de hegemonía está

(22) STIGLITZ, Joseph, «Los siete déficits mortales», (*Mother Jones*, Noviembre/Diciembre 2008), traducido en *Sin Permiso*, 23 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2190>

(23) Véase KENNEDY, Paul M., *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Plaza&Janés, 2004, comparando los tres casos.

(24) ARRIGHI, Giovanni y SILVER, Beverly. *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*. Madrid: Akal, 2001, pág. 6.

detrás de la crisis económica o si, por el contrario, la crisis económica ha acelerado la crisis de hegemonía. Lo que, de todas formas, sí tendría que quedar claro es que ambas están relacionadas claramente.

8. Como conclusión puede decirse que nos encontramos ante una *crisis global*. Tiene elementos en común con otras acaecidas con anterioridad en ese funcionamiento cíclico que parece tener la economía mundial, por ejemplo, a través de los ciclos largos llamados de Kondratiev. Sin embargo presenta características que le son propias. «La era de la agitación» se la ha llamado<sup>(25)</sup>. Todo ello sin caer en la impersonalización: ésta, como las demás, son resultado de acciones humanas de seres humanos concretos que, o las provocan directamente, o producen efectos perversos al combinarse entre sí.

Pueden buscarse puntos de semejanza con la crisis de 1929-1939. Algunas decisiones económicas que llevaron a ella se han vuelto a repetir, en particular una vez las autoridades económicas estadounidenses se desdijeron de medidas que se habían tomado, respecto a los bancos, con el objetivo de que no se duplicase. Y algunas creencias también han podido ser comunes, como podría ser el caso de la confianza en que los mercados se autorregulan, en que la mejor política económica es la inexistente y que cualquier restricción al juego de la oferta y la demanda no es la solución sino la causa del problema. Lo mismo puede decirse de la financiarización de la economía para lograr la acumulación de beneficio, motor del sistema, aunque entonces no se dieron, como ahora, empresas «too big to fail»<sup>(26)</sup>.

También la crisis del 29 se produjo en un momento en que la potencia hegemónica de aquel momento, a saber, Inglaterra, se encontraba en crisis terminal que no quedaría definitivamente superada por la estadounidense hasta mitad de los años 40, cuando la política interestatal (ONU), económica (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) y militar (OTAN, ANZUS) se organizaron en torno a los intereses de las élites estadounidenses. Las élites inglesas encontraron en la «special relationship» un modo de mantenerse cerca del nuevo Estado hegemónico, pero fue obvio que ya no era cierto que «Britannia rules de waves».

No se puede decir que aquellas instituciones internacionales, instrumento de la hegemonía estadounidense, hayan quedado obsoletas, pero sí es perceptible que la crisis afecta a su existencia y a su credibilidad. La Organización de

(25) FERGUSON, Niall. The Axis of Upheaval, *Foreign Policy*, marzo/abril 2009. Disponible en: [http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=4681&page=0](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4681&page=0), planteando la complicada mezcla contemporánea de volatilidad económica, auge de los etnicismos y decadencia de la potencia hegemónica.

(26) KRUGMAN, Paul. Financial Reform 101, *The New York Times*, 1º de abril de 2010. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2010/04/02/opinion/02krugman.htm>



Naciones Unida es objeto de sucesivas propuestas para su reforma e incluso para su sustitución por otra organización más acorde con los intereses de las élites estadounidenses<sup>(27)</sup>; aprovechando la crisis económica se ha discutido la «refundación» del Banco Mundial y del Fondo Monetario, tal vez regresando al borrador que Keynes preparó para los mismos en los acuerdos de Bretton Woods; finalmente, las alianzas militares han perdido buena parte de su función inicial, dentro del contexto de la Guerra Fría. Un mayor alejamiento de estas instituciones frente a las intenciones de sus respectivas fundaciones en los años 40, sería un elemento más de semejanza con el fin de la Liga de las Naciones.

Si los cambios de hegemonía mundial han sido precedidos por guerras entre las potencias centrales, guerras de las que emergía la nueva potencia hegemónica, el paso de Inglaterra a los Estados Unidos siguió la regla y la crisis del 29 se situó entre las dos guerras mundiales (la del 14 y la del 39), estando por ver si, ahora, la crisis de hegemonía estadounidense lleva a una guerra de parecidas características. Para algunos autores, el elemento semejante (por ejemplo, con lo que fue, simbólicamente, la Armada Invencible, es decir, el gran despliegue militar que realmente significa el fin de un imperio) podría ser la guerra de Afganistán. Ciertamente que no es una guerra entre países centrales, pero sí es una guerra en la que desde Alejandro Magno al imperio ruso<sup>(28)</sup>, pasando por el británico, las potencias han fracasado con consecuencias negativas para su posición en el mundo.

Sin embargo, las diferencias son mucho más marcadas. En 1929 se vivía todavía en un mundo de petróleo abundante y relativamente barato (hasta la crisis de 1973), lejos de las dudas actuales sobre el «pico del petróleo» y con acceso al mismo con suficiente facilidad como para no convertirlo en una prioridad geoestratégica. Por otro lado, y a pesar de las penurias que acompañarían a la crisis, se iba a seguir pensando, durante mucho tiempo, que la producción agrícola en el mundo era suficiente para alimentar a toda la población mundial presente y futura, con un cierto descrédito de las ideas malthusianas<sup>(29)</sup>. No sólo: la producción podía aumentarse gracias a la investigación agrícola. Finalmente, las preocupaciones medioambientales estaban

(27) En la campaña electoral de John McCain, frente a Barack Obama, se habló varias veces de la necesidad de encontrar nuevos medios de legitimar las decisiones estadounidenses y se indicó que la «Community of Democracies» podría ser una buena alternativa. Pero no se trataba de una propuesta idiosincrática, sino que tenía detrás análisis concretos y una cierta andadura. Puede consultarse su página web en <http://www.ccd21.org/>.

(28) Zbigniew Brzezinski era explícito al respecto en una entrevista de 1998 (Disponible en: <http://www.globalresearch.ca/articles/BRZ110A.html>). Los últimos gobiernos estadounidenses parecen haberlo olvidado.

(29) En la actualidad, de nuevo, el problema del hambre no es de producción de alimentos (se produce suficiente para alimentar a todos los habitantes del Planeta) sino de distribución o de «reparto de la tarta». Véase VIVAR, Esther. Soberanía alimentaria: podemos alimentar al mundo, *ALAI – América Latina en movimiento*, 30 de marzo de 2010. Disponible en: <http://alainet.org/active/37065>

ausentes en las agendas de los gobernantes y las ideas sobre «los límites del crecimiento» no aparecerían hasta 1972.

Por eso puede decirse que la actual crisis global es mucho más difícil de gestionar que la del 29: tiene muchos más componentes y todos interconectados, con el agravante de que también ahora la desorientación ideológica y el descrédito de las democracias puede hacer aparecer caudillos de ideología simple, si no simplista, embarcar en episodios violentos a su país frente a otros, con la diferencia, y esta es muy importante, de que ahora las potencias nucleares son varias. Además de los Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Rusia y la China (la «banda de los cinco» en el Consejo de Seguridad de la ONU), la India, Pakistán, Israel y Corea del Norte también disponen del arma que, de usarse, dejaría la crisis medioambiental en un juego de niños. A ello hay que añadir que los «recortes» firmados en Praga entre los Estados Unidos y Rusia, respectivamente por Obama y Medvedev, en abril de 2010, son inferiores a los acuerdos que se alcanzaron en la presidencia de Jimmy Carter en 1977<sup>(30)</sup>. Pero sí parece cierto que, como reconoce el Nuclear Posture Review Report de abril de 2010, «la amenaza de una guerra nuclear global es remota, pero el riesgo de un ataque nuclear ha aumentado»<sup>(31)</sup>.

La gravedad de la crisis (incluso si se producen «brotes verdes» en algunos lugares del Planeta medidos en términos economicistas del PIB y sea cual sea el perfil que adopte esa posible recuperación sólo económica<sup>(32)</sup>) es tal que son comprensibles las propuestas para cambiar las reglas del juego si se quiere mantener el statu quo o cambiarlas para que todo cambie efectivamente. Comenzando en el ámbito mundial, se proponen cambios en el modo de gestionar los organismos internacionales, en la manera de recibir el impacto de las actividades de multinacionales y paraísos fiscales, en particular lo referente, una vez más, a la especulación y a la irracionalidad de las burbujas especulativas y en el nivel de regulación de actividades económicas locales. Efectivamente, «otro mundo es posible», lo cual no lo hace más probable de forma necesaria. Más bien parece improbable, no habiendo grupos sociales con capacidad para llevar adelante esas propuestas que, además, cuentan con la oposición frontal de aquellos que obtienen notables beneficios a partir del funcionamiento del sistema realmente existente.

(30) Documentos disponibles en el National Security Archive: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/>

(31) Departamento de Defensa, *Nuclear Posture Review Report*, abril de 2010. Disponible en: <http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20Report.pdf>, lo cual no disminuye el riesgo de una confrontación entre la India y Pakistán, de efectos catastróficos para el Planeta, riesgo juzgado importante para 2010 en *Foreign Policy*. Disponible en: [http://eurasia.foreignpolicy.com/posts/2010/01/14/top\\_risk\\_no\\_8\\_india\\_pakistan](http://eurasia.foreignpolicy.com/posts/2010/01/14/top_risk_no_8_india_pakistan)

(32) TETT, Gillian. Recovery not as easy as U, V, W, *Financial Times*, 28 de mayo de 2009, que también incluye la posibilidad de que las cosas ya nunca vuelvan a ser como fueron antes de la crisis. Disponible en: [http://www.ft.com/cms/s/0/303ab4a8-4bb2-11de-b827-00144feabd0.html?nclck\\_check=1](http://www.ft.com/cms/s/0/303ab4a8-4bb2-11de-b827-00144feabd0.html?nclck_check=1)



La alternativa, para otros, es retirarse al pequeño grupo, retornar a la naturaleza, consumir y vivir despacio, practicar el trueque y abandonar el dinero «oficial» y demás elementos alternativos que recuerdan a los Wandervögel de la Alemania pre-nazi, también alternativos, pero que acabaron siendo muchos de ellos miembros de Partido Nacionalsocialista. La esperanza ahora es que no vuelva a suceder algo parecido. Pero cruzarse de brazos tal vez no sea la mejor política.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, A.: *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya-Yala, 2009.
- ARRIGHI, G.; SILVER, B.: *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*. Madrid: Akal, 2001.
- CAVALLO, A.: OPEC, peak oil, and the end of cheap gas. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 28 de julio de 2008. Disponible en: <http://www.thebulletin.org/web-edition/features/opeac-peak-oil-and-the-end-of-cheap-gas>
- CLINE, W. R.: *Global warming and agriculture: Impact estimates by country*. Washington DC: Center for Global Development, Peterson Institute of International Economics, 2007.
- DEPARTAMENTO DE DEFENSA: *Nuclear Posture Review Report*, abril de 2010. Disponible en: <http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20Report.pdf>
- Documentos disponibles en el National Security Archive: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/>
- FAO: *Índices para los precios de los alimentos*. Disponible en: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex/en/>
- FERGUSON, N.: The Axis of Upheaval. *Foreign Policy*, marzo/abril 2009. Disponible en: [http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=4681&page=0](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4681&page=0)
- GUDYNAS, E. (ed.): *La primera crisis global del siglo XXI. Miradas y reflexiones*, Montevideo: D3E, 2009. Disponible en <http://www.iudesp.ua.es/documentos/ClasesCrisisGlobal.pdf>
- JALIFE-RAHME, A.: Bajo la Lupa. *La Jornada* (México), 23 de septiembre de 2007. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/09/23/index.php?section=opinion&article=014o1pol>
- KAUFFMAN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M.: *Governance Matters*. The World Bank Institute, Global Governance Program, junio de 2008. Disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1148386](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1148386)

- KENNEDY, P. M.: *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Plaza&Janés, 2004.
- KRUGMAN, P.: Financial Reform 101. *The New York Times*, 1º de abril de 2010. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2010/04/02/opinion/02krugman.htm>
- LISÉE, J. F.; MONTPETIT, E. (coords.): *Imaginer l'après-crise: Pistes pour un monde plus juste, équitable, durable*. Paris: Boréal, 2009.
- LOVELOCK, J.: *The vanishing face of Gaia: A final warning*. New York: Basic Books, 2009.
- OLIVERES, A.: *Aturem la crisi. Les perversions d'un sistema que és possible canviar*. Barcelona: Angle Editorial, 2010.
- ORLÉAN, A.: La crise, moteur du capitalisme. *Le Monde*, 29 de marzo de 2010. Disponible en: [http://www.lemonde.fr/opinions/article/2010/03/29/la-crise-moteur-du-capitalisme-par-andre-orlean\\_1325825\\_3232\\_1.html](http://www.lemonde.fr/opinions/article/2010/03/29/la-crise-moteur-du-capitalisme-par-andre-orlean_1325825_3232_1.html)
- PATTEN, C.: *What next? Surviving the twenty-first century*. London: Allen Lane, 2008.
- PETRAS, J.: Latin American's «new left» in crises as the «free market» collapses. *Information Clearing House*, 28 de octubre 2008. Disponible en: <http://www.informationclearinghouse.info/article21104.htm>
- RUBIN, J.: *Why your world is about to get a whole lot smaller: Oil and the end of globalization*. New York: Random House, 2009.
- SAINT-UPÉRY, M.: *El sueño de Bolívar. Los desafíos de la izquierda en América del Sur*. Madrid: Paidós, 2008.
- STIGLITZ, J.: Los siete déficits mortales. (*Mother Jones*, Noviembre/Diciembre 2008), traducido en *Sin Permiso*, 2008. Disponible en: <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2190>
- TETT, G.: Recovery not as easy as U, V, W. *Financial Times*, 28 de mayo de 2009. Disponible en: [http://www.ft.com/cms/s/0/303ab4a8-4bb2-11de-b827-00144feabdc0.html?nlick\\_check=1](http://www.ft.com/cms/s/0/303ab4a8-4bb2-11de-b827-00144feabdc0.html?nlick_check=1)
- TEZANOS, J. F.: Las democracias del siglo XXI. Tendencias, posibilidades y objetivos. En GUERRA, A.; TEZANOS, J. F. (eds.): *La calidad de la democracia: las democracias del siglo XXI: VII Encuentro de Salamanca*. Madrid: Sistema, 2009.
- TORTOSA, J. M.: Riesgos para el sistema mundial. *Recerca* (Castellón), 7 (2007): pp. 17-37.
- VIVAR, E.: Soberanía alimentaria: podemos alimentar al mundo. *ALAI – América Latina en movimiento*, 30 de marzo de 2010. Disponible en: <http://alainet.org/active/37065>
- WALLERSTEIN, I.: Climate disasters: Three obstacles to doing anything. *Commentary*, 205, 15 de marzo de 2007.



WORLD BANK: *Analysis: Crisis, Finance, and Growth*, 2010. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/0,,contentMDK:22446906~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:469372,00.html>

WORLD ECONOMIC FORUM: *Global Agenda Council Reports 2010*. Disponible en <http://www.weforum.org/pdf/globalagenda2010.pdf>

WORLD ECONOMIC FORUM: *Global Risks 2010*. Disponible en: <http://www.weforum.org/pdf/globalrisk/globalrisks2010.pdf>





# Las decisiones del G-20 y su impacto sobre los países más débiles

Isidro Antuñano Maruri

Profesor titular de la Universidad de Valencia  
isidro.antunano@uv.es

Fecha de recepción: 21/07/2010  
Fecha de aceptación: 26/08/2010

## Sumario

1. G-20: génesis y desarrollo de una organización informal.
2. Decisiones del G-20 en las cumbres de 2008 y 2009.
3. El impacto de la crisis sobre los países emergentes y los países en desarrollo.
4. Efectos por regiones y países.
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.

## RESUMEN

*El G-20 es una organización internacional informal cuyas reuniones a partir de 2008 se han convertido en el centro de hecho de la política económica mundial, y en la que se corre el riesgo de que los intereses de los países más pobres y vulnerables no sean considerados adecuadamente. En el presente trabajo se explica la potencia económica actual del G-20, sus principales decisiones de política económica a partir de la cumbre de Washington en noviembre de 2008, y el impacto de las mismas sobre los países en desarrollo, con un cierto detalle regional y por países.*

### Palabras clave:

*G-20, crecimiento económico, cooperación Sur-Sur, ayuda oficial al desarrollo.*



## **ABSTRACT**

*The G-20 group is an informal international institution whose meetings since 2008 have reached a key relevance in the development of the current world economic policy; and there is a certain risk that the interests of the poorer and vulnerable countries be not properly taken into account in of this group. This article shows the economic strength of the G-20 nowadays, its main decisions in the field of the political economy since de Washington Summit held in November 2008, and its consequences on the developing countries, with some regional and country by country details.*

### **Key words:**

*G-20, economic growth, South-South Cooperation, Official Development Assistance.*

# 1 G-20: GÉNESIS Y DESARROLLO DE UNA ORGANIZACIÓN INFORMAL

El G-20 es un grupo de países que está compuesto por las siete naciones de economía de mercado más desarrolladas (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido, es decir, del conjunto de países del G7), Rusia (que tras la desintegración de la URSS y su paso a una economía de mercado aún fuertemente intervenida suele formar junto con el G7 un grupo propio para ciertos fines), y once países emergentes, en distinto estadio de desarrollo económico y social (Cuadro 1). Dentro de este último grupo, hay países que forman parte de la organización bien por su indudable peso económico (casos de China, Brasil, India), bien por su importancia estratégica a escala regional (casos de Arabia Saudita, Argentina, Australia, Corea del Sur, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía). A los países anteriores se añade la Unión Europea (representada por su Presidencia y la Presidencia del BCE), con lo que la organización alcanza los veinte miembros de pleno derecho.

El G-20 nació oficialmente en diciembre de 1999, en Berlín, tras las convulsiones de la crisis financiera asiática<sup>(1)</sup> a finales de aquella década, como un foro de responsables de los Ministerios de Economía y Finanzas y de los Bancos Centrales de los países miembros. En aquel momento, la creación del G20 venía a reconocer la importancia creciente de los países emergentes, y la necesidad de insertar a los mismos de manera adecuada en las discusiones y en la toma de decisiones económicas a escala global<sup>(2)</sup>. Los países del G20 son los mismos desde la creación del grupo, que no dispone de ningún criterio formal para pertenecer o dejar de pertenecer al mismo. Tampoco existe en el grupo ningún mecanismo formal de voto ni ponderaciones previas atribuidas a cada país; de modo que es la convergencia de sus miembros y el cumplimiento efectivo de sus decisiones lo que otorga eficacia real al grupo.

(1) Proceso acelerado de desconfianza en las economías emergentes asiáticas de mercado, que se produjo entre 1997 y 1998 y que condujo a devaluaciones en cadena de las monedas de buena parte de los países del Sureste asiático.

(2) El comunicado final de la cumbre de Berlín, en diciembre de 1999, señalaba en su punto 2 que «el G-20 se estableció para proporcionar un nuevo mecanismo para el diálogo informal en el marco del sistema de instituciones de Bretton Woods, para ampliar la discusión de los aspectos claves de política económica y financiera entre economías sistemáticamente significativas y promover la cooperación para alcanzar un crecimiento económico mundial sostenible que beneficie a todos». En Meeting of G-20 Finance Ministers and Central Banks Governors. Berlin, Communiqué.

**Cuadro 1. Distribución del Producto Interior Bruto (PIB), la Población y la Superficie del mundo; e Índices de Desarrollo Humano (IDH)**

	PIB 2008	IDH 2007	Población 2008	Superficie 2008
<b>Total mundial</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Alemania	4,23	125,76	1,24	0,20
Arabia Saudita	0,87	111,95	0,37	1,23
Argentina	0,83	115,01	0,60	1,58
Australia	1,16	128,82	0,32	4,40
Brasil	2,86	107,97	2,89	4,87
Canadá	1,89	128,29	0,50	5,71
China	11,40	102,52	19,99	5,49
Corea del Sur	1,85	124,44	0,73	0,06
Estados Unidos	20,69	126,96	4,58	5,62
Francia	3,08	127,62	0,94	0,37
India	4,77	81,27	17,92	1,88
Indonesia	1,31	97,48	3,43	1,10
Italia	2,64	126,29	0,89	0,17
Japón	6,37	127,49	1,92	0,22
Méjico	2,24	113,41	1,60	1,13
Reino Unido	3,23	125,76	0,92	0,14
Rusia	3,30	108,50	2,14	9,77
Sudáfrica	0,72	90,70	0,73	0,70
Turquía	1,35	107,04	1,05	0,45
G-20	74,79	114,59	62,76	45,09

Fuente: ONU y FMI. Índice de PIB mundial y porcentajes nacionales y de grupos regionales, calculados a partir de los datos originales, en términos de paridad del poder adquisitivo. Valores de IDH, calculados en relación al valor 100 para el IDH del total mundial (índice mundial medio de 0,753 en 2007). Para G-20, se suman los datos de los países individuales de la UE que forman parte del grupo.

Durante una década, el G20 mantuvo el carácter básicamente político-técnico con el que fue creado, hasta que en 2008, en Washington, se percibió que la lucha contra la recesión mundial requería un fuerte impulso político de sus trabajos, de manera que desde entonces celebra reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno, además de las de carácter técnico, preparatorias de aquéllas. Por la envergadura de sus decisiones frente a la crisis económica actual y por su gran impacto mediático, el G20 es visto hoy por la opinión pública mundial como una suerte de «gobierno mundial» en la sombra. Destaca el hecho de que en 2009, en Pittsburg, el G20 fue designado por sus líderes como el foro principal para la cooperación económica internacional de sus respectivos países; sustituyendo así a los grupos que anteriormente habían realizado esta labor<sup>(3)</sup>.

La fuerza del G20 radica en su indudable potencia productiva, comercial y demográfica; en la extensa superficie mundial que cubre (con la consiguiente

(3) Entre ellos, el G7, el G8, el G10, el G14, etc.



influencia sobre los recursos naturales mundiales); en la cooperación entre países regidos por modelos políticos y económicos bien distintos; y en las esferas de influencia mundial que mantienen varios de sus socios. En este último orden de cosas, hay que anotar que Rusia es la cabeza económica indiscutible de la Comunidad de Estados Independientes, CEI, compuesta de once países (entre los que destacamos a Kazajstán, Uzbekistán y Ucrania); del mismo modo que Argentina y Brasil ejercen una influencia en el subcontinente americano a través de Mercosur. Indonesia es uno de los países más destacados de la Asociación de Países del Sudeste Asiático, ASEAN por sus siglas inglesas, y que incluye a países como Filipinas, Malasia, Singapur o Vietnam. Sudáfrica constituye el país más destacado de la Comunidad de Desarrollo de África Austral, formada por catorce países (entre ellos Angola, Mozambique o Zimbabwe); etc. De este modo, pues, en las decisiones del G-20 se encuentran indirectamente representados otros muchos países, por la vía de sus conexiones con las potencias regionales respectivas<sup>(4)</sup>.

Adicionalmente, hay que hacer constar que el G20 invita a sus reuniones, con carácter permanente, a los máximos responsables del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, y de los dos comités centrales de la actividad de estas instituciones, como son el Comité de Asuntos Monetarios y Financieros del FMI y el Comité de Desarrollo del FMI y el Banco Mundial. Asimismo, invita ad hoc a algunas de sus reuniones a los dirigentes de países con un peso económico significativo (como ha sido en diferentes momentos el caso de Bélgica, España, Holanda, o Polonia); y mantiene relaciones con otros foros económicos de gran importancia, como son el Consejo de Estabilidad Financiera y el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria, éste último formalmente amparado por el Banco de Pagos Internacionales (una especie de banco especializado en proporcionar servicios técnicos a los bancos centrales del mundo que los requieran).

Ciertamente, los países del G20 se representan a sí mismos, por más que quepa esperar de sus decisiones una visión global a escala planetaria y una coherencia con las aspiraciones generales de las organizaciones multilaterales más representativas, desde la ONU (192 miembros en abril de 2010) al FMI (186 miembros) y la OMC (153 miembros). Aquellos países que no se consideran concernidos por las actividades del G20 o que niegan legitimidad al mismo pueden desarrollar sus alternativas directamente en las instituciones mundiales citadas; o bien indirectamente, ya sea a través del G-77 (grupo de

(4) La importancia de la cooperación Sur-Sur para la salida de la crisis económica ha sido recordada recientemente en la Declaración de Bogotá, tras la celebración en esa ciudad de la Conferencia *The High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development*. Véase Steering Committee, 2010.



países en desarrollo de la ONU, que recibe este nombre por el número de Estados que acogió en sus inicios, número que en abril de 2010 superan los ciento treinta, o a través de las organizaciones regionales a las que pertenecen (por ejemplo, Caricom, Pacto Andino, Alba, a escala latinoamericana; Ecowas y Ceeac, en África; Unión Mediterránea, entre los países de la UE y del Norte de África; etc.). Otra opción planteada por las organizaciones sindicales mundiales es la de invitar al G-20 a organizaciones internacionales de tipo continental, como la Unión Africana, la Organización de Estados Americanos o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, ASEAN<sup>(5)</sup>.

## 2 DECISIONES DEL G-20 EN LAS CUMBRES DE 2008 Y 2009

Frente al carácter eminentemente financiero y técnico de las cumbres del G-20 antes del desencadenamiento de la crisis, las cumbres de 2008 en Washington y del 2009 en Londres y Pittsburg son encabezadas por la representación política al más alto nivel de cada país, y han ido poco a poco estableciendo una agenda político-económica a escala internacional mucho más diversificada y realista.

La cumbre de Washington supuso básicamente un acuerdo político acerca de los principios sobre los que se construiría en los meses siguientes una serie de acuerdos concretos a corto y a medio plazo. Así, el punto segundo de la Declaración final de esta cumbre establece que todos los líderes del G-20 aceptan que su trabajo «estará guiado por una creencia compartida en que los principios del libre mercado, los regímenes comerciales y financieros abiertos, y los mercados financieros eficazmente regulados impulsan el dinamismo, la innovación y la capacidad de emprender que son esenciales para el crecimiento económico, el empleo, y la reducción de la pobreza»<sup>(6)</sup>.

Las referencias de la cumbre de Washington a los países emergentes y menos desarrollados son también de carácter genérico, y en gran medida deudoras del clima de opinión previo al estallido de la crisis mundial. La cumbre reafirma la importancia de los Objetivos del Milenio, y del adecuado cumplimiento por los distintos países de sus compromisos en materia de ayuda oficial al desarrollo; pero ello se zanja simplemente con una referencia a los principios de desarrollo de la cumbre de Monterrey en 2002, sin pasos adicionales a la altura de los nuevos retos derivados de la grave recesión económica

(5) Global Unions (2009).

(6) En el punto 12 del acuerdo citado especifica con mayor detalle la referencia a los principios del libre mercado, incluyendo en el mismo el imperio de la ley, el respeto a la propiedad privada, la libertad de comercio e inversión, la existencia de mercados competitivos, etc.



en curso. Se reconoce la necesidad para los países en desarrollo de restablecer el acceso al crédito y los flujos privados de capital, pero la resolución de estos problemas se remite simplemente a los bancos multilaterales de desarrollo, y ello para los casos más graves y para aquellos países que hayan mostrado una trayectoria ortodoxa de política económica.

La reunión del G-20 en Londres, en abril de 2009, marcó un claro punto de inflexión en la gestión de una crisis económica internacional que se venía desarrollando con fuerza cada vez mayor desde su inicio a finales de 2007 y su estallido abierto tras la caída del banco de inversión Lehman Brothers, en 2008. El comunicado posterior a la cumbre de Londres establece seis bloques de asuntos, tratados con desigual detalle, y que podemos resumir así: 1) Generación de confianza mundial, basada en acuerdos económicos y políticos compartidos por los principales países del mundo. 2) Medidas conjuntas contra la caída de la actividad, a través de decisiones consensuadas de política fiscal y monetaria expansiva. 3) Aumento de la financiación a disposición de las instituciones internacionales de Bretton Woods, es decir, del FMI y del sistema de bancos multilaterales de desarrollo que conocemos como grupo del Banco Mundial; con el objetivo de que tales instituciones puedan a su vez re-financiar a las autoridades públicas de los países en recesión. 4) Medidas de apoyo al comercio internacional, para tratar de reducir la magnitud de la caída prevista en el comercio internacional en 2009 y posibilitar una recuperación posterior lo más rápida e intensa posible. 5) Establecimiento de compromisos de sostenibilidad ambiental, reconociendo que la recuperación del crecimiento económico no puede ser factible sin cambios de importancia en la gestión de los gases de efecto invernadero. 6) Establecimiento de compromisos financieros específicos para apoyar a los países en desarrollo más vulnerables.

La generación de confianza, justo en el momento en que la economía mundial mostraba sus peores cifras desde la segunda guerra mundial, puede parecer una simple cuestión de marketing político (cumbres de dirigentes políticos, fotografías, sonrisas, impacto en los medios de comunicación...), pero va realmente más allá: se trataba de hacer visible un acuerdo estratégico de fondo entre los Estados Unidos, la Unión Europea, China, Rusia y el resto de potencias económicas emergentes. Ese acuerdo permitía, en primer lugar, tener la certeza razonable de que ningún país trataría de aprovecharse de la debilidad de los demás para avanzar en sus propios objetivos políticos, económicos, militares, energéticos, etc. Por otra parte, las declaraciones de principios a raíz de la cumbre tenían un denominador común claro: se trataba de un acuerdo mundial para reparar la economía social de mercado (así quedó establecido, como hemos visto antes, en la cumbre de Washington el año anterior), interpretada, eso sí, de manera bastante distinta por cada país.



La reunión de Londres estableció dos grandes grupos de medidas de política económica para frenar la caída de la demanda agregada a escala mundial: la denominada *ampliación fiscal concertada*, eufemismo para designar un aumento del déficit público conjunto de cinco billones (europeos) de dólares, dejando a cada país la decisión sobre la manera de ampliar su propio déficit (vía aumento del gasto público, vía disminución de ingresos públicos, o mezclando ambas vías); y la fijación de tipos de interés oficiales históricamente muy bajos (0,25% en el caso de la Reserva Federal Norteamericana; 1% en el caso del BCE), con el fin de evitar cualquier dificultad que el coste del dinero pudiera significar para el mantenimiento de la demanda. Al lado de este mix típicamente keynesiano en la conducción de la demanda agregada, se estableció el compromiso de todos los países del G-20 de no llevar a cabo devaluaciones competitivas, evitando de este modo el riesgo de que algunos países decidieran tratar de ganar mercados internacionales a costa de sus competidores, vía devaluación de su moneda.

La crisis económica de 2008-2010 es, ante todo, una crisis de origen financiero; razón por la cual las medidas de ampliación de los recursos financieros internacionales constituyen un componente esencial de las cumbres del G-20 en 2009. En concreto, la cumbre de Londres aprobó aumentar los recursos de las instituciones de Bretton Woods (FMI y grupo del Banco Mundial) en 1,1 billones de dólares, mediante cuatro instrumentos concretos: el aumento de las aportaciones al Fondo Monetario Internacional, por un importe de 250.000 millones de dólares; un aumento de 500.000 millones de los préstamos del FMI; un aumento de préstamos por los Bancos Multilaterales de Desarrollo, por un importe de 100.000 millones de dólares; y una asignación de 250.000 millones de Derechos Especiales de Giro (una unidad de cuenta internacional utilizable para transacciones internacionales bajo ciertas condiciones), en los próximos años (sin especificar plazo).

Ahora bien, las dificultades financieras internacionales no son sólo un problema de recursos, sino también de gobernanza (o dicho de manera más sencilla, de cuotas de poder en el seno de los grandes organismos financieros internacionales). Tanto en el caso de FMI como en el del Banco Mundial, la cumbre de Londres acordó poner en práctica las reformas ya acordadas previamente en años anteriores, e iniciar nuevas rondas de reformas en 2010 y 2011.

En materia de comercio internacional, la cumbre del G-20 en Londres concluyó con tres compromisos, el primero de los cuales, evitar nuevas barreras a la inversión o al comercio internacional, es de carácter meramente defensivo del status quo. El segundo compromiso fue el de finalizar la Ronda Doha, con-





junto de negociaciones sobre comercio internacional de bienes y servicios iniciado en Doha (Qatar) en 2001, y cuyos defensores señalan que su culminación podría estimular la economía mundial en unos 150.000 millones de dólares anuales<sup>(7)</sup>. De manera más concreta que en los dos compromisos anteriores, la cumbre de Londres aprobó un conjunto de ayudas al comercio internacional por valor de 250.000 millones de dólares durante 2 años, con el fin de aumentar el crédito a la exportación y aumentar los recursos a disposición de los Bancos multilaterales de Desarrollo (BIRF, AIF, etc.).

Por último, la reunión del G-20 de abril de 2009 finalizó con un grupo de compromisos concretos para apoyar a los países en desarrollo más vulnerables. Éste es el punto más claro de conexión entre las decisiones generales del G-20 y los intereses de los países más pobres, aunque no es el único, pues no cabe duda de que tales países están también muy interesados, como es lógico, en el devenir del crecimiento económico general del mundo. Las decisiones concretas de la cumbre de Londres para articular el apoyo pretendido son tres: dotar un Fondo de 50.000 millones de dólares para apoyo a la protección social, impulso del comercio, y aumento de la ayuda a países pobres; allegar 6.000 millones de dólares en dos/tres años, vía venta de oro FMI, para los países menos desarrollados; y promover las contribuciones bilaterales voluntarias al fondo de vulnerabilidad del Banco Mundial.

Las decisiones relativas al Fondo para la protección social señalan para éste una dotación sin plazo especificado de ejecución. Su importancia relativa puede apreciarse comparándola con el importe total de la Ayuda oficial al Desarrollo durante el año 2009 (cifrada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en 119,6 miles de millones de dólares netos). Respecto de las ventas de oro, el Consejo ejecutivo del FMI decidió en septiembre de 2009 vender aproximadamente una octava parte de sus reservas en oro, con un doble objetivo: por un lado, facilitar la financiación de los costes generales de la institución, de modo que sus países miembros necesiten desembolsar menos recursos anuales; por el otro, aumentar los recursos disponibles para préstamos en condiciones favorables a los países de menor renta.

En cuanto al Fondo de vulnerabilidad del Banco Mundial, se trata de una iniciativa de Robert Zoellick, Presidente de esta institución, quién propuso en enero de 2009 a los líderes de los países desarrollados que dedicaran un 0,7% de los paquetes económicos nacionales de reactivación económica a progra-

(7) En abril de 2010, la Ronda Doha continúa sin cerrarse. Esta Ronda está dirigida por la Organización Mundial de Comercio, OMC, que agrupa a 153 países miembros (destacan la adhesión de China en 2001, Vietnam en 2007 y Ucrania en 2008) y mantiene 30 países observadores (entre ellos Rusia, Irak, Irán y Libia).



mas de infraestructuras, de protección social y de créditos a las pequeñas y medianas empresas. Como se aprecia, la cumbre de Londres se limitó a citar esta cuestión desde el punto de vista de las relaciones bilaterales de cada país, esto es, sin ningún compromiso cuantificado conjunto.

La cumbre del G-20 en Pittsburg (EE.UU.), en septiembre de 2009, permitió, en primer lugar, comprobar el éxito de las medidas adoptadas en abril de 2009 para frenar y revertir la crisis. Se observó que en ese momento la economía mundial había frenado su caída y comenzaba a crecer; que el crédito y el comercio mundiales se empezaban a recuperar; que los estímulos fiscales acordados se habían aplicado efectivamente por los distintos países; y que se había iniciado, aún lentamente, la recomposición de la regulación financiera. Sin embargo, esta recuperación macroeconómica se veía aún como débil y vacilante, de modo que la cumbre acordó la necesidad de mantener los estímulos fiscales (es decir, los altos niveles de déficit público), a la vez que diseñar estrategias de salida de la crisis, impulsando la sustitución de la demanda pública por demanda privada, y la realización de reformas estructurales para aumentar el crecimiento a largo plazo. El mantenimiento de las reuniones del G-20 al más alto nivel político (cumbres de Canadá y Corea del Sur, en 2010, y de Francia en 2011) aseguraba, asimismo, el componente de confianza mundial a la que antes nos hemos referido. Con carácter general, hay que reconocer que las previsiones macroeconómicas de Londres y Pittsburg se han visto corroboradas posteriormente por la realidad<sup>(8)</sup>, lo que refuerza la capacidad de generación de confianza por parte del grupo.

Una vez atajada la depresión económica con las medidas macroeconómicas establecidas en abril de 2009, la cumbre de Pittsburg se concentró sobre todo en abordar las reformas de regulación del sistema financiero mundial, reformas ciertamente complejas y en las que los avances efectivos están siendo claramente menores a los esperados. En lo relativo al apoyo a los países más vulnerables, hay que destacar que la cumbre de Pittsburg vuelve a reafirmar expresamente los Objetivos del Milenio y los objetivos de Ayuda Oficial al Desarrollo (lo que puede haber contribuido a evitar el colapso de la misma en 2009, como luego veremos, a pesar de que los expertos eran muy pesimistas al respecto a comienzos de ese año). Se destaca la importancia del apoyo financiero procedente de los bancos multilaterales y del FMI, y la microfinanciación en el caso de los países más pobres, así como la necesidad de apoyo al sector alimentario de estos países.

(8) Según las previsiones más recientes del FMI y del Banco Mundial.

La necesidad de continuar la reponderación del peso de los países en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial es algo que se deduce de los cambios en la división del trabajo a escala internacional en las últimas décadas. En particular, la cumbre de Pittsburg se comprometió a incrementar el peso de los países emergentes, y en menor medida de países en desarrollo, en cinco puntos para el caso del FMI y en tres puntos en el caso del Banco Mundial. Se trata de reajustes que, a la luz de experiencias anteriores, suelen conllevar al menos cinco o seis años desde su planteamiento inicial hasta su implementación efectiva.

En la cumbre de Pittsburg se produjo además un apoyo explícito a algunas iniciativas internacionales concretas de gran interés para los países del Sur, con el objetivo de impulsar una actuación financiera sana, que evite robos, corrupción, etc. En concreto, de entre los distintos temas abordados en la cumbre destacan específicamente tres de ellos: la Iniciativa Energía para los Pobres, la Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva, y el Programa de Recuperación de Activos robados del Banco Mundial.

La Iniciativa Energía para los Pobres, adoptada en 2008 en París por un comité del Banco Mundial, tiene por objetivo facilitar a los grupos sociales más desfavorecidos de los países pobres el acceso a la energía, especialmente cara en ese año. La Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva, anunciada por Tony Blair en 2002, es una coalición de Gobiernos, empresas, grupos civiles, etc., que hace públicos los pagos por las empresas y los ingresos de los Gobiernos por el uso de recursos naturales; tratando de este modo de evitar, siquiera sea indirectamente, el juego sucio (sobornos, malversación de recursos, etc.) que la gestión de estos recursos puede conllevar en algunas empresas y algunos países. Por último, el Programa de Recuperación de Activos robados fue aprobado en 2007 por el Banco Mundial, con el objetivo de identificar y recuperar los activos robados por líderes corruptos mediante sobornos, extorsiones, etc.

### **3 EL IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE LOS PAÍSES EMERGENTES Y LOS PAÍSES EN DESARROLLO**

La ONU estableció en julio de 2009 un esquema general de las repercusiones de la crisis económica, que incluía los siguientes componentes: «un rápido incremento del desempleo, la pobreza y el hambre; la desaceleración del crecimiento económico, o la contracción económica; efectos negativos en las balanzas comerciales y las balanzas de pagos; disminución de los niveles de inversión extranjera directa; fluctuaciones amplias e inestables de los tipos



de cambio; aumento de los déficit presupuestarios, caída de las recaudaciones fiscales y reducción del margen fiscal; contracción del comercio mundial; mayor volatilidad y caída de los precios de los productos básicos; disminución de las remesas a los países en desarrollo; reducción brusca de los ingresos del turismo; inversión masiva de las corrientes de capital privado; menor acceso a los créditos y a la financiación del comercio; menor confianza del público en las instituciones financieras; reducción de la capacidad de mantener redes de seguridad social y prestar otros servicios sociales, como los de salud y educación; incremento de la mortalidad infantil y materna; derrumbe de los mercados inmobiliarios»<sup>(9)</sup>.

Un diagnóstico tan grave de los efectos de la crisis tenía dos causas básicas; por un lado, la enorme incertidumbre por la que atravesaba el mundo en aquel momento, cuando no se sabía aún si las medidas de choque contra la crisis mundial conseguirían frenarla; y, por el otro, la pretensión de asegurar que las medidas de lucha contra la crisis tuvieran en cuenta las necesidades de los países más pobres<sup>(10)</sup>.

La evidencia disponible en abril de 2010 señala que el producto interior bruto mundial descendió en conjunto poco más de medio punto en 2009, previéndose una recuperación relativamente rápida para 2010 y 2011, que superarían las tasas de crecimiento de 2008. Sin embargo, el comportamiento del PIB resulta muy desigual entre las distintas «regiones» mundiales: mientras que los países desarrollados experimentaron en 2009 un descenso del PIB del 3,2% (que en el caso de España alcanzó el 3,6%), los países emergentes y en desarrollo mantendrían en 2009 una tasa media de crecimiento del PIB del 2,4% (Cuadro 2).

La crisis supone la pérdida en 2009 de tres a cuatro puntos del PIB respecto del año anterior; pérdida que lleva a los países desarrollados a tasas negativas de crecimiento del PIB, pero que permite a los países emergentes y en desarrollo mantener aún un crecimiento económico en conjunto. Claro es que en los países de menor nivel de desarrollo se precisa una tasa mayor de crecimiento que en los países avanzados para absorber el aumento de la población activa, y que la crisis, cuando aparece, genera en esos países unos efectos sociales mucho más graves, por la menor capacidad de cobertura que presentan sus sistemas nacionales de protección al desempleo.

(9) ONU (2009): Documento final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo; páginas 3-4.

(10) En el documento citado anteriormente, la ONU calificaba de «limitado» el porcentaje de recursos previsto por el G-20 para los países de bajo ingreso (50.000 millones de dólares, frente a un programa total de 1,1 billones de dólares para revitalizar la economía mundial).



## Cuadro 2. Producto Interior Bruto real. Tasas interanuales de crecimiento

	2008	2009	2009	2010
Producción mundial	3,0	-0,6	4,2	4,3
Economías desarrolladas	0,5	-3,2	2,3	2,4
(España)	0,9	-3,6	-0,4	0,9
Economías emergentes y en desarrollo	6,1	2,4	6,3	6,5
(Europa central y oriental)	3,0	-3,7	2,8	3,4
(Comunidad de Estados Independientes)	5,5	-6,6	4,0	3,6
(Asia)	7,9	6,6	8,7	8,7
(Oriente Medio y Norte de África)	5,1	2,4	4,5	4,8
(África subsahariana)	5,5	2,1	4,7	5,9
(América)	4,3	-1,8	4,0	4,0

Fuente: *World Economic Outlook*, abril 2010.

La crisis mundial afecta con menor fuerza al conjunto de Asia, que sólo cede 1,3 puntos de crecimiento del PIB entre 2008 y 2009, y mantiene en este último año una tasa positiva del 5%. En Oriente Medio, el Norte de África y en el África subsahariana se mantienen tasas positivas de crecimiento en 2009, aunque asimismo de tres a cuatro puntos por debajo de las existentes en 2008, lo que no deja de resultar dramático dadas las características económicas y sociales de estas zonas.

Respecto de otros indicadores económicos, el impacto de la crisis sobre los países en desarrollo está aún menos documentado de manera estadística. Podemos apreciar un ligero descenso de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los países del Comité de Ayuda del desarrollo de la OCDE, que en términos nominales netos pasa de 122,2 miles de millones de dólares en 2008 a 119,6 miles de millones en 2009 (si bien en términos reales subió en algo más de 800 millones de dólares por la bajada de los precios en 2009). En el estancamiento de la AOD de los países más desarrollados juega un papel clave el descenso de la misma en países como Austria, Alemania, Italia, Irlanda, Portugal y Grecia, entre los europeos, y en Canadá fuera de la UE. Sin embargo, países donantes como Francia, Reino Unido, Finlandia o Bélgica han mostrado un aumento importante respecto del año precedente.

Por otro lado, resultan particularmente importantes los indicadores relativos a las remesas de emigrantes; aunque la cuantificación completa de su evolución resulta dificultada por el hecho de que los flujos de tales remesas presentan discrepancias entre países emisores y países receptores que son imposibles de conciliar con el actual estado de las estadísticas internacionales. Baste señalar dos datos: en algunos países en desarrollo, las remesas de emigrantes recibidas suponen porcentajes del PIB que, según el International Policy Center for Inclusive Growth llegan, a alcanzar entre el 20 y el 30% del



PIB en países como Guyana, Líbano, Honduras o Lesotho, y superan el 30% en Tonga, Moldavia o Tayikistán. Por otro lado, la Balanza de Pagos de España muestra un nivel máximo de pagos por remesas de emigrantes de 8.449 millones de euros en 2007, descendiendo en 2008 y 2009 a 7.898 y 7.131 millones de euros, respectivamente (si bien los ingresos españoles por remesas de emigrantes caen asimismo en 2009, en un 10% respecto del año precedente).

## 4 EFECTOS POR REGIONES Y PAÍSES

Pasando de un enfoque mundial de carácter regional a un enfoque por países, encontramos entre los países de la CEI caídas del PIB en 2009 de un 15,6% en Armenia, un 14% en Ucrania, un 9% en Moldavia, o un 7,5% en Rusia, entre las más destacadas. La especial gravedad de la crisis en estos países se acentúa cuando se tienen en cuenta sus elevadas tasas de inflación (que más pronto o más tarde requerirán medidas de ajuste necesariamente dolorosas en términos de empleo e impuestos): tasas de crecimiento del Índice de Precios al Consumo del 16% en Ucrania, el 13% en Turkmenistán, o el 12% en Rusia. Si además consideramos el fuerte déficit en la balanza por cuenta corriente en bastantes países de la zona (déficit superior al 10% del PIB en Armenia, Georgia, Moldavia o Tayikistán), es fácil prever un periodo de fuerte inestabilidad política y social en estos países.

Dentro de lo que el FMI denomina Europa emergente encontramos caídas del PIB en 2009 del 17% como media en los Estados bálticos, del 8,5 en Rumania, del 6,7 en Hungría, y del 6,5 en Turquía. En cambio, las tasas de inflación no resultan demasiado elevadas, alcanzándose en 2009 un crecimiento del IPC del 6,2% en Turquía, y del 5,5 en Rumania. En cuanto al déficit en la balanza por cuenta corriente, los datos más preocupantes son los de Bulgaria (8,3% del PIB) y Eslovaquia (7,8%).

Dentro del conjunto compuesto por Méjico y América del Sur, la caída del PIB en 2009 es muy destacada en Méjico, con un 7,3%, coincidiendo en este país y año factores como la caída de la demanda de su principal cliente (Estados Unidos), el especial impacto de la crisis del virus AH1N1 y sus efectos sobre el sector turístico, y el aumento de la inestabilidad política. Las caídas del PIB en Argentina (2,5%) y Venezuela (2%) son relativamente normales a la vista de la caída en los principales países desarrollados. El déficit de balanza por cuenta corriente no es preocupante en la región en términos generales (su nivel máximo se alcanza en 2009 en Ecuador, con un 3,1% del PIB). Por el contrario, la tasa de inflación resulta muy elevada en Venezuela (30%), y muestra cifras preocupantes en Uruguay (7,5%) y Argentina (6,3%).



En América Central y Caribe se observa en 2009 un ligero estancamiento medio, con una caída del PIB inferior al 1% en 2009. Las mayores preocupaciones a corto plazo se relacionan en la región con su elevado nivel medio de inflación (el 11% en términos de Índice de precios al consumo), y un saldo corriente medio negativo del 6,6% del PIB en América central (que sin embargo es de tan solo un 2,3% en el Caribe).

En Asia, el impacto de la crisis económica se aprecia en particular en las tasas negativas de crecimiento del PIB que se producen en 2009 en Taiwán (4%), Hong Kong y Malasia (3,6% en ambos casos), Tailandia (3,5%) y Singapur (3,3%). Sin embargo, resaltan en la zona las elevadas tasas de crecimiento positivo en China (8,5%), Bangladesh (5,4%), India (5,4%), Indonesia (4,0%), y Vietnam (4,6%). Los problemas de inflación son particularmente graves en Pakistán (un aumento del 20,8% en el Índice de precios al consumo), en India (8,7), y en Vietnam (7,0). En la balanza por cuenta corriente, el saldo negativo más elevado tiene lugar en Vietnam (9,7% del PIB), seguido de Pakistán (5,1%).

El impacto de la crisis económica mundial en el África subsahariana (que incluye los países del cuerno de África, la región de los grandes lagos, África meridional, occidental y central, y Sudáfrica) ha sido en 2009 aparentemente menor que en otras zonas, pues sólo se experimenta una tasa negativa de variación del PIB en Sudáfrica (-2,2%). Hay que destacar, sin embargo, que en Angola se aminora mucho el crecimiento (+8,5% en 2008, frente a solo +0,2% en 2009). En cuanto al resto de desequilibrios económicos, se observan tasas de variación de los precios al consumo disparadas en la República Democrática del Congo (39%) y Etiopía (36%), y elevadas en Ghana (18%), Angola y Uganda (14%); así como déficit elevados de la balanza por cuenta corriente en Zimbabwe (21% del PIB), y superiores al 10% en la República Democrática del Congo, Ghana y Sudán.

En el Magreb, la crisis económica está siendo relativamente menos profunda que en otras regiones del mundo, a la luz de los datos económicos. Marruecos mantenía en 2009 un crecimiento del PIB del 5%, mientras que Argelia, dependiente en gran medida de los precios energéticos mundiales, mostraba un crecimiento del 2%. La inflación media de la zona se situaba en un 3,9%, nada extraordinario; mientras que el déficit por cuenta corriente sólo resultaba relativamente elevado en Marruecos (5,6% del PIB).

La región de Oriente Medio muestra un comportamiento dispar, pues si los países del Mashrek (Egipto, Siria, etc.) mantienen en 2009 tasas positivas de crecimiento del PIB de un 4,5% de media, los países exportadores de petróleo (Arabia Saudita, Emiratos, Kuwait) experimentan un punto de descenso del PIB. Además de las preocupaciones habituales sobre el crecimiento del PIB,



hay que destacar la existencia de tasas de inflación elevadas en Egipto (16%) e Irán (12%). En cuanto al déficit por cuenta corriente, éste se encuentra alrededor del 10% del PIB en Líbano y Jordania.

## 5 CONCLUSIONES

Cabe señalar tres grandes aspectos positivos de la reuniones del G-20 y su impacto sobre los países en desarrollo: a) las reuniones del G-20 han tenido un papel destacado a la hora de frenar la depresión mundial en 2009 y preparar la recuperación económica, si bien vacilante y desigual, que se espera para 2010-2011; lo que obviamente ha resultado también positivo para los países en desarrollo; b) en las reuniones del G-20 se ha tenido en consideración la problemática, sobre todo financiera, de los países en desarrollo, y se han adoptado medidas concretas para ello, lo que ha venido a cuestionar la imagen del G-20 como un club exclusivamente dedicado a tratar los problemas financieros de los países más importantes del mundo; c) todo ello se ha reflejado en que la ayuda oficial al desarrollo no se ha hundido en 2009, aunque varios países donantes de gran peso han reducido de manera notable sus aportaciones.

Pese a ello, los datos disponibles permiten apreciar caídas intensas de la producción (y por lo tanto del empleo) en algunas regiones del mundo, y en particular en países significativos de las mismas. Si no se atajan a tiempo las situaciones más débiles que se han descrito arriba, y si además los recursos financieros disponibles para los países en desarrollo no se desembolsan a corto plazo y en las cantidades previstas, el riesgo de un estancamiento mundial de larga duración no podrá ser definitivamente descartado. Entre las propuestas del G-20 late la idea de una cooperación global y de un esfuerzo compartido, encabezado por los países más poderosos del planeta. Como ha dicho Joseph Stiglitz, «uno de los legados de esta crisis será una batalla de alcance global en torno a las ideas. O mejor, en torno a qué tipo de sistema económico será capaz de traer el máximo beneficio para la mayor cantidad de gente» (Stiglitz, 2009).

## 6 BIBLIOGRAFÍA

BIRF: *Global Economic Prospects. Crisis, Finance and Growth*. 2010.

CAD-OCDE: *Development aid rose in 2009 and most donors will meet 2010 aid targets*. 2010. Disponible en: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

D'ESCOTO BROCKMANN: *World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development*. Draft outcome, 2009.





GLOBAL UNIONS: *Sommet du G-20 de Londres. Déclaration Internationale de Londres*. 2009. Disponible en: [www.global-unions.org](http://www.global-unions.org)

GRIFFITH-JONES, S.; OCAMPO, J.A.: *The financial crisis and its impact on Developing Countries*. International Policy, Centre for Inclusive Growth, Working Paper n° 43, abril, 2009.

OMC: *Según la OMC, el comercio mundial crecerá un 9,5% en 2010 después de un pésimo 2009*. 26 de marzo 2010. Disponible en [www.wto.org/spanish/news\\_s](http://www.wto.org/spanish/news_s)

ONU: *La crisis financiera mundial y sus efectos sobre el desarrollo*. Informe del Secretario General. 22 de junio 2009.

— *Recomendaciones de la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional*. 29 de abril 2009.

PNUD: *Informe sobre el desarrollo humano, 2009*.

STEERING COMMITTEE: *Towards effective and Inclusive Development Partnership*. Bogotá High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development. Bogotá Statement, 2010.

STIGLITZ, J.: *Los mensajes tóxicos de Wall Street*. 2009. Disponible en: [www.sinpermiso.info](http://www.sinpermiso.info)

UNCTAD: *The Impact of the Financial and Economic Crisis on Debt Sustainability in Developing Countries*. Secretariat Note, September 2009.

WORLD BANK: *Global Economic Prospects, 2010*.





# Posibles causas del hambre en el mundo y algunas propuestas para su erradicación en el contexto de la crisis económica

**Enrique Lluch Frechina**

Facultad de Derecho, Empresa y Ciencias Políticas. Universidad CEU Cardenal Herrera  
elluch@uch.ceu.es

**Jorge Guardiola**

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Granada  
jguardiola@ugr.es

Fecha de recepción: 21/07/2010

Fecha de aceptación: 26/08/2010

## Sumario

1. Introducción.
2. Diversas causas del hambre.
3. Algunas soluciones.
4. Reflexiones finales.
5. Bibliografía.

## RESUMEN

Actualmente, existen alrededor de 1000 millones de hambrientos en el mundo, una cifra que se ha incrementado considerablemente desde 873 millones que había en el periodo 2004-2006. Este aumento de los hambrientos está sujeto a una serie de causas que tienen que ver con la acción humana o la inacción ante este problema. Esta cifra parece que está lejos de reducirse, más teniendo en cuenta la crisis actual, justificando la acción inmediata para crear medidas que disminuyan el hambre. En este contexto, pretendemos explorar diversas causas que motivan el hambre, así como posibles soluciones que puedan mitigarla. Al ser un fenómeno tan multidimensional y sujeto a ideología, resulta difícil abordar tanto causas como soluciones. Conscientes de esta dificultad, destacamos diversas causas a nivel económico y político, y proponemos como solución principal impulsar al ser humano como una finalidad y no como un objeto de los mercados y procesos económicos.

### Palabras clave:

Hambre, crisis económica, pobreza, desarrollo, desigualdad.



## ABSTRACT

*There are around 1,020 millions of hungry people in the world. This figure has considerably increased from 2004-2006, when the hungry people were 873 millions. The increase is caused by a series of human actions or inactions towards this problem. In a global crisis framework, this figure seems to be far from decreasing, justifying the immediate action in order to reduce hunger. In this context, our objective is to explore several causes that motivate the formation of hunger, as well as possible solutions to reduce it. As it is a complex phenomenon and subject to ideologies, it is difficult to identify clear causes and solutions. Conscious of this limitation, we highlight several causes at an economic and political level, and we propose as a main solution to set the human being as a goal and not as a subject of markets and economic processes.*

### **Key words:**

*Hunger, economic crisis, poverty, development, inequality.*



# 1 INTRODUCCIÓN

Actualmente, existen alrededor de 1000 millones de hambrientos, una cifra que se ha incrementado considerablemente desde 873 millones que había en el periodo 2004-2006. Previamente, desde 1969 el número de hambrientos se había reducido de una manera constante hasta finales de siglo. Esta reducción no había sido espectacular, pero sí que era una tendencia constante hacia la baja que se notaba en especial en la prevalencia de la desnutrición mundial (porcentaje de desnutridos sobre el total de la población). Sin embargo desde los últimos años del siglo XX hasta nuestros días la tendencia del número de hambrientos ha cambiado. La cantidad total de personas desnutridas así como su porcentaje sobre el total se ha incrementado durante estos últimos años. Este crecimiento se aceleró a partir del año 2007, debido sobre todo al incremento de los precios de los alimentos que se dio durante este año y el siguiente.

Tanto los motivos estructurales del incremento de la desnutrición como los relacionados con la crisis no son fácilmente resumibles y están sujetos a gran incertidumbre. El hecho de no contar con suficientes datos fiables sobre estos últimos años dificulta la labor. El siguiente trabajo pretende ahondar en esta dificultad con el fin de aportar algo de luz a las causas subyacentes al hambre y sus posibles soluciones en el contexto de la crisis económica mundial, sin perder de vista el componente estructural. Esta tarea es, a juicio de los autores, demasiado pretenciosa por distintas razones. En primer lugar, al menos en lo que concierne a la economía, existe un número realmente reducido de artículos científicos recientes que traten el tema del hambre, y este número es aún menor si tenemos en cuenta el hambre en la crisis económica actual. Cabría mencionar que la disparidad entre el problema del hambre (que no olvidemos que tiene un carácter económico fundamental, sin por ello dejar de lado otras disciplinas) y la importancia que se le otorga en esta ciencia social, es cuanto menos preocupante desde un punto de vista ético y científico. Esto hace que a la hora de abordar las causas del hambre de forma global, que es lo que pretendemos hacer en este artículo, nos veamos condicionados por la falta de información científica.

Otra dificultad añadida es la paradoja de que el hambre (entiéndase aquí como desnutrición, abusando de las diferencias de significado de los términos), a pesar de que es real y cuantificable, esta sometido a los desvaríos de la

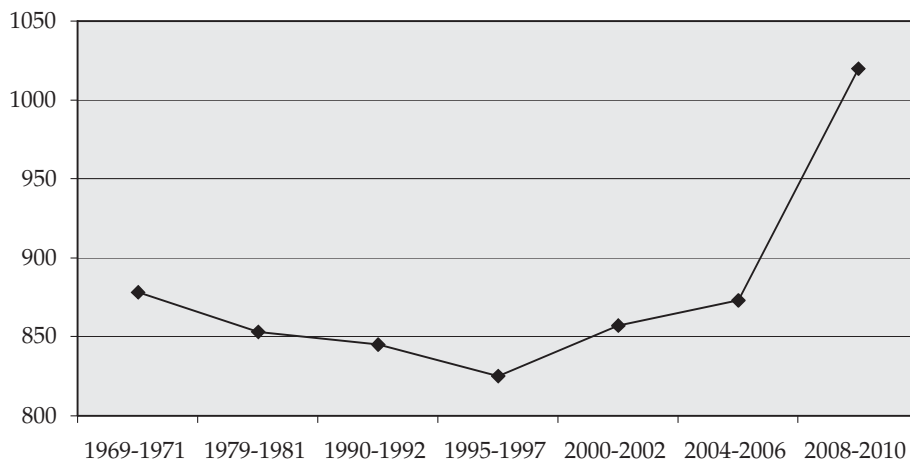


ideología y las opiniones que acostumbran observar los problemas discrepando en la naturaleza de los mismos, y por consiguiente en las vías para solucionarlos. Por ejemplo, las teorías neoliberales nos llevarían a concluir que el hambre podría combatirse gracias a la aplicación de medidas de regionalismo abierto y que la desregularización de los mercados de intercambio de bienes y servicios y de capitales sería una medida necesaria para disminuirlo. Por otro lado, una postura keynesiana invitaría a defender el aumento de gasto público para mejorar la demanda de bienes y servicios, el empleo, el crecimiento económico y consecuentemente fomentar el acceso a alimentos. Además de la heterogeneidad de ideas, existe heterogeneidad de realidades: cada país o sociedad tiene una tipología distinta de causas, y por ello distintas soluciones para abordarlas. Debido a esta heterogeneidad, muchas de las ideas que se muestran en este trabajo darían por sí solas un trabajo más amplio que este; de ahí la necesidad de sintetizar con el riesgo de no ofrecer todos los detalles de las mismas.

Teniendo en cuenta los problemas citados y la necesidad de dar respuesta al objetivo de este artículo tratamos las posibles causas y soluciones del hambre desde un punto de vista económico y político en el contexto de la crisis económica de finales de la primera década del siglo XXI; tratando estas causas y soluciones como una lista abierta, tanto en su contenido como en su número. Si bien tomamos como punto de partida la crisis económica, tendremos también en cuenta los aspectos estructurales del hambre que han podido agravar el efecto que ha tenido la crisis sobre sus cifras. Comenzamos analizando alguna de las causas económicas del hambre, y después tratamos los motivos políticos que tienen una gran importancia para explicar el porqué de este fenómeno tan generalizado en nuestro tiempo. En el apartado tres aportamos la línea que debería seguir cualquier opción que quisiese luchar contra el hambre de una manera seria, para acabar con unas reflexiones finales sobre este tema.

## 2 DIVERSAS CAUSAS DEL HAMBRE

De acuerdo con el Estado de la Inseguridad Alimentaria de 2005 elaborado por FAO (FAO, 2005), la proporción de crisis alimentarias que pueden atribuirse a causas humanas ha aumentado considerablemente a lo largo de los 14 años anteriores a esta fecha. A la vista de las cifras de hambre presentadas en la figura 1 y teniendo en cuenta la crisis económica, podríamos afirmar sin riesgo a equivocarnos que considerando los años recientes esta proporción ha debido de aumentar.

**Figura 1. Número de hambrientos en el mundo (miles de personas)**

Fuente: [www.fao.org](http://www.fao.org)

Como se puede observar en el gráfico, el incremento del número de hambrientos en el mundo no ha sido una consecuencia inicial del contexto de crisis en el que nos encontramos, sino que comenzó antes de que la crisis económica actual se diese de una manera manifiesta. El crecimiento de los precios de los alimentos y de otros productos básicos en los años previos a esta, produjo un efecto de falta de medios que afectó grandemente a la población desnutrida dejándola sin posibilidades de acceder a la misma cantidad de alimentos que tenía con anterioridad. Este incremento de las personas desnutridas no solamente se ha dado en términos absolutos, sino también en términos relativos. La prevalencia de la desnutrición ha invertido su tendencia continuada hacia el descenso para experimentar un repunte durante estos últimos años que es constatado por las cifras oficiales (FAO, 2009).

## 2.1. Causas económicas

### Disponibilidad

Parte del problema del hambre es una cuestión de disponibilidad. De hecho, una de las causas que popularmente se aducen para explicar el problema del hambre en el mundo es la falta de alimentos. Así lo afirmaba Malthus en su obra *Ensayo sobre el principio de la población*. En la misma, este economista inglés considerado como el padre de la demografía, alertaba sobre los peligros que el aumento de la población puede tener sobre el acceso a los



alimentos, alegando que la población crece a una tasa geométrica, mientras que el crecimiento de los alimentos es aritmético. Desde entonces, los avances tecnológicos conocidos tales como la «revolución verde» han contribuido, contrariamente a sus teorías, a que la producción aumentase significativamente en las últimas décadas, aminorando el carácter apocalíptico de sus predicciones.

Así además lo indican los datos de la FAO<sup>(1)</sup>, la producción de cereales ha aumentado considerablemente desde los años 70 hasta nuestros días. De acuerdo con Falcon and Naylor (2005), esta producción se incrementó desde 1.192 millones de toneladas en 1970 hasta 2.270 millones de toneladas en el 2004, pasando los rendimientos desde 1,17 toneladas por hectárea hasta 3,31. Sin embargo, siguiendo este estudio, para acomodar el crecimiento de la población con la demanda de cereal en el 2050, sería necesario doblar la producción actual de cereales a través de innovaciones tecnológicas.

Si se analizan los datos del crecimiento de la prevalencia de la desnutrición<sup>(2)</sup> en 82 países que se encuentran entre los más pobres o los que tienen unas rentas medias y se comparan con la evolución de la producción per cápita de alimentos en estos mismos países, podemos observar que existe una relación entre ambas variables<sup>(3)</sup>. Para hacerlo se han utilizado datos de crecimiento de ambas variables entre los años 1992 y 2006, dividiendo estos en tres periodos, entre 1992 y 1997, entre 1997 y 2002 y entre este último año y 2006. Los resultados obtenidos en la estimación con estos datos de panel nos demuestran que existe una relación entre los periodos en que se ha incrementado la producción per cápita con aquellos en los que la prevalencia de la desnutrición se ha reducido. Con ello demostramos que el aumento de la disponibilidad de los alimentos es uno de los elementos clave para poder reducir el porcentaje de desnutridos.

Este incremento de la producción puede mostrar, sin embargo, algunos problemas a la hora de reducir el porcentaje de desnutridos. Hasta 2007, la FAO consideraba que la producción mundial de alimentos podía satisfacer hasta el doble de la población mundial; sin embargo, casi la cuarta parte de la producción de cereales se destinaba a la alimentación de ganado y los países del norte afrontaban problemas de sobrealimentación (CEPAL-FAO-CMA,

(1) <http://faostat.fao.org>

(2) La prevalencia de la desnutrición es el porcentaje de personas sobre la población total de un país que pueden considerarse desnutridas.

(3) Las estimaciones en este trabajo se han hecho gracias al programa Stata 10.0. Por motivos de espacio no han sido incluidas en este trabajo, pero los lectores interesados podrán solicitarlas a los autores a través del correo electrónico. Los datos utilizados pueden ser encontrados en las estadísticas de seguridad alimentaria que confecciona la FAO: <http://www.fao.org/economic/ess/estadisticas-sobre-seguridad-alimentaria/es/>





2007). Los biocombustibles pueden convertirse en un problema de disponibilidad para esta fecha. Por otra parte, se aducen los alimentos transgénicos como solución al problema de disponibilidad, pero la falta de datos sobre su salubridad y el rechazo de una gran parte de la sociedad hacia los mismos hacen que se deba de plantear un signo de interrogación sobre el papel que desarrollarán en el futuro a la hora de mitigar el hambre. Además, desde el principio los alimentos transgénicos no cuentan con el objetivo de erradicar el hambre sino más bien de engordar los beneficios de las compañías distribuidoras<sup>(4)</sup>. Es siempre difícil asomarse a la ventana del futuro sin equivocarse en las predicciones, pero parece que si no se buscan soluciones rápidas y seguras a nivel tecnológico, puede que dentro de varias décadas se le dé finalmente la razón a las tesis de Malthus.

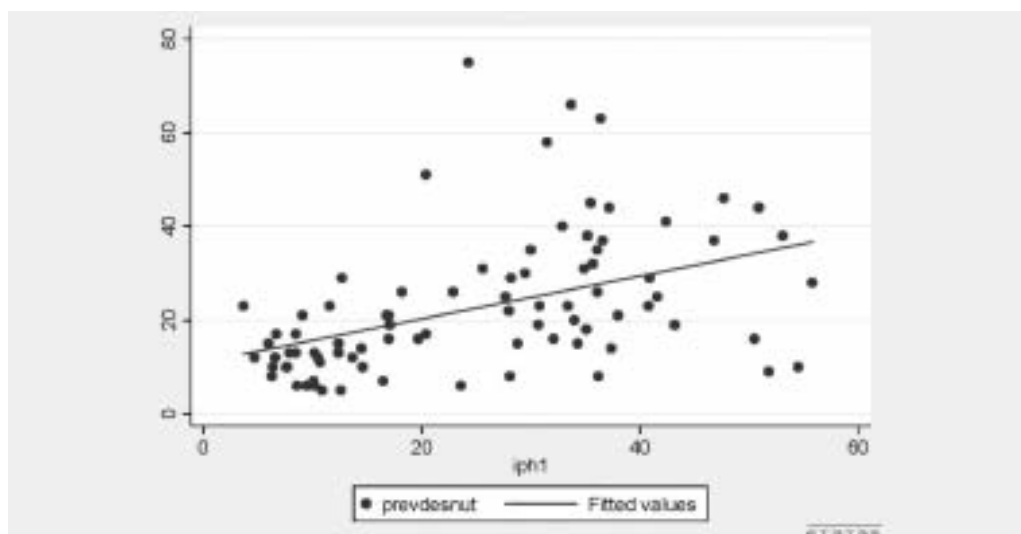
### Acceso

Volviendo al presente, el problema del hambre parece estar compuesto en mayor medida del componente de acceso que del de disponibilidad con respecto a los alimentos. Los individuos acceden a los alimentos a través del cultivo de sus propias tierras y por medio del mercado. Sin embargo, en ocasiones no cuentan con los insumos necesarios (tierra, semillas, fertilizantes, salud para cultivar, etc.) o con las condiciones necesarias (ausencia de plagas, clima propicio, ausencia de conflictos, etc.) para poder cultivar; o carecen de las posibilidades de acceder al mercado (infraestructuras o vehículo para desplazarse al mismo, precios asequibles, un trabajo suficientemente remunerado) para satisfacer sus necesidades alimentarias y las de su familia. El fenómeno de la pobreza parece englobar estas carencias que a su vez originan otras más, entre estas últimas la posibilidad de nutrirse. Para agregar énfasis a esta tesis se puede consultar el trabajo realizado por Smith *et al.* (2000), que estima la existencia de poca correlación entre disponibilidad de alimentos en un país en vías de desarrollo y su estado de seguridad alimentaria. Al parecer, la causa fundamental de inseguridad alimentaria, de acuerdo con este estudio, es la pobreza. Otros estudios e informes adicionales corroboran la tesis de que la pobreza se correlaciona con la desnutrición (ver, por ejemplo von Braun *et al.*, 1992; FAO, 1996 y Maxwell, 1996). La crisis económica genera carencias, que impulsa a los carentes a la condición de pobres, y de ahí a la condición de hambrientos, generando colas invisibles en los establecimientos alimenticios (siguiendo la metáfora de José Luis Sampedro en su libro *El mercado y la globalización*), pues no pueden entrar a comprar y acceder a los mismos a pesar de estar bien surtidos los mercados.

(4) Sobre este tema de puede ampliarse más información en de Sebastián, 2009.

De hecho, volviendo a utilizar los datos de prevalencia de la desnutrición en 85 países que se encuentran entre las rentas medias y las rentas bajas, y relacionando estos con los datos del Índice de Pobreza Humana (IPH-1) para el último año del que hay cifras de desnutrición (2006) podemos observar cómo existe una relación directa entre ambas variables. Aquellos países que tienen un IPH-1 mayor cuentan con una prevalencia de la desnutrición superior, mientras que los que tienen el índice de pobreza inferior cuentan con una prevalencia de la desnutrición inferior. En la figura 2 se puede ver la nube de puntos y la recta que mejor las ajusta al estimar con la técnica de mínimos cuadrados ordinarios.

**Figura 2. Relación entre la prevalencia de la desnutrición (ordenadas) y el IPH-1 (abscisas) en 85 países de rentas bajas o medianas en 2006**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de estadísticas que sobre seguridad alimenticia de la FAO y PNUD (2009).

El acceso a los alimentos también depende del precio de los mismos. En los años previos a la crisis el aumento de los precios de los alimentos fue muy elevado. Esto redujo las posibilidades de adquirir alimentos por parte de la población más pobre. A partir de 2008 los precios de estos alimentos bajaron. Sin embargo la FAO ha constatado (FAO, 2009: 15) que esta reducción en los precios de los mercados internacionales no se ha trasladado con la misma magnitud a los mercados al por menor, de manera que los precios para las personas más pobres se han mantenido más altos de lo que cabría esperar y que a pesar de la bajada, los precios se mantenían como media en cifras que rondaban el doble de las que se daban dos años antes.



## 2.2. Causas políticas

Podríamos citar sin riesgo a equivocarnos la falta de voluntad política a nivel local y a nivel internacional como causa esencial del hambre en el mundo, tanto en la crisis como fuera de ella. Es por ello que centramos este apartado en esta reflexión.

El hambre afecta a los más pobres, y los pobres en la mayoría de las ocasiones no participan en los procesos políticos, careciendo por tanto de poder de negociación. Al contrario que otras desgracias, como el VIH o el efecto invernadero, el hambre afecta tan sólo a los más necesitados. Asumiendo que los políticos quieren aumentar el bienestar de aquellos que les pueden votar, la marginación y falta de participación democrática asociada a los hambrientos de su país se traduce en una falta de voluntad política hacia la completa erradicación del problema. En los países ricos, el hambre de los países pobres se ve combatida a través de la cooperación internacional, que a la luz de los resultados presentes resulta escasa por diversos elementos. Uno de ellos es la necesidad de obtener resultados, de tal forma que de los proyectos se beneficien los menos hambrientos o menos pobres de entre los hambrientos. Así mismo, la consideración del hambre estructural como una situación carente de emergencia hace que se relativice su importancia. La ayuda alimentaria destinada a las situaciones de emergencia determina, a través de la opinión social y la influencia mediática, qué es emergencia y qué no lo es. Es por ello que el destino de la ayuda alimentaria no responde a una jerarquización de las necesidades reales, sino a la sensibilidad social condicionada a la información mediática.

Paralelamente, dejando por un momento aparte las dimensiones humanas del problema, el combate del hambre es económicamente viable. Sirva de ejemplo la reunión del Consenso de Copenhague 2008 donde varios de los mejores economistas del mundo, a través de un presupuesto ficticio, propusieron las inversiones que más podrían beneficiar a la humanidad. A partir de la pregunta: «¿Cuáles serían las mejores maneras de avanzar en el bienestar global, y particularmente en el bienestar de los países en desarrollo, en el supuesto de que se pusieran a disposición de los gobiernos recursos adicionales por 75.000 millones de dólares?», y utilizando un análisis de costes y beneficios, los expertos llegaron a la conclusión de que la prioridad número uno sería proporcionar los nutrientes necesarios al 80% de los 140 millones de niños desnutridos del mundo, con un coste de 60 millones de dólares anuales. Los expertos argumentan que el aporte de vitaminas esenciales como la Vitamina A y los suplementos de Zinc supondrían un incremento tan notable en la salud y en la capacidad intelectual de los niños que la relación coste/beneficio



sería insuperable. Si comparamos los 60 millones de dólares que esto costaría con las ingentes cantidades invertidas para rescatar a los bancos durante la crisis, incurrimos en contradicciones de contenido ético difíciles de ignorar. Por otro lado, la cumbre de la FAO celebrada en junio de 2008 demandaba 20.000 millones de dólares para combatir el hambre en el contexto de la crisis económica, consiguiendo menos de la mitad de esta cifra.

De acuerdo con la FAO, los países en los que la seguridad alimentaria se ha deteriorado más son los que contaban con gobiernos menos estables, un estado de derecho más débil y una mayor corrupción (FAO, 2005). La corrupción en los países pobres adquiere un problema mayor que en los países ricos, por lo menos a nivel moral, ya que en los primeros las problemáticas como el hambre, que se trata en este trabajo, son mayores; y por tanto las necesidades de financiación para resolverlas. Sobre estas necesidades de financiación, los países deben de acudir al capital extranjero como el Banco Mundial, pero al final el remedio acaba siendo peor que la enfermedad. Ya que para acceder al capital deben de llevar a cabo medidas económicas y financieras recomendadas por el FMI, tales como privatizar bienes públicos, abrir las fronteras al exterior eliminando aranceles y protecciones a bienes e industrias sensibles, como los alimentos básicos. Por ello, se da la paradoja de que para acceder a un capital que permita fomentar el desarrollo y la seguridad alimentaria se deben cumplir requisitos cuyo objetivo en muchas ocasiones tiene como efecto colateral un empeoramiento de la seguridad alimentaria. El saldo positivo o negativo sobre el hambre dependerá de cada caso, pero en cualquiera de ellos el país acaba endeudado.

El mismo informe (FAO, 2005) también demuestra cómo la inversión realizada por los estados en el sector agrícola también tiene una influencia en el hambre de los países. Se demuestra que aquellas naciones que tienen una prevalencia de la desnutrición elevada, suelen coincidir con aquellos en los que el sector agrícola tiene una gran importancia y en los que la inversión realizada en agricultura por parte del Estado es mucho menos importante que el peso del sector en el total de la economía. Aquellas naciones en las que la inversión agrícola pública es acorde con la importancia del sector, suelen tener un porcentaje de desnutridos menor.

### **3 ALGUNAS SOLUCIONES**

Tal vez la mejor forma de comenzar este apartado sobre las soluciones sea mediante la consideración de la crisis financiera y económica como una oportunidad de futuro para hacer mejor las cosas; por ello nos basaremos en esta



premisa a la hora de proponerlas. Las soluciones que se podrían citar aquí son consecuencia directa de las causas enumeradas en el apartado anterior.

Por ello, una solución fundamental para erradicar el hambre (o contexto fundamental para las soluciones directas) sería el compromiso político y social para acabar con ella. Dado que la política determina la estructura económica y financiera, pareciera lógico que el punto de inicio de las soluciones viniera por aquí.

Con el fin de llevar esto a cabo, el punto de partida principal sería poner al ser humano y sus necesidades por encima de cualquier otro objetivo. Esto es, considerarlo como el fin último de la economía, en lugar de cosificarlo y transformarlo en un instrumento que permita maximizar el crecimiento económico o maximizar el beneficio de las empresas. El hecho de que la economía de mercado se transforme en sociedad de mercado obliga a las necesidades básicas a cotizar en los mercados, de tal forma que se descuidan los derechos fundamentales de las personas. En este contexto, el tiempo de las personas o su actividad se transforma también en *commodity*, pasando de seres humanos a recursos humanos o capital humano. Este replanteamiento filosófico de la sociedad y de sus valores supone un gran cambio de paradigma, que aunque se exponga aquí de forma demasiado simplista, debería ser necesario para erradicar completamente el hambre.

Dentro del objetivo de reducir el hambre, se debería realizar un mayor esfuerzo para mejorar la producción y la productividad agrícola, garantizando la sostenibilidad, la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria. Esta solución se encuentra en las propuestas de IFPRI: proponer el crecimiento agrícola pro-pobre; además de reducir la volatilidad de mercado y expandir la protección social y la ayuda nutricional a los menores, las cuales también suscribimos (von Braum, 2008). Mayor esfuerzo para investigar sobre el hambre y concienciar a los ciudadanos también sería recomendable. Esta investigación y concienciación debiera articularse en sistemas de alerta temprana que permitieran identificar a los hambrientos y darles la ayuda o capacitación necesaria en el momento adecuado y de la forma más adecuada. Para ello, es necesario que se creen y solidifiquen las estructuras gubernamentales que se dirijan a dar respuesta a las crisis alimentarias, así como al hambre estructural. En resumen, la lucha contra la corrupción y el fomento de las instituciones adecuadas, la sensibilización de la población y la inversión en los más necesitados a través de la agricultura o sus medios de vida, conjuntamente con la participación política por parte de los mismos, serían ingredientes necesarios para la lucha contra el hambre.

No sólo son las instituciones gubernamentales de cada país las que habría que fomentar, sino también las internacionales, de tal forma que realmente ten-



gan como objetivo el combate al hambre y lo hagan a través de medidas racionales carentes de demagogia. Esto requeriría un compromiso serio por parte del Banco Mundial y el FMI en este sentido, además de un impulso a la Ronda de Doha. Paralelamente, la promoción de medidas como la Tasa Tobin o la renta básica deberían de tomarse desde una perspectiva científica, de tal forma que se analicen los pros y los contras de éstas desde una visión que no esté viciada por las posturas ideológicas. Estas medidas han sido demonizadas por las teorías neoliberales, colocando las posibles dificultades de su implementación como problemas insalvables para llevarlas a cabo. Son escasos los esfuerzos científicos a nivel económico que permitan guiar a las organizaciones que abogan por estas soluciones y en su caso salvar los problemas aludidos.

Sin lugar a dudas, acciones como éstas, consideradas como utópicas e inviables por unos y como imprescindibles por otros, permitirían combatir el hambre de forma eficiente (retomamos la consideración de utopía en las reflexiones finales). A las mismas habría que sumarle los intentos para hacer los mercados más humanos, empezando por considerar los alimentos como algo más que un bien de intercambio y desincentivando la especulación. La crisis ha abierto el debate de reformar las instituciones financieras para controlarlas mejor; aunque desgraciadamente medidas como las citadas, que puedan servir para erradicar el hambre, están fuera de la agenda de los gobiernos.

## 4 REFLEXIONES FINALES

No tenemos todavía las cifras sobre los efectos reales que está teniendo la crisis en el hambre. Los últimos datos disponibles incorporan la evolución de la desnutrición hasta 2006. Las cifras sobre las personas que pasan hambre con las que contamos son proyecciones realizadas por la FAO. Desconocemos por tanto la influencia que está teniendo la actual crisis sobre la producción per cápita de alimentos o sobre la pobreza en los países más pobres.

Lo que sí conocemos es cómo la crisis está repercutiendo en una reducción de la ayuda al desarrollo. Es el caso del gobierno español, así como de algunos ejecutivos autonómicos (por ejemplo, la Generalitat Valenciana ha reducido esta ayuda al desarrollo en un 30%). Si además tenemos en cuenta que solamente una pequeña parte de esta ayuda va dirigida al incremento de la productividad agrícola (FAO, 2009) podremos constatar que las perspectivas no son halagüeñas. Como se ha nombrado en este artículo, los fondos necesarios para poder solventar los temas del hambre no son excesivamente elevados, pero se necesita una voluntad de utilizarlos con este fin y de apli-



carlos a la lucha contra el hambre. El incremento de la productividad agrícola puede dejar de servir para luchar contra la desnutrición si éste se da solamente en aquellos cultivos que son utilizados para unos fines diferentes al de alimentar a la población. Por último, la reducción de la pobreza, especialmente en el mundo rural (que es donde se concentra la mayoría de la población hambrienta del mundo) se impone como una prioridad que también puede tener grandes resultados para mejorar el acceso a la alimentación.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL: *Panorama 2005. El nuevo patrón de desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.
- CEPAL-FAO-PMA (2007): *Hambre y Cohesión Social: Cómo revertir la Relación entre inequidad y desnutrición*. 2007. Disponible en: [http://descargas.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12058326428922617321091/209967\\_0015.pdf](http://descargas.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12058326428922617321091/209967_0015.pdf)
- CLAPP, J.: Food Price Volatility and Vulnerability in the Global South: considering the global economic context. *Third World Quarterly*, Vol. 30, 6, 2009: pp. 1183-1196.
- CONCEIÇÃO, P.; MENDOZA, R.: Anatomy of the Global Food Crisis. *Third World Quarterly*, Vol. 30, 6, 2009: pp. 1159-1182.
- DE SEBASTIÁN, L.: *Un planeta de gordos y hambrientos: La industria alimentaria al desnudo*. Barcelona: Editorial Ariel, 2009.
- FALCON, W.P.; NAYLOR, L.R.: Rethinking Food Security for the 21<sup>st</sup> Century. *American Journal of Agricultural Economics*, 87(5), 2005: pp. 1113-1127.
- FAO: Aumento de los precios de los alimentos: hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas. *Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía*. HLC/08/INF/1, Roma 3-5 de Junio de 2008, [www.fao.org/foodclimate](http://www.fao.org/foodclimate)
- *Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2004*. Roma: FAO, 2004.
- *Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2005*. Roma: FAO, 2005.
- *Rome declaration on world food security and world food summit plan of action*. Rome: FAO, 1996.
- *The State of Food Insecurity in the World. Economic crises – impacts and lessons learned*. Roma: FAO, 2009.
- LEÓN, A.; MARTÍNEZ, R.; ESPÍNDOLA, E.; SCHEJTMAN, A.: *Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie políticas sociales, 2004.



- MALTHUS, T.R.: *Ensayo sobre el principio de la población*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- MAXWELL, S.: Food security: a post-modern perspective. *Food Policy*, 21 (2), 1996: pp. 155-170.
- PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humano*. Madrid: Mundi-Prensa Libros S.A., 2009.
- REARDON, T.; TIMMER, P.; BARRETT, C.; BERDEGUÉ, J.: The rise of supermarkets in Africa, Asia and Latin America. *American Journal of Agricultural Economics*, 85 (5), 2003: pp. 1140-1146.
- SAMPEDRO, J. L.: *El mercado y la globalización*. Barcelona: Destino, 2005.
- SMITH, L.C.; EL OBEID, A.E.; JENSEN, H.H.: The geography and causes of food insecurity in developing countries. *Agricultural Economics*, 22 (2), 2000: pp. 199-215.
- TORTOSA: El maldesarrollo contemporáneo: un diagnóstico. En GUARDIOLA, J. STRZELECKA, E.; GAGLIARDINI (coords.): *Economía y Desarrollo Humano*. Granada: Universidad de Granada, 2009.
- VON BRAUN, J.; BOUIS, H.; KUMAR, S.; PANDYA-LORCH, R.: *Improving food security of the poor: concept, policy, and programs*. Washington DC: International Food Policy Research Institute, 1992.





# Características del mercado de trabajo español actual y sus consecuencias sobre el riesgo de exclusión social

**Juana Aznar-Márquez**

Profesora Contratada Doctora. Universidad Miguel Hernández de Elche  
juana.aznar@umh.es

**Ester Azorín Palazón**

Técnica de Investigación. DEVSTAT  
eazorin@devstat.com

Fecha de recepción: 21/07/2010

Fecha de aceptación: 26/08/2010

## Sumario

1. Introducción.
2. Principales características del mercado de trabajo en España.
3. Desempleo y desempleo de larga duración.
4. Del desempleo a la exclusión Social.
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.

## RESUMEN

*Contar con un puesto de trabajo con una remuneración económica que implique un nivel de vida aceptable no sólo se ha convertido en un objetivo por parte de los ciudadanos sino también para los Estados del Bienestar sobre los que descansan las economías desarrolladas. La intervención pública a favor de los más desfavorecidos requiere de financiación y esta sólo puede venir vía impuestos o con un endeudamiento por parte del Estado, situación que en este momento en España es más difícil por el considerable aumento del déficit mostrado durante 2009. Los colectivos que presentan más dificultad para acceder y permanecer en el mercado de trabajo son los que presentan una mayor probabilidad de exclusión social, de manera que encontramos una relación directa entre la posición que se ocupa en el mercado de trabajo y el riesgo de caer en un proceso de exclusión social.*

### **Palabras clave:**

*Precariedad laboral, desempleo de larga duración, exclusión económica y exclusión social.*



## ABSTRACT

*There is a strong link between poverty and social exclusion in modern societies. Moreover, poverty is strongly dependent on the position of workers in labour markets because lack of employment leads to cuts in living standards. To have a job has become then a goal for citizens as well as welfare states due to consumption possibilities and public interventions depend on wages. Nowadays, public intervention in favour of groups with high probability to become excluded is more difficult than in previous years because the huge increase in public expenditure during the present economic crisis.*

*There are some groups with an enhance probability of suffering unemployment, and are those with the most serious problems to join and remain in labour markets. Unemployment increases the risk of social exclusion and social exclusion implies a downward spiral in which the solution comes from the reinsertion in labour market.*

### **Key words:**

*Labour precariousness, unemployment of long duration, economic exclusion, social exclusion.*



# 1 INTRODUCCIÓN

La mejora en el nivel general de vida y el crecimiento económico no afectan a todos los ciudadanos por igual, sino que tiene efectos especialmente negativos sobre determinados colectivos. Es por ello que en las sociedades avanzadas se ha desarrollado (en mayor o menor grado) el denominado Estado del bienestar. Estamos haciendo referencia al conjunto de instituciones estatales proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a facilitar la integración de clases y grupos sociales. La consolidación del Estado del bienestar se produjo después de la segunda guerra mundial ya que los poderes públicos en las sociedades democráticas intervinieron activamente en la promoción de los derechos sociales mediante el sostenimiento de instituciones asistenciales y de seguridad social para hacer frente a los riesgos vitales como la ancianidad, el desempleo, la enfermedad o la pobreza. En el Estado español el núcleo del Estado del bienestar es la Seguridad Social ya que esta institución establece unos mecanismos obligatorios de solidaridad. Las sociedades modernas según apunta Moreno (2003b) otorgaron pues carta de naturaleza al mercado y al Estado como instituciones reguladoras del bienestar común.

El Estado del bienestar tal y como quedó definido era y es fuertemente dependiente del mercado de trabajo. Una abundante mano de obra ocupada proporcionaba los fondos suficientes para proteger a los ciudadanos que requerían de la protección del Estado. Sin embargo, el nuevo contexto económico ha supuesto un duro golpe a la capacidad del mercado como sostén del Estado del bienestar ya que los mercados laborales no aseguran unas expectativas generalizadas de empleo y mucho menos unas rentas estables a lo largo de la biografía laboral de las personas. La realidad refleja una creciente inseguridad laboral, frecuentes cambios de empleo, periodos de desempleo de larga duración e incremento del trabajo precario. Asimismo, el desarrollo de industrias con un mayor componente tecnológico, el mayor peso adquirido por el sector servicios y la internacionalización de las actividades buscando la mano de obra barata, ha llevado a que los trabajadores no cualificados o poco cualificados se hayan convertido en especialmente sensibles al ciclo económico de manera que en las fases recesivas, como es el caso de la actual, vean incrementar su probabilidad de perder su puesto de trabajo y si esta situación no se invierte, se convierten en vulnerables económica y socialmente.



Por otra parte, con el fin del modelo industrialista llegó la ruptura de la estructura laboral basada en el modelo del «varón sustentador» (*men breadwinner model*) y cada vez una mayor proporción de mujeres se han ido incorporando al mercado de trabajo. Este proceso ha provocado también el socavamiento de la estructura familiar tradicional, que ha actuado históricamente como mecanismo distributivo entre generaciones, ya que los recursos familiares se ponían en común para apoyar a aquellos integrantes de la familia que se encontraran más necesitados. Asimismo, este modelo «familista» llevaba asociado que las mujeres fueran verdaderos proveedores de servicios sociales, sin remuneración alguna, para personas dependientes y concretamente para menores, personas mayores y enfermos. Sin embargo la mejora del nivel de vida, con el consiguiente alargamiento de la esperanza de vida y la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo sin el correspondiente reparto de las cargas familiares entre los integrantes de la familia, ha llevado a que cada vez sean más apremiantes las demandas de mallas de seguridad bien diseñadas y eficaces en la lucha contra la pobreza y la exclusión.

La pobreza es relativa a las características de la sociedad en la que se manifiesta siendo la forma más habitual de estudiarla a partir de indicadores económicos; si bien no discutimos la utilidad de este procedimiento, consideramos que para un mejor análisis se deben incorporar también otros aspectos como son los culturales, políticos y sociales ya que es la conjunción de todos ellos la que permite a los ciudadanos participar activamente de la vida social.

El concepto de exclusión se ha ido empleando como un mejor descriptor de la trayectoria de las personas afectadas por una situación de pobreza (dada la estrecha correlación que existe entre pobreza y exclusión social) ya que implica una falta de reconocimiento efectivo de derechos sociales, los cuales a su vez inciden en un deterioro de los derechos económicos y políticos. Las personas que se encuentran recogidas bajo el término de exclusión social lo son en gran medida porque se encuentran fuera del proceso productivo. Al no participar en el mercado de trabajo no cuentan con los recursos para acceder al consumo de bienes básicos como alimentación o vivienda, pero además se están quedando fuera de los entornos en los que se desarrolla la participación y la convivencia con sus conciudadanos. Por lo tanto la exclusión social implica la carencia no sólo de bienes materiales. Como apunta Hernández (2009) «la persona con grandes carencias económicas y excluida socialmente ha perdido su estatus de ciudadanía ya que puede no hacer valer sus derechos o tal vez ni siquiera tenga reconocidos sus derechos por la comunidad a la que pertenece». La ciudadanía así entendida hace referencia a un conjunto de prácticas y usos que otorga la cualidad de elementos activos a los ciudadanos en su comunidad de referencia. Se trata pues de un estatus formado por el acceso a los



recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes, constituyendo la no discriminación una condición necesaria y suficiente de la ciudadanía. Podemos concluir pues que las situaciones de pobreza y exclusión tienen su raíz en las diferencias sociales por parte de unas personas con respecto al resto de ciudadanos que disponen del acceso a la mayor parte de los bienes y servicios en una sociedad de mercado.

Las personas que sufren pobreza y exclusión se enfrentan a un déficit de ciudadanía. Esta ciudadanía económica implica una estrecha relación entre individuos y mercado de trabajo ya que la mayor parte de los recursos económicos con los que cuentan los trabajadores proceden de las rentas del trabajo, y además estas rentas son las que permiten tener acceso al mercado de bienes y servicios como consumidores, al tiempo que contribuyen al Estado del bienestar a partir de sus aportaciones tributarias. El trabajo aparece entonces como un prerrequisito de acceso a la ciudadanía y la función del Estado sería la de socializar a los sujetos como trabajadores más que como individuos (Holden, 2003). De esta manera se produce un cambio en la construcción del problema del análisis del reemplazo ya que en lugar de analizar las causas estructurales de la falta de puestos de trabajo, el problema está siendo definido en función de las bajas tasas de actividad. Haciéndose eco de estos cambios hay que señalar que las nuevas políticas europeas emanadas del propio Tratado de Lisboa (2000) van dirigidas a aumentar la tasa de actividad y no sólo la de empleo. Se trata de que los individuos no desistan de participar en el mercado de trabajo pasando a la inactividad después de periodos sin contar con un puesto de trabajo. De esta manera se han puesto en marcha políticas de desincentivación de las jubilaciones anticipadas, de conciliación de la vida familiar y laboral, políticas que pretenden facilitar el ingreso y permanencia de la mujer en el mercado de trabajo y reformas en los sistemas impositivos y en la seguridad social entre otros. Por otra parte, el principal objetivo de la protección social en este nuevo paradigma es ayudar a los trabajadores a que puedan adaptarse a este nuevo contexto y no sólo a cubrir con prestaciones las situaciones como la pérdida del puesto de trabajo o la jubilación. Se plantean intervenciones activas orientadas a la oferta de mano de obra, reforzando el capital humano, la provisión de competencias como la autogestión, la autoayuda, o la autoasistencia que permitan generar un trabajador más flexible, activo, empleable...

Dada la estrecha relación que apuntamos existe entre no participación en el mercado de trabajo y probabilidad de entrar en un círculo de exclusión social, compartimos con Hernández (2009) que un grupo especialmente reseñable son los desempleados de larga duración. En general, nos estamos refiriendo a personas con bajos niveles educativos que si han participado activamente en el



mercado de trabajo lo han hecho de forma eventual, precaria y en demasiadas ocasiones dentro de la economía sumergida. Al grupo de desempleados de larga duración hay que añadir como colectivos con mayor probabilidad de entrar en un proceso de exclusión a aquellos que ocupan una posición más débil en el mercado de trabajo como son las mujeres, la población inmigrante y los colectivos que tienen menos de 25 años y mayores de 45 años ya que se encuentran en situaciones en las que puede que no tengan acceso a prestaciones de la Seguridad Social y en ocasiones ni siquiera a recibir asistencia social porque no cumplen con las condiciones establecidas en los distintos programas.

El resto del artículo se organiza como sigue: en la sección 2 mostramos las características más relevantes que presenta el mercado de trabajo español y que condicionan la existencia de una importante bolsa de personas desempleadas, siendo un elevado porcentaje de ellas desempleadas de larga duración: aspecto que se considera de forma más detallada en la sección 3. La importancia que tiene la pérdida del puesto de trabajo como factor que de forma importante actúa de mecha en los procesos de exclusión social se revisa en el apartado 4. Finalmente en la sección 5 se recogen las conclusiones de este trabajo.

## **2 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA**

La crisis económica actual ha sido definida como la más grave desde la Segunda Guerra Mundial tanto por su intensidad como por las consecuencias que está teniendo sobre el crecimiento económico, pero sobre todo por la importante destrucción de puestos de trabajo que está llevando asociada.

El problema del desempleo no es nuevo en Europa y mucho menos en España. Desde los años 60 del siglo pasado hemos vivido un continuo de periodos de expansión y contracción económica que se han visto acompañados por una recolocación tanto del capital como del trabajo hacia áreas con menores costes laborales. Por otra parte, la estructura empresarial ha privilegiado los beneficios inmediatos frente a las inversiones a largo plazo mientras que ha prevalecido la idea de reducir la dimensión de la empresa en lugar de aumentar la innovación en los procesos de ajuste.

Por otra parte, la precariedad<sup>(1)</sup> en el mercado de trabajo español ha sido una característica presente incluso en las etapas de crecimiento económico y es que el modelo productivo se caracterizaba por la escasa inversión tecnológica

(1) El concepto de precariedad laboral empezó a utilizarse en la Organización Internacional del Trabajo a finales de la década de los 70 del siglo XX, haciendo referencia a la inseguridad, la inestabilidad, la insuficiencia y a las malas condiciones de trabajo.



y los bajos salarios y productividad. Asociada a la precariedad laboral han aparecido los que se denominan mercados de trabajo duales<sup>(2)</sup> que llevan asociados una elevada volatilidad en la ocupación, de manera que en épocas de expansión se genera un fuerte crecimiento de puestos de trabajo pero en periodos de recesión la destrucción de empleo también es muy elevada. Las dificultades para encontrar una ocupación han llevado a que haya ido disminuyendo la población activa a lo largo de la presente crisis económica, aún cuando la población en edad de trabajar ha ido aumentando tanto por variaciones positivas de población nacional como de la extranjera<sup>(3)</sup>. Sin embargo, es especialmente relevante destacar que mientras que los hombres redujeron su tasa de actividad las mujeres la aumentaron al estar menos integradas en los sectores más afectados por la crisis, lo que unido a la mayor preparación alcanzada, han supuesto aspectos positivos para hacer frente a las vicisitudes del mercado de trabajo. Por el contrario, la población extranjera esta viéndose mucho más afectada que la nacional por la destrucción de puestos de trabajo.

Por lo que se refiere a la población desempleada, mostrando la fuerte relación existente entre contracción del nivel de producción y del nivel de empleo, cabe destacar que para el conjunto del Estado español, en el cuarto trimestre de 2009 el número de desempleados alcanzó la cifra de 4.326.500, según la Encuesta de Población Activa (EPA). Por otra parte y utilizando esta misma fuente tenemos que el número de ocupados para el mismo periodo fue de 18.645.900, es decir, 1.210.800 empleados menos que en 2008 y 1.831.000 menos que en 2007. La fuerte destrucción de empleo ha llevado a que España se haya situado como el país de la OCDE con peor comportamiento laboral. Pero lo que resulta más alarmante es que el 28,5% del total de desempleados en 2009 sean desempleados de larga duración, es decir personas que se encuentran en una situación de desempleo por un periodo superior a un año<sup>(4)</sup>.

Por otra parte, hay ciertas características del mercado de trabajo español actual a tener en cuenta por los efectos que tienen sobre la población ocupada/desocupada y en referencia a esta última sobre su posible incorporación al mercado de trabajo y que resumimos a continuación:

- a) Existe una reducida demanda de trabajadores con baja o media-baja cualificación, es decir, aquellos que se dedicaban a desarrollar producciones tradicionales, siendo especialmente afectados los hombres.

(2) Los mercados de trabajo duales se caracterizan por su segmentación en dos grandes estratos: el formado por los trabajadores fijos, con salarios elevados, buenas condiciones de trabajo y elevadas indemnizaciones en caso de despido y por otro lado los trabajadores temporales con reducidos salarios e indemnizaciones a la vez que con pocas oportunidades de ascenso. En la actualidad alrededor del 30% de las personas empleadas son trabajadores temporales por lo que su situación ante la crisis es más precaria.

(3) Una revisión más detallada de la población migrante se verá en párrafos posteriores.

(4) Un análisis detallado del desempleo de larga duración se realizará en el apartado siguiente.



- b) Las personas con menor formación tienen limitadas oportunidades de trabajo. Los empresarios prefieren trabajadores/as con capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes de la demanda y de la producción, por lo que prefieren emplear a personas más cualificadas frente a otras que tienen menor cualificación para el mismo salario (sobre todo en un contexto en el que existe una importante bolsa de población desocupada). No podemos dejar de hacer notar que España es uno de los países europeos con menor nivel formativo.
- c) Aumento del trabajo flexible, a tiempo parcial y con contratos temporales. Estos contratos afectan especialmente a las mujeres aunque son cada vez más los hombres que tienen que recurrir a este tipo de contratación, por lo que disminuye la seguridad en la vinculación laboral. Han sido los trabajadores con contratos temporales los que se han visto más afectados por la actual crisis siguiendo de esta manera un patrón de comportamiento similar al presentado en la anterior fase recesiva de un ciclo económico.
- d) Incremento del número de horas que implica una jornada laboral.
- e) Aumento de la economía sumergida. Con el consiguiente incremento de la precariedad laboral y de las limitaciones para poder tener acceso a las prestaciones sociales que se derivan de la pertenencia a los mercados de trabajo formales en caso de pérdida del empleo.
- f) Existencia de colectivos que presentan mayores dificultades para integrarse activamente en el mercado de trabajo, como es la población de más de 45 años y la menor de 25.
- g) Aumento de las personas que pasan del desempleo a la inactividad pero también del empleo a la inactividad reflejando de esta manera el desánimo sobre las posibilidades de permanecer dentro de la población activa.

Con las características que acabamos de definir encontramos que una muy buena parte de los desempleados existentes en la actualidad va a encontrarse con serios problemas para reincorporarse al mercado de trabajo. Situación que se ve aún más acentuada puesto que el modelo productivo español de la última década, cuyos principales impulsores eran los sectores de la construcción y los servicios, se ha caracterizado por la necesidad de abundante mano de obra sin un nivel de cualificación importante. Por otra parte, la mejora del nivel de vida de la población ha llevado a que determinados trabajos no hayan querido ser cubiertos por la población local por estar considerados «mal pagados» o no ser acordes con la nueva posición económica. Estos factores han derivado en una importante absorción de mano de obra procedente de otros países para integrarse en el





mercado de trabajo local. Concretamente, en el año 2000 los inmigrantes que residían en España según el Padrón de habitantes eran 923.879 mientras que en 2009 la cifra alcanzaba los 5.648.671<sup>(5)</sup>. La mayor parte de los inmigrantes llegan a España con el objetivo de incorporarse activamente en el mercado de trabajo, de hecho el incremento observado por parte de la población activa extranjera entre 2005 y 2009 fue de 2.151.800 trabajadores/as llegando a alcanzar en 2009 la cifra de 3.962.300 de activos, lo que representa el 17,2% del total de población activa. Esta entrada de inmigrantes por razones económicas lleva asociada que sus tasas de actividad y ocupación se sitúen por encima de la de sus compañeros nacionales. Sin embargo, en el actual contexto de destrucción de puestos de trabajo también son de los colectivos que más sufren las consecuencias de la crisis económica puesto que suelen contar mayoritariamente con contratos temporales. Por otra parte, una buena parte de la producción obtenida con los recursos humanos procedentes de la población migrante forma parte de la economía sumergida, con lo que estos trabajadores no están afiliados a la Seguridad Social y tienen acceso a menores prestaciones sociales en caso de quedar desempleados.

El efecto de la nacionalidad de origen y el sexo son dos variables importantes que merecen ser analizadas un poco más detalladamente. Por lo que a la población masculina se refiere, la procedente del norte de África se ha centrado en las tareas agrícolas y la construcción mientras que los trabajadores procedentes de América Latina en la construcción y las actividades terciarias de hostelería y restauración, todos ellos sectores muy afectados por la crisis económica. Por otra parte, las mujeres, que constituyen prácticamente la mitad de los inmigrantes, se encuentran con una más difícil incorporación al mercado de trabajo que la correspondiente a sus compañeros varones. Las mujeres, en el mejor de los casos, permanecen en el sector servicios o se dedican al trabajo doméstico, la mayor parte de las ocasiones formando parte de la economía sumergida y quedando por lo tanto fuera de las estadísticas oficiales, pero también de las instituciones por las que podrían ver mejorada su situación en caso de quedar excluidas parcialmente del mercado de trabajo.

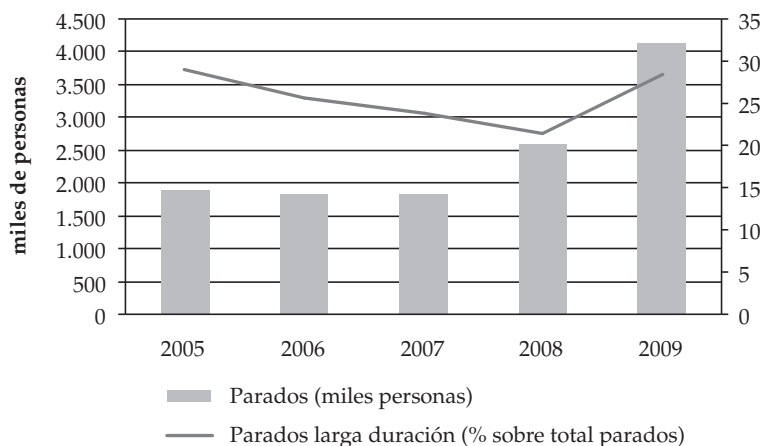
### **3 DESEMPLEO Y DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN EN EL ESTADO ESPAÑOL**

El desempleo de larga duración, es decir la existencia de trabajadores que llevan un año o más de un año sin contar con un puesto de trabajo, no es un

(5) Es relevante hacer un inciso para comentar el incremento del prácticamente 25% de la cifra correspondiente a 2009 frente a la de 2007. Este importante crecimiento se explica en gran parte por el proceso de regularización que tuvo lugar durante 2007 y por el cual se pudieron visibilizar residentes que se encontraban en el país en situación irregular junto con la entrada el 1 de enero de 2007 de Rumanía y Bulgaria a la Unión Europea.

fenómeno inusual en el mercado de trabajo español. Sin embargo, recientemente se ha observado un crecimiento muy significativo de las personas integrantes de este colectivo, de hecho pasaron de ser 552.200 en 2008 a 1.181.700 en 2009, es decir prácticamente se duplicó su cifra, llegando a representar el 28,5% de la población desempleada total (ver Figura 1).

**Figura 1. Evolución del número de desempleados y de los desempleados de larga duración**



Fuente: EPA.

El aumento de la tasa de desempleo de larga duración aparece normalmente como consecuencia de la dificultad de asignar trabajadores de sectores en declive hacia otros sectores más viables, proceso que se desarrolla de forma lenta pero que puede aliviarse en la medida en que existe una relación inversa entre mayor nivel educativo y la tasa de desempleo<sup>(6)</sup>.

Las consecuencias negativas del desempleo de larga duración se extienden no sólo al trabajador sino a la economía en su conjunto. La pérdida del puesto de trabajo lleva no sólo a la disminución de poder adquisitivo, sino también a una pérdida de parte del capital humano, sobre todo la relacionada con formación adquirida en el puesto de trabajo, si bien es verdad que si la formación general no se actualiza de forma continuada se convierte también en obsoleta.

(6) La formación profesional ocupacional aparece como un importante instrumento para luchar contra la obsolescencia o insuficiencia formativa de las personas que han perdido su trabajo. Sin embargo esta utilización de recursos (tanto materiales como de tiempo) debe ser adecuado a las necesidades del mercado y teniendo en cuenta los desfases formativos. Por otra parte los sistemas públicos deben no sólo ayudar a la búsqueda activa de trabajo sino también asesorar y orientar a las personas demandantes de empleo.

Además estos desempleados se enfrentan con problemas sociales y psicológicos (como es el caso de la pérdida de autoestima), lo que de prolongarse demasiado en el tiempo puede llevar a reducir considerablemente las posibilidades de reincorporación al mercado de trabajo ya que sufren una pérdida de competitividad para ser contratados nuevamente<sup>(7)</sup>, aumentando el riesgo de pobreza y de exclusión social. Por otra parte, para el conjunto de la economía, el desempleo de larga duración reduce el capital humano disponible y como consecuencia de ello también lo hace la productividad global, lo que limita el crecimiento económico del país<sup>(8)</sup>. Además esta población sin empleo implica un aumento del gasto social como consecuencia de las prestaciones contributivas y asistenciales destinadas a la protección frente al desempleo<sup>(9)</sup>.

Los colectivos que con mayor frecuencia se enfrentan al desempleo de larga duración son las mujeres, los jóvenes y la población mayor de 45 años, es decir, aquellos grupos que encuentran mayores problemas para integrarse al mercado de trabajo. Por lo que se refiere a las mujeres cabe destacar que todavía recae sobre sus espaldas la mayor parte de las cargas familiares y el trabajo doméstico, lo que las aboca a contratos temporales y a trabajos con elevada rotación laboral. A pesar del aumento de las desempleadas de larga duración ésta cifra ha presentado una menor expansión que la masculina (ver Figura 2). Evolución en gran parte explicada por los sectores en los que mayoritariamente se emplean las mujeres, pero también porque en muchas ocasiones se encuentran en un lugar indefinido entre la actividad y la inactividad.

Si consideramos la variable edad, el colectivo que más sufre el desempleo de larga duración es el de personas de más de 45 años (ver Figura 3), ya que suponen más de un tercio de los desempleados que llevan al menos un año buscando activamente trabajo. En general se trata de personas con un bajo nivel de formación, pero este colectivo sufre además la denominada «discriminación estadística» por la cual los empresarios prefieren contratar a personal con menos edad que cuentan con menor experiencia pero también reciben menores salarios. Este colectivo sin embargo ha presentado una menor tasa de crecimiento que, por ejemplo, el de menores de 25 años a lo largo del actual proceso recesivo, debido principalmente a políticas de empleo desarro-

(7) Como apunta Kieselbach (2003), la principal causa de desempleo es la falta de cualificaciones necesarias para salir del desempleo. Las personas con bajo nivel de cualificaciones sólo tienen acceso a trabajos con bajos salarios y/o precarios.

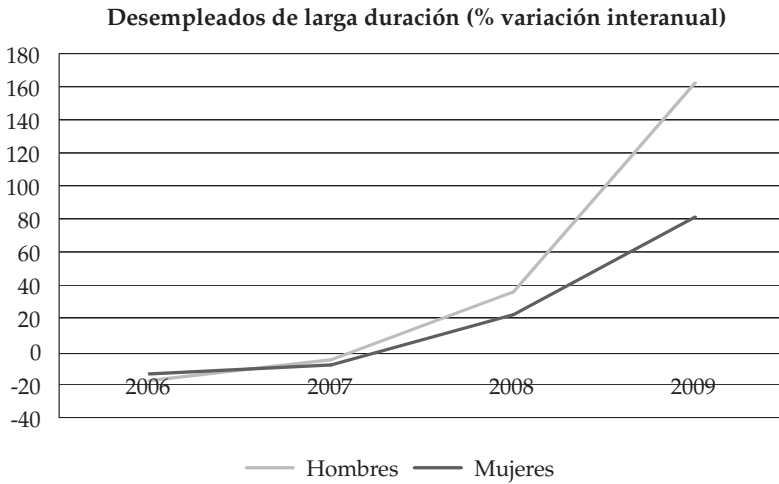
(8) En el mes de noviembre de 2009, tuvo lugar en Bruselas el Consejo de Empleo y Asuntos Sociales en el que los ministros de los países que forman la UE destacaron la necesidad de emprender medidas concretas que permitan frenar el avance del desempleo a la vez que evitar que los desempleados pasen a serlo de larga duración, y reduciendo la presión sobre los sistemas de protección social y la descapitalización de los trabajadores que pierden sus empleos.

(9) El gasto en desempleo ascendió a 14.738 millones en 2007, lo que representaba un 1,4% del producto interior bruto, en 2009 este porcentaje aumentaba hasta el 3,2% y se estima que llegue hasta el 3,9% en 2010, lo que equivaldría a unos 40.000 millones de euros (cifras obtenidas a partir de los datos de Contabilidad Nacional).



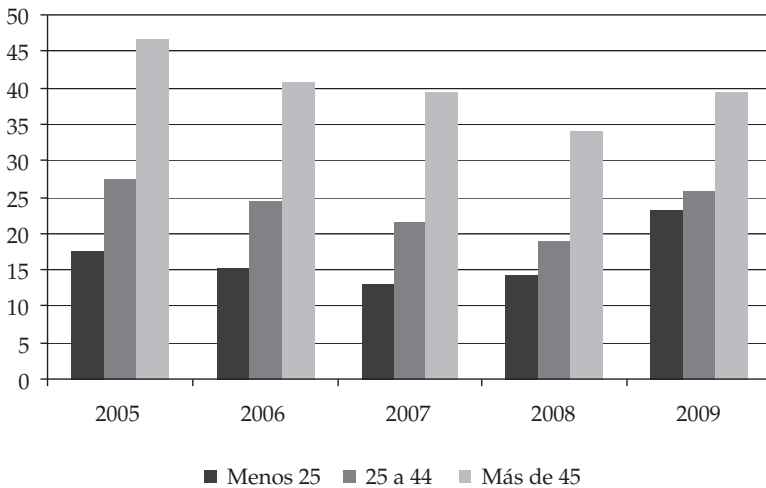
lladas en la última década y centradas en este colectivo junto con las medidas de prejubilación utilizadas por los empresarios como una medida de ajuste de las plantillas ante la disminución de la producción.

**Figura 2. Evolución por sexos de los desempleados de larga duración**



Fuente: EPA.

**Figura 3. Porcentaje de desempleados de larga duración respecto al total de desempleados por grupos de edad**



Fuente: EPA.

También constituyen un colectivo de especial interés los menores de 25 años, especialmente los hombres. La contratación temporal a la que normalmente tienen acceso estos trabajadores lleva a que hayan sufrido especialmente la crisis económica, además al tener menor formación ya sea reglada o adquirida en el puesto de trabajo son más fácilmente sustituibles. De esta manera la trayectoria laboral de los jóvenes se caracteriza por continuos procesos de entrada y salida del mercado de trabajo que se combinan, en el mejor de los casos, con procesos de formación, situaciones intermitentes de desempleo y ocupación temporal, elevada rotación laboral y por consiguiente una absoluta inestabilidad en el empleo.

## 4 DEL DESEMPLEO A LA EXCLUSIÓN SOCIAL

En la Cumbre de Lisboa (2000) los Estados miembros de la Unión Europea (UE) establecieron como objetivo a 10 años erradicar la pobreza y la exclusión social, mientras que ese mismo año en el Consejo Europeo celebrado en Niza se reafirmó la naturaleza compleja y multidimensional de la pobreza y de la exclusión social<sup>(10)</sup>. Además en esta última reunión se aconsejó la implementación de medidas encaminadas al fomento de la participación en el empleo y del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos, la prevención de los riesgos de exclusión y la actuación a favor de los más vulnerables<sup>(11)</sup>.

El concepto de exclusión no sólo hace referencia a cuestiones materiales sino que incluye también todos aquellos obstáculos que impiden que una persona pueda participar activamente en la vida social, política y económica de una comunidad. La exclusión podría entenderse pues como una pérdida de ciudadanía. Por otra parte, la teoría de la exclusión social a diferencia de la perspectiva económica neoliberal, considera que el principal determinante de la marginalización en el mercado de trabajo no es una mera carencia de motivación, sino las barreras estructurales con las que los individuos se enfrentan para salir de la situación de desempleo<sup>(12)</sup>, barreras algunas de ellas que ya han sido revisadas en párrafos anteriores para el caso del Estado español.

En otro orden de cosas destacar que la amplitud de los Estados del bienestar no es uniforme si comparamos distintas economías avanzadas, así, por ejemplo, el modelo anglosajón considera que los ciudadanos son responsables

(10) Idea que también ratifica el informe UNICEF (2005) en el que se reconoce que existe un carácter multidimensional de la exclusión social, que incluye privación, entre otros, de derechos económicos, sociales o políticos.

(11) Las competencias sobre la pobreza y la exclusión corresponden a los Estados de manera que desde la Unión Europea sólo se pueden diseñar estrategias conjuntas como «La estrategia europea de inclusión social».

(12) En esta línea se expresan también Gallie *et al.* (2003).



de su propia situación individual y social por lo que la actuación del Estado es limitada mientras que por otra parte en países como Francia o en los países escandinavos la intervención pública es mucho mayor. En los países del sur de Europa la actuación del Estado es inferior a la realizada por los Estados del norte de Europa, principalmente por el papel desempeñado por la familia y en concreto por la mujer en la producción de bienestar, lo que ha llevado a que haya sido un factor crucial a la hora de favorecer el bienestar social y el crecimiento económico de los países mediterráneos durante décadas (Moreno, 2002). Sin embargo, los cambios demográficos resultantes del envejecimiento progresivo de la población junto con el incremento de participación de la mujer en el mercado de trabajo han supuesto un golpe importante a esta forma «familista» de organización de la sociedad y han hecho que se reclame al Estado por una mayor intervención para reducir el riesgo de exclusión y pobreza de aquellos colectivos que tradicionalmente habían quedado al cuidado de las mujeres y en particular, la actuación a favor de la población dependiente formada por menores y personas de edad avanzada. Por lo que respecta a las personas de edad cabe destacar que la incidencia de la pobreza es especialmente importante en las mujeres mayores de 65 años<sup>(13)</sup> ya que la mayor parte de ellas no han participado formalmente en el mercado de trabajo, al haberse hecho responsables de buena parte de las cargas familiares, lo que lleva a que en los últimos años de sus vidas no tengan acceso a prestaciones sociales propias<sup>(14)</sup>. Por otra parte, las mujeres jóvenes, a pesar de haber aumentado su cualificación considerablemente en las dos últimas décadas, tienen mayores dificultades para integrarse en el mercado laboral en comparación con sus compañeros, y cuando lo hacen suelen recibir salarios inferiores a los de los varones. En el caso de las mujeres de mediana edad, la incidencia de las rupturas familiares en un contexto de dependencia económica del varón sustentador incrementa el riesgo de pobreza, ya que una vez más tenemos que apuntar que no tienen acceso a prestaciones derivadas de su participación en el mercado de trabajo. De esta manera podemos resumir que potenciar la integración de las mujeres en el mercado laboral no sólo permite aumentar el bienestar de las mujeres sino que además es una vía de hacer frente a la pobreza infantil.

En otro orden de cosas cabe señalar que existe una tendencia a que los pobres sean más propensos al desempleo. Las redes sociales ayudan a enfrentarse con problemas derivados del desempleo y son un recurso ampliamente

(13) Hay que apuntar también que la pobreza afecta más a las mujeres que a los hombres en todos los grupos de edad.

(14) La situación más frecuente es que los recursos económicos con los que cuenta una mujer de edad procedan de la pensión de jubilación de su esposo y al fallecimiento de éste de una pensión de viudedad que viene derivada de la pensión de jubilación de su esposo.

utilizado en la obtención de información relevante en el proceso de búsqueda de un empleo, pero la población pobre cuenta con débiles vínculos sociales y poca participación social incluso cuando estaban activos. Por el contrario, la experiencia parece mostrar que las personas con un mayor nivel formativo y redes sociales más extensas experimentan periodos de desempleo más breves en comparación con los menos preparados.

Estamos ante una situación en la que la relación entre pérdida del puesto de trabajo (o quedar atrapado en un sector productivo con condiciones precarias con continuas entradas y salidas del desempleo) y exclusión social es estrecha y evidente. En esta línea, Kronauer (1998) mencionado en Kieselbach (2003), apunta que las tasas de desempleo se han convertido en una realidad social y consecuencia de ello es que cada vez exista un mayor número de personas que no alcanzan los estándares materiales de vida. Este mismo autor muestra cómo la pérdida del puesto de trabajo implica una espiral de la que es difícil salir, puesto que va llevando al individuo hasta por seis tipos distintos de formas de exclusión:

- a) **Exclusión del mercado de trabajo.** Las personas menos preparadas se enfrentan a considerables barreras para acceder a un puesto de trabajo. Al no formar parte de la fuerza de trabajo los individuos se consideran sin valor en la sociedad.
- b) La exclusión del mercado de trabajo más o menos prolongada deriva en unos menores recursos económicos y aumento de la dependencia del Estado del bienestar y por lo tanto no ser capaces de mantenerse de una forma autónoma, apareciendo la **exclusión económica**.
- c) Los pobres y los desempleados quedan excluidos de ciertas instituciones como son los bancos y las compañías aseguradoras que podrían proporcionarles recursos financieros. Los desempleados acaban recurriendo a instituciones que ayudan a personas marginadas, llegando a generar sentimientos de dependencia del Estado que aumenta su pasividad a la hora de buscar trabajo (**exclusión institucional**).
- d) Consecuencia de todo lo anterior aparece la **exclusión social** reduciéndose las relaciones y los contactos sociales.
- e) **Exclusión cultural:** nos encontramos con que estos individuos no son capaces de vivir de acuerdo con las normas de vida generalmente aceptadas.
- f) **Exclusión espacial.** Finalmente, observamos que aparecen concentraciones geográficas y espaciales de las personas con posibilidades financieras limitadas.



El concepto de exclusión social implica pues que existe una espiral por la cual la marginalidad en el mercado de trabajo conduce al aislamiento social, que a su vez refuerza el riesgo de un mayor desempleo de larga duración. La entrada en el desempleo aumenta el riesgo de pobreza y exclusión social mientras que la pobreza y la exclusión llevan a la prolongación del desempleo. Por otra parte, la desaparición de los hábitos y normas en los que se sustentaban las relaciones familiares y que suponían un trasvase de recursos entre sus integrantes ha llevado a que se reclame por mallas de seguridad bien diseñadas y eficaces y que suponen demandas de prestaciones pensionísticas, atención sanitaria y cuidados sociales para hacer frente a la pobreza y la exclusión (Moreno, 2003a y 2003c).

## 5 CONCLUSIONES

Los modelos de Estado de bienestar mantienen sistemas de protección social concebidos en función del modo de vida y del sistema cultural general de las clases medias en los que se desarrollan. Estos modelos fueron diseñados para apoyar a la población que previamente había realizado aportaciones al Estado del bienestar o, en el caso extremo, que requerían de asistencia social. Pero en todo caso, la financiación del Estado del bienestar debía proceder de los ingresos tributarios.

En este contexto el ciudadano trabajaba, consumía y contribuía. Sin embargo la pérdida del puesto de trabajo rompe no sólo con este sistema de financiación del Estado del bienestar, sino que puede llevar a que el trabajador entre en una espiral que le conduzca a la exclusión social, ya que con la pérdida del puesto de trabajo en una primera fase se reducen los recursos económicos para en fases posteriores ver reducida la sociabilidad al tiempo que aumentan las restricciones para obtener la información que le podría facilitar la reincorporación en el mercado de trabajo.

Los grupos que se enfrentan a mayores problemas para acceder y permanecer en el mercado de trabajo son los que tienen una mayor probabilidad de caer en la exclusión social, puesto que se trata de los ciudadanos/as que presentan mayor probabilidad de trabajar en condiciones de precariedad y/o de quedar desempleados como son los menores de 25 años, mayores de 45 años, mujeres e inmigrantes. Los casos que merecen especial atención son los desempleados de larga duración, puesto que la mayoría de ellos ya no cuenta con prestaciones por desempleo y la insuficiencia de recursos incrementa mucho más la probabilidad de entrar en riesgo de exclusión. Existe prácticamente un acuerdo de que en un contexto de exclusión social la forma de superarla es a



partir de la posibilidad de acceso a un puesto de trabajo (incluido el autoempleo) que permita incrementar los niveles de vida.

En los países mediterráneos, aún cuando la pérdida del puesto de trabajo supone una importante disminución de los recursos, la probabilidad de exclusión se ha visto tradicionalmente menguada en la medida en que el desarrollo de redes familiares de apoyo han actuado como suministradores de servicios sociales. Estas redes urdidas alrededor de las mujeres han jugado un papel estratégico. Sin embargo el nuevo patrón de Estado, en el que la participación en el mercado de trabajo se convierte en la forma de legitimación del individuo, lleva a que las mujeres se vayan incorporando de forma importante al mercado de trabajo y al mismo tiempo genera una demanda de servicios y prestaciones económicas que ahora se reclama al propio estado.

El Estado de bienestar y, en su forma más general, la Seguridad Social en España, requieren de recursos económicos con los que intervenir apoyando a los colectivos que más lo necesitan, pero estos recursos son fuertemente dependientes de que se cuente con mercados de trabajo que funcionen adecuadamente para absorber abundante mano de obra. Con un elevado porcentaje de población ocupada los niveles de vida mejoran tanto por los recursos económicos de los que disponen los trabajadores como por el apoyo que desde el Estado se puede llevar a los colectivos con mayor probabilidad de exclusión social.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- GALLIE, D.; PAUGAM, S.; JACOBS, S.: Unemployment, Poverty and Social Isolation. Is there a vicious circle of social exclusion? *European Societies* 5(1), 2003: pp. 1-32.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, P.: *El análisis de la pobreza y la exclusión social: una propuesta metodológica*. Tesis Doctoral. Granada, 2009.
- HOLDEN, C.: Decommodification and the Welfare State. *Political Studies Review*. Vol 1, 2003: pp. 303-316.
- KIESELBACH, T.: Long-Term Unemployment Among Young People: The Risk of Social Exclusion. *American Journal Of Community Psychology*, Vol. 32 (1/2), September 2003.
- MORENO, L.: ¿Existe una «malla de seguridad» en la Europa del Sur? La lucha contra la pobreza y la exclusión en España, Grecia, Italia y Portugal. *Documento de Trabajo* 03-17. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), 2003.
- Europeanisation, mesogovernments and safete netes. *European Journal Of Political Research*, 42(2), 2003: pp. 185-199.



MORENO, L.; MATSAGANIS, M.; FERRERA, M.; CAPUCHA, L.: Ciudadanía, desigualdad social y Estado del bienestar. *Documento de Trabajo* 03-08. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), 2003.

SERRANO PASCUAL, A.: Del desempleo como riesgo al desempleo como trampa: ¿qué distribución de las responsabilidades plantea el paradigma de activación propuesto por las instituciones europeas? *Cuadernos De Relaciones Laborales* 23(2), 2005: pp. 219-246.

UNICEF: *Estado Mundial de la Infancia 2006. Excluidos e invisibles*. Nueva York: UNICEF, 2005.

# El desempleo y los *nuevos pobres*

María Ángeles Davia

Profesora de Economía Aplicada. Universidad de Castilla-La Mancha  
mangeles.davia@uclm.es

Fecha de recepción: 21/07/2010  
Fecha de aceptación: 26/08/2010

## Sumario

1. Introducción.
2. Incidencia de las prestaciones por desempleo.
3. El perfil de los perceptores de prestaciones por desempleo y sus hogares.
4. Conclusiones.
5. Bibliografía.

## RESUMEN

*En este artículo se describe el perfil de los perceptores de prestaciones y subsidios por desempleo en España, y el de sus hogares. En comparación con quienes, no teniendo empleo, no cobran prestaciones, los actuales perceptores son, por un lado, más empleables en el eventual escenario de recuperación económica, pero por otro, también más vulnerables, pues muchos tienen menores a su cargo y en no pocas ocasiones las prestaciones por desempleo son las únicas rentas en sus hogares. En la medida en que las prestaciones por desempleo tienen fecha de caducidad, los actuales perceptores de prestaciones corren el riesgo de convertirse en los nuevos pobres de la sociedad española. En ausencia de medidas redistributivas más audaces, y sin creación de empleo a la vista, el ritmo al que se vayan agotando estas prestaciones intensificará el riesgo de pobreza severa y exclusión social de estos hogares.*

## Palabras clave:

*Pobreza, prestaciones por desempleo.*



## ABSTRACT

*This paper intends to describe the profile of unemployment insurance and benefits (UIB) beneficiaries and their households in Spain. Compared to non UIB beneficiaries, they are more active job seekers and therefore maybe more likely to accept job offers in an economic recovery scenario. At the same time, their households are more vulnerable, inasmuch many of them have young children and UIB are often the only source of income in the household. As UIB are limited in time, current UIB beneficiaries face the risk of becoming the new poor in Spanish society. Since expected job creation rates are low in the short term, if more audacious redistributive measures are not taken, the households of many UIB beneficiaries with no other source of income will inevitably fall into severe poverty and social exclusion as UIB exhaust.*

### **Key words:**

*Poverty, unemployment benefits.*

# 1 INTRODUCCIÓN

Que la economía española está sufriendo una crisis de proporciones aún difíciles de calibrar no es ninguna noticia para nadie. Son múltiples las cifras que la describen: millones de euros en pérdidas, miles de empresas en bancarrota, alarmantes tasas de endeudamiento público y privado, y un largo etcétera. El rostro humano de la crisis es, sin duda, el de los que han perdido su empleo o no logran encontrar el primero: el primer trimestre de 2010 se saldó con una media de 4.600.000 parados de acuerdo a las cifras de la Encuesta de Población Activa (EPA). Si bien no existen datos precisos actualizados sobre la escalada de la pobreza como consecuencia de la masiva pérdida del empleo, no cabe duda de cuáles son las tendencias. Los agentes que están en primera «línea de fuego» en atención básica (servicios sociales municipales, Cáritas, Cruz Roja y otras muchas organizaciones) advierten de que el número de demandantes de sus servicios se ha incrementado de forma exponencial, al tiempo que el perfil de los usuarios está cambiando: aparecen más varones, más jóvenes, más familias con niños pequeños. La mayoría de los nuevos demandantes de servicios sociales y de asistencia primaria son familias que han caído en el paro de larga duración, han agotado las prestaciones y subsidios por desempleo y no están cubiertos por otros tipos de prestaciones del sistema no contributivo.

En este artículo tenemos el objetivo de ofrecer una cuantificación, *grosso modo*, de las personas y sus hogares que, a lo largo del último año, se encuentran en la no ocupación y están recibiendo una prestación por desempleo, lo que les convierte en candidatos a conformar el colectivo de *nuevos pobres*<sup>(1)</sup>, en muchos casos personas y hogares que, hace un par de años, no hubieran registrado riesgo alguno de pobreza ni exclusión social.

Mientras la economía española no sea capaz de crear empleo estas personas y sus hogares se verán abocados a la pobreza más severa conforme agoten sus prestaciones. Este riesgo es mayor en la actual crisis en la medida en que el paro está afectando a los sustentadores principales más que en

(1) El Boletín sobre Vulnerabilidad Social de julio de 2009 de Cruz Roja Española indicaba a que «Una vez agotada la prestación por desempleo, si no se introducen medidas paliativas que permitan soportar el periodo hasta una nueva contratación, así como medidas de reactivación productiva que generen puestos de trabajo, estas personas (los parados que hoy cobran prestación por desempleo) se transformarán en los nuevos pobres».



otras anteriores<sup>(2)</sup>. Ha disminuido de forma preocupante el número de hogares donde conviven parados y ocupados para aumentar el de hogares con todos sus miembros activos en paro. Se dispara el número de hogares donde no hay rentas del trabajo sino únicamente prestaciones y subsidios por desempleo y transferencias sociales de otros tipos. Además, con el agotamiento de estas prestaciones están a punto de hacer estallar importantes bolsas de pobreza<sup>(3)</sup>.

También es preocupante la presencia de menores de 16 años en los hogares con desempleados perceptores (y no perceptores) de prestaciones y subsidios por desempleo. De enquistarse las situaciones de paro y la pérdida de prestaciones los hogares con niños se verán especialmente afectados, lo que se traducirá, a corto plazo, en aumento de la tasa de pobreza infantil y a largo plazo puede dificultar el acceso a la educación de los jóvenes y la reducción de desigualdades en el futuro.

La fuente de información que utilizaremos para describir el perfil de desempleados perceptores y no perceptores es la EPA. Esta fuente tiene varias ventajas: en primer lugar, su alto grado de representatividad, la inmediatez con la que se puede acceder a su explotación y el hecho de que en los ficheros de microdatos, en la versión de corte transversal, se puede identificar características socio-demográficas y económicas de los hogares. La gran carencia, sin embargo, de la EPA, es la falta de información directa sobre rentas. Se puede identificar el tipo de rentas que obtiene cada miembro adulto de la unidad familiar, pero no las cuantías<sup>(4)</sup>. En el caso de las prestaciones por desempleo, además, se carece de información sobre cuál fue el momento de inicio del cobro de la prestación, lo que impide identificar cuánto tiempo, aproximadamente, de prestación le queda a cada entrevistado. Del mismo modo, aparecen agregadas en la encuesta las prestaciones por desempleo contributivas y no contributivas, lo que de nuevo impide hacer ninguna conjetura ni sobre sus cuantías ni sobre sus duraciones pendientes. Otros indicadores que ofrecerían información sobre la vulnerabilidad económica de los hogares, como la propiedad de la vivienda habitual de residencia y el nivel de endeudamiento del hogar, tampoco están disponibles en esta encuesta.

(2) Es conocida la elasticidad de la pobreza al deterioro del mercado de trabajo (Ayala y Palacio, 2000), especialmente cuando el paro afecta a los sustentadores principales.

(3) El cobro de prestaciones por desempleo o de otro tipo no anula el riesgo de pobreza monetaria. Ni siquiera la presencia de rentas del trabajo en un hogar lo inmuniza contra la pobreza. Buena parte de la pobreza no está vinculada a la ausencia absoluta de rentas, sino a que las rentas disponibles en el hogar no alcanzan el umbral de pobreza definido a partir de la distribución nacional de la renta.

(4) Los hogares que reciben rentas del trabajo no serán aquí identificados como vulnerables social ni económicamente, pero, al no disponer de información sobre rentas salariales ni no salariales, no es posible asegurar que no lo sean.



## 2 INCIDENCIA DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

En los cuatro primeros meses de 2010 el Servicio Público de Empleo Estatal (INEM) registraba una media de casi 3.200.000 perceptores de prestaciones, de los cuales cerca de un millón y medio cobraban prestaciones no contributivas. En este último año ha crecido en medio millón el número de perceptores, especialmente el de perceptores de subsidios, sobre todo por la aparición del Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción<sup>(5)</sup> (PTPDI, conocido coloquialmente como la ayuda de los 420 euros). Finalmente, y aunque tienen un peso escaso en el total de prestaciones la Renta Activa de Inserción<sup>(6)</sup> (RAI) ha experimentado también una fuerte expansión y al inicio de 2010 alcanzó a unos 110.000 beneficiarios.

El incremento de prestaciones asistenciales frente al estancamiento de las contributivas sólo puede ser reflejo del agravamiento del paro de larga duración. Las prestaciones asistenciales tienen *fecha de caducidad* y además están suelen estar vinculadas a la presencia de hijos dependientes. En el caso del PTPDI, están además condicionadas a rentas muy bajas en el hogar. Esto apunta a un inminente aumento del número de hogares sin renta alguna y la agudización de la pobreza infantil.

Para valorar el peso relativo que tienen los perceptores de prestaciones y subsidios por desempleo en el conjunto de la población hemos elaborado dos cuadros: en el primero (Cuadro 1) se muestra la incidencia de las prestaciones y subsidios por desempleo entre el primer trimestre de 2009 y el primer trimestre de 2010 a escala individual y de hogar. El número de perceptores identificados por la EPA ha crecido a lo largo del periodo, desde los dos millones doscientos mil en el primer trimestre de 2009 a los cerca de dos millones novecientos mil en el primer trimestre de 2010<sup>(7)</sup>. Estas personas representan entre el 7,1 por ciento de los adultos menores de 65 años al inicio del periodo y el 9,3 por ciento al final del mismo. También se puede calcular la incidencia

(5) El Programa Temporal de Prestación por Desempleo e Inserción consiste en una prestación por desempleo extraordinaria aprobada por el Real Decreto-ley 10/2009, de 13 de agosto. Tienen derecho a la misma los trabajadores que hayan extinguido por agotamiento la prestación por desempleo de nivel contributivo (sin derecho a subsidio posterior) o el subsidio por desempleo siempre que en ambos casos carezcan de rentas, de cualquier naturaleza, superiores, en cómputo mensual, al 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias y se comprometan a realizar las distintas actuaciones que se determinen por el servicio público de empleo.

(6) La RAI constituye una renta económica vinculada a la realización de acciones en materia de políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales para desempleados de larga duración, mayores de 45 años, y a los menores de 65 años con discapacidad igual o superior al 33%, emigrantes retornados, víctimas de violencia de género o doméstica y beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva.

(7) Las cifras de perceptores obtenidas en la explotación de la EPA son entre un 10 y un 15% menores que las que se desprenden de los registros del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE). Este desfase puede responder a la distinta periodicidad de la información de ambas fuentes y a posibles errores de respuesta en la persona informante en el hogar en la EPA.



de las prestaciones entre las personas no ocupadas: de todos los identificados como parados en la EPA<sup>(8)</sup> reciben prestaciones en el periodo entre el 37 y el 43% (muchos de los parados no tienen experiencia laboral previa o ésta es muy escasa o concluyó hace tiempo, y además otros no están inscritos en el servicio público de empleo como demandantes de empleo). Algunos de los adultos que la EPA identifica como inactivos también cobran prestaciones por desempleo: se estima que entre el 7,3 y el 9% de los inactivos menores de 65 años cobraban prestaciones por desempleo en el momento de ser entrevistados entre el primer trimestre de 2009 y el primero de 2010.

**Cuadro 1. Incidencia de las prestaciones por desempleo: perceptores y hogares**

Trimestres	2009/1	2009/2	2009/3	2009/4	2010/1
<b>Información sobre menores de 65 años</b>					
Perceptores de prestaciones y subsidios por desempleo (miles)	2.194,7	2.361,5	2.412,6	2.569,0	2.863,6
% en el total de los menores de 65 años	7,1	7,6	7,8	8,3	9,3
% de parados perceptores de prestación	37,4	38,8	37,6	40	43,1
% de inactivos perceptores de prestación	7,3	7,9	9,1	8,6	9
<b>Hogares donde al menos una persona es menor de 65 años</b>					
% de hogares con al menos un adulto perceptor de prestación/subsidio	11,6	12,3	12,5	13,3	14,6
% de hogares donde la única fuente de rentas son prestaciones por desempleo	5,5	5,7	5,9	6,2	6,5
% de hogares sin ninguna fuente de renta	2,7	2,8	2,9	2,7	2,6

Fuente: EPA (INE) 1-2009 / 1-2010.

En cuanto a la incidencia que tienen las prestaciones en los hogares donde hay al menos una persona menor de 65 años, durante el periodo de observación aumentó el porcentaje de hogares donde al menos un adulto cobraba prestaciones por desempleo del 11,6 al 14,6%. También aumentó ligeramente el porcentaje de hogares donde la única fuente de renta son prestaciones por desempleo (del 5,5 al 6,5%). Finalmente, cerca del 3% de los hogares donde hay al menos una persona menor de 65 años no dispone de rentas de ningún tipo<sup>(9)</sup>.

(8) La EPA sigue tres criterios (homogéneos a los del resto de países que elaboran la Encuesta de Fuerzas del Trabajo) para identificar a una persona como parada: no haber trabajado ni siquiera una hora de forma remunerada (a cambio de un salario o beneficio empresarial) durante la semana de referencia a la entrevista, estar buscando activamente un empleo y estar disponible para incorporarse a una oferta laboral en las dos semanas siguientes a la de la entrevista.

(9) El Instituto Nacional de Estadística publica la cifra de estos hogares incluyendo también a aquellos donde sólo viven personas mayores de 65 años, y a lo largo del periodo de observación fueron unos 470.000 y representaban un porcentaje muy similar al que hemos obtenido (una media del 2,8% del total de hogares).





## Cuadro 2. Vulnerabilidad personal y del hogar en los perceptores de prestaciones y subsidios por desempleo en comparación con otros colectivos

	Peso relativo en la muestra	No hay más rentas que la del entrevistado	Acumulan 3 ó más factores de vulnerabilidad
Ocupados no asalariados	9,1	21,2	17,0
Ocupados indefinidos a tiempo completo	33,7	19,5	15,0
Ocupados temporales y/o a tiempo parcial	17,5	15,0	28,2
No ocupados perceptores prestación/subsidio	7,6	20,3	31,7
No ocupados perceptores otras rentas	5,8	26,0	52,8
No ocupados no perceptores de ninguna renta	26,2	8,5	41,2
Total	100		

Fuente: EPA (INE) 1/2009 – 1/2010

Indicador de vulnerabilidad: suma de características personales (factores) que pueden contribuir a la vulnerabilidad: ser mujer, inmigrante, poco cualificado, tener hijos menores de 16 años, ser discapacitado, tener 50 años o más, ser el único adulto del hogar.

El objetivo del Cuadro 2 es identificar si los perceptores de prestaciones viven en hogares más vulnerables, o si ellos mismos tienen mayor riesgo de exclusión. Los colectivos en los que hemos dividido a los menores de 65 años están ordenados en función de la vulnerabilidad económica (si bien los ocupados no asalariados son difíciles de catalogar, pues hay una gran heterogeneidad en este grupo). Los perceptores de prestaciones han estado vinculados al mercado de trabajo hasta hace relativamente poco tiempo, de forma que el perfil de estas personas y el de sus hogares no se caracteriza por una alta vulnerabilidad. Para comprobarlo hemos identificado en la muestra de adultos menores de 65 años en el conjunto de trimestres contemplados diversas características individuales que pueden aumentar la vulnerabilidad social de las personas, y sumado las de cada entrevistado. Del cuadro se deduce que los hogares donde viven los perceptores dependen exclusivamente de sus rentas en un porcentaje parecido al de los hogares de los individuos ocupados. En cuanto a las características personales que pueden incrementar la vulnerabilidad económica y social de las personas (ser mujer<sup>(10)</sup>, inmigrante, poco cualificado, tener hijos menores de 16 años, ser discapacitado, tener 50 años o más, ser el único adulto del hogar), los perceptores de prestaciones son ciertamente más vulnerables que los ocupados indefinidos y a tiempo completo y los no asalariados, pero su nivel de vulnerabilidad es semejante al de los trabajadores temporales y a tiempo parcial (no en vano buena parte del em-

(10) La mayor vulnerabilidad económica de las mujeres en España se advierte, por ejemplo, en el informe FOESSA de 2008 (Ayala *et al.* (2008)).



pleo perdido durante la crisis era temporal, especialmente al inicio de la misma). Sin embargo, en comparación con el resto de no ocupados, los perceptores de prestaciones y subsidios por desempleo tienen un perfil personal menos vulnerable (el 32% de los perceptores acumulan tres ó más factores de vulnerabilidad, frente al 53% de los no ocupados perceptores de otras rentas y el 41% de los no ocupados que no perciben ninguna renta).

### **3 EL PERFIL DE LOS PERCEPTORES DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO Y SUS HOGARES**

Para el análisis descriptivo de esta sección hemos observado, en los últimos cinco trimestres (desde el primero de 2009 hasta el primero de 2010), a los adultos menores de 65 años que no tienen un empleo y cuya última experiencia laboral terminó hace menos de tres años. La gran mayoría (más del 90%) de los perceptores de prestaciones o subsidios de desempleo se encuentran en este colectivo. Para valorar mejor las características de las personas que hoy cobran prestaciones por desempleo y tienen el riesgo, por tanto, de perderlas, las comparamos con aquellas personas que, habiendo tenido su última experiencia laboral hace menos de 3 años, no las cobran. Finalmente advertiremos algunos cambios recientes en el perfil de estas personas y la composición de sus hogares, que, como veremos, les hace más vulnerables con el paso del tiempo.

#### **3.1. Características personales de los perceptores de prestaciones por desempleo**

La distribución de las características personales más relevantes de los dos colectivos que aquí comparamos aparecen recogidas en el cuadro 3: El 40% de la muestra de perceptores son mujeres, frente al 51% de los no perceptores. Casi la mitad de los perceptores tienen entre 30 y 44 años, mientras que los no perceptores tienden a ser más jóvenes<sup>(11)</sup>. El 60% de los perceptores alcanza, como máximo, los estudios obligatorios, y sólo el 9% de ellos tiene un título de educación universitaria. Los no perceptores tienen en cambio un nivel educativo más alto (con 13% de universitarios).

(11) La relativa juventud de los no perceptores es un síntoma de la baja cobertura en el ámbito de las prestaciones por desempleo de este colectivo. Los menores de 35 años son los más afectados por la pérdida de empleo. Muchos perdieron el que tenían, sin haber cotizado tiempo suficiente para conseguir una cierta cobertura, y otros, simplemente no logran un primer empleo, por lo que quedan excluidos de cualquier prestación. Al no existir redes específicas de protección para ellos, el aumento del paro juvenil no puede sino traducirse en un aumento de la pobreza juvenil y retrasos en los planes de vida de los jóvenes, formación de nuevos hogares, etcétera.



**Cuadro 3. Personas sin empleo desde hace menos de tres años (potenciales perceptores de prestaciones/subsidios por desempleo)**

CARACTERÍSTICAS PERSONALES (%)		No recibe prestación	Sí recibe prestación
<b>Sexo</b>	Varones	49,0	59,6
	Mujeres	51,0	40,6
<b>Edad (tramos)</b>	16-29 años	41,2	22,2
	30-44 años	30,4	46,9
	45-64 años	28,5	30,9
<b>Nivel educativo</b>	Hasta estudios obligatorios	54,3	60,6
	Secundarios post-obligatorios y superiores no universitarios	32,7	30,2
	Universitarios	13,0	9,2
<b>Relación con la actividad</b>	Parados	50,8	74,4
	Inactivos	49,2	25,6
<b>Nacionalidad</b>	Españoles	78,5	80,5
	Extranjeros	21,5	19,5
<b>Tiempo transcurrido desde el último empleo</b>	Menos de 6 meses sin empleo	35,1	47,7
	6-11 meses sin empleo	23,9	27,4
	1-2 años sin empleo	26,4	19,8
	2-3 años sin empleo	14,6	5,0

Fuente: EPA (INE) 1/2009 – 1/2010.

El peso relativo de los extranjeros entre quienes cobran prestaciones y quienes no las cobran es parecido (se trata, aproximadamente, de uno de cada cinco), si bien las implicaciones de cara a la vulnerabilidad de sus hogares son distintas, porque los inmigrantes no disponen de las mismas redes de apoyo intra e interfamiliares que los españoles y a menudo tienen hijos u otras personas a cargo, ya sea en España o en sus países de origen. Ayala y Laparra (2009) apuntan además que uno de cada tres hogares sin ingresos en España es un hogar inmigrante.

Tres de cada cuatro perceptores son identificados por la EPA como desempleados (lo que significa que, además de no estar ocupados, buscan empleo activamente y están disponibles para incorporarse a uno en dos semanas), mientras que sólo la mitad de los no perceptores cumplen las tres condiciones para ser clasificados así. Casi la mitad de los perceptores lleva menos de 6 meses sin empleo, y sólo el 5% de ellos ha superado los dos años de no ocupación. La distribución en el caso de los no perceptores está más

concentrada en los periodos más prolongados: 35% lleva menos de 6 meses sin empleo, mientras que el 15% lleva más de dos años y menos de 3.

**Cuadro 4. Factores acumulados de «baja empleabilidad» y percepción de prestaciones/subsidios por desempleo**

	0	1	2	3	4	5 ó más	Total
<b>Incidencia del cobro de prestaciones por factores acumulados de baja empleabilidad</b>							
No perceptores	53,1	57,2	58,4	62,8	67,9	83,2	63,3
Perceptores	46,9	42,8	41,6	37,2	32,1	16,8	36,7
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Incidencia de problemas de empleabilidad en la muestra según percibe o no prestaciones</b>							
No perceptores	4,0	13,9	25,6	26,1	15,7	14,8	100,0
Perceptores	6,1	17,9	31,5	26,6	12,8	5,1	100,0
Total	4,8	15,4	27,8	26,3	14,6	11,2	100,0

Fuente: EPA (INE) 1/2009 – 1/2010.

Condiciones que pueden disminuir la empleabilidad de los entrevistados: ser varón, tener (como máximo) educación obligatoria, tener más de 45 años, no buscar empleo por circunstancias familiares, no estar disponible para incorporarse a un empleo por circunstancias familiares, discapacitado, llevar más de un año sin empleo.

Para resumir las tendencias anteriores hemos construido un sencillo indicador de «baja empleabilidad» de forma semejante al de vulnerabilidad que aparecía en el Cuadro 2: como suma/acumulación de determinadas características que hacen menos empleables a las personas (ser varón, tener (como máximo) educación obligatoria, ser mayor de 45 años, no buscar empleo por circunstancias familiares, no estar disponible para incorporarse a un empleo por circunstancias familiares, estar discapacitado, llevar más de un año sin empleo). El Cuadro 4 muestra, en primer lugar, que el porcentaje de no ocupados perceptores de prestaciones o subsidios cae conforme aumenta el número de factores de baja empleabilidad en los entrevistados, al tiempo que hay una concentración de factores de baja empleabilidad en los no perceptores comparado con los perceptores.

El perfil personal de los perceptores de prestaciones por desempleo es el de un varón con un nivel educativo más bien bajo, de edad intermedia, parado, buscador activo y disponible para trabajar. En principio esperaríamos que, a igualdad de condiciones, tuvieran mayores niveles de empleabilidad que otras personas que ya ni siquiera cobran prestaciones. Ahora bien, que tengan más probabilidades de éxito en el logro de un puesto de trabajo no significa que vayan a conseguirlo en el futuro antes de agotar su prestación. Lamentable-



mente, conforme acumulen tiempo sin empleo, se verá reducida la intensidad de su búsqueda y su disponibilidad, perderán conexiones sociales y sus conocimientos se podrían ver anquilosados o caducados, de forma que, si no se consigue crear empleo en breve, muchas de estas personas dejarán de ser activas y disminuirá su empleabilidad.

### 3.2. Características de los hogares de los perceptores de prestaciones por desempleo

Las características de los hogares donde viven los perceptores de prestaciones en un momento dado pueden dar una idea, primero, de cómo de vulnerables son estos hogares, en la medida en que dependan únicamente de unas prestaciones o subsidios que tienen fecha de caducidad. El Cuadro 5 recoge información sobre la composición de sus hogares. Casi la mitad de los perceptores de prestaciones son personas principales<sup>(12)</sup> de sus hogares. En cuanto a la tipología de los hogares, sólo el 5% de los perceptores viven solos, y el tipo de hogar más común es el de pareja con al menos un hijo menor de 16 años, mientras que uno de cada tres perceptores vive en hogares compuestos por parejas con hijos mayores de 16 años. El 4% de los perceptores son padres o madres sin pareja con hijos menores de 16 años. Los no perceptores en cambio tienden a concentrarse más en los hogares compuestos por parejas con hijos mayores de 16 años y, en segundo lugar, en parejas con hijos menores de 16 años.

En cuanto a la intensidad laboral del hogar, los perceptores tienden a ser en mayor medida parados que inactivos, por lo que se concentran en hogares donde hay ocupados y parados. Pero lo preocupante es que el 35% de los perceptores viven en hogares donde todos los activos están parados, y en el 6,4% de los casos todos los adultos del hogar son inactivos. Esto significa que cuatro de cada diez perceptores vive en hogares donde no hay ninguna renta del trabajo. Esta cifra se ve confirmada por la distribución de perceptores en función de las rentas que hay en el hogar una vez descontada la propia prestación (si la cobra) del entrevistado.

(12) En la EPA un solo informante identifica a la persona de referencia en el hogar. En caso de que no la identifique claramente, se considera persona de referencia al activo de mayor edad.

**Cuadro 5. Personas sin empleo desde hace menos de tres años (potenciales perceptores de prestaciones)**

CARACTERÍSTICAS FAMILIARES (en %)		No recibe prestación	Sí recibe prestación
Es la persona principal de su hogar		32,4	47,7
<b>Tipología de hogar</b>	Unipersonal < 65 años	4,3	5,4
	Pareja sin hijos	13,4	14,0
	Pareja con hijos menores de 16 años	31,9	43,0
	Pareja con hijos mayores de 16 años	34,7	23,9
	Monoparental, hijos menores de 16 años	3,0	3,6
	Monoparental, hijos mayores de 16 años	9,2	6,9
	Otros tipos de hogar	3,4	3,2
<b>Intensidad laboral del hogar</b>	Parados que conviven con ocupados	37,5	44,4
	Inactivos que conviven con ocupados	30,0	14,3
	Todos los activos parados	22,1	35,0
	Todos los adultos inactivos	10,3	6,4
<b>Rentas en hogar (excluyendo al entrevistado)</b>	Rentas del trabajo	67,5	58,7
	Prestaciones por desempleo	7,3	12,9
	Pensiones de jubilación	6,0	4,4
	Otras pensiones	3,6	3,4
	No hay más rentas que las del entrevistado	15,5	20,6

Fuente: EPA (INE) 1/2009 – 1/2010.

Uno de cada cinco perceptores de prestaciones es el único adulto que aporta renta a su hogar. Eso apunta a una seria vulnerabilidad económica de una buena parte de los hogares donde viven los perceptores por desempleo, pues el mero hecho de que sean la única fuente de renta es ya un indicador del alto riesgo de pobreza. El agotamiento de estas prestaciones eleva aún más el riesgo de pobreza severa, puesto que la cobertura del sistema de garantía de rentas mínimas queda muy lejos de ser universal. El deterioro del mercado de trabajo ha sido de tal calibre y se está prolongando tanto en el tiempo que, de no articularse medidas para conseguir una mayor reacción de determinados tipos de prestaciones/subsidios a la crisis, el sistema de prestaciones en su actual diseño perderá eficacia contra la exclusión social.

**3.3. Evolución de estos perfiles en el último año**

La dureza de la crisis ha agudizado las dificultades económicas de los no ocupados, lo que responde, por un lado, a la prolongación de los periodos de paro e inactividad como resultado del escaso ritmo de creación de empleo, y



por otro, a la creciente presencia relativa de personas en desempleo e inactividad en los hogares y el menor soporte de las rentas del trabajo. El Cuadro 6 refleja la evolución de algunos de los indicadores anteriores, los que han sufrido las transformaciones más significativas.

**Cuadro 6. Personas sin empleo desde hace menos de tres años (potenciales perceptores de prestaciones/subsidios por desempleo)**

EVOLUCIÓN DE PERFILES PERSONALES Y DE HOGAR (en %)					
		No recibe prestación		Sí recibe prestación	
		2009/1	2010/1	2009/1	2010/1
<b>Tiempo transcurrido desde el último empleo</b>	Menos de 6 meses sin empleo	41,2	33,4	58,2	43,2
	6-11 meses sin empleo	23,1	21,2	24,3	25,1
	1-2 años sin empleo	22,3	29,5	13,7	25,6
	2-3 años sin empleo	13,3	16,0	3,8	6,2
<b>Intensidad laboral del hogar</b>	Parados y ocupados	37,2	38,5	46,7	43,4
	Inactivos y ocupados	31,6	28,8	13,9	12,9
	Todos los activos parados	21,2	22,4	33,0	37,7
	Todos los adultos inactivos	10,0	10,2	6,3	6,0
<b>Rentas en hogar (excluyendo al entrevistado)</b>	Rentas del trabajo	68,7	67,3	60,7	56,3
	Prestaciones por desempleo	6,8	7,8	10,8	14,9
	Pensiones de jubilación	5,8	6,2	4,6	4,4
	Otras pensiones	3,7	3,5	3,3	3,4
	No hay más rentas que las del entrevistado	14,9	15,1	20,7	20,8

Fuente: EPA (INE) 1/2009 – 1/2010.

Se puede advertir, tan sólo en un año, un par de cambios relevantes en la muestra analizada. En primer lugar, el porcentaje de no perceptores que ya acumulan más de un año sin empleo ha aumentado de 35 a 45%, y de 17 a 32% entre los perceptores. Esta prolongación de los episodios de paro e inactividad apunta a que muchas de las prestaciones contributivas que pudieran estar cobrando al inicio del 2009 se habrán convertido en no contributivas en 2010, incluyendo las prestaciones del PTPDI, que no aparecen expresamente desglosadas en la EPA. Por tanto, la cuantía media de las prestaciones ha debido de verse reducida, aumentando así el riesgo de pobreza severa de los hogares de los perceptores de prestaciones y subsidios por desempleo.

Por otro lado, el aumento del paro está también haciendo mella en los hogares, disminuye el porcentaje de personas que conviven con ocupados y



aumenta el de personas que viven en hogares donde todos los activos son parados. De igual modo, aumenta el porcentaje de perceptores que viven en hogares donde las únicas rentas son prestaciones por desempleo. El porcentaje de perceptores cuya prestación o subsidio es la única fuente de renta en el hogar, de momento, se mantiene estable, en torno al 20%, pero dada la evolución que se ha observado en la persistencia del desempleo y la inactividad, sería de esperar que aumentara en los próximos meses.

## 4 CONCLUSIONES

Entre mediados de mayo y finales de 2010 nos desayunamos varias mañanas con la noticia en distintos medios de comunicación de que el Gobierno podría haber decidido eliminar la «ayuda de los 420 euros» (el PTPDI), que ha alcanzado a más de trescientos mil beneficiarios. La noticia, no confirmada, se acompaña del anuncio (también sin confirmar) de una posible reducción en 2011 en la cuantía de las prestaciones, pero no de su grado de cobertura ni duración. Los hogares que vayan agotando las prestaciones, incluido el PTPDI, o bien no se puedan acoger al mismo si éste se viera cancelado, tienen como última red de protección las rentas sociales de las autonomías en las que residen, y éstas son muy desiguales en las distintas comunidades autónomas. Son ya muchas las voces que reclaman una ordenación de esas rentas. Algunas fórmulas concretas se pueden encontrar en Ayala y Laparra (2009) y también han sido promovidas por diversos sindicatos y algunos partidos políticos. En general, los sistemas de garantía de rentas mínimas, en los que las rentas mínimas de inserción o los salarios sociales son una pieza minoritaria, están desarticulados, presentan incoherencias en su diseño y seguimiento, dejan preocupantes vacíos de cobertura, etc.

Uno de los bloques de propuestas de Ayala y Laparra (2009) se refiere precisamente a una modalidad de prestación no contributiva de desempleo: la Renta Activa de Inserción. Se trata de un instrumento ya existente y consolidado en el acompañamiento de personas y hogares en riesgo de exclusión. Tiene un alcance parecido a las rentas mínimas de inserción, en torno a los cien mil perceptores, y su diseño, gestión y acompañamiento depende del Servicio Público de Empleo Estatal. La reforma que proponen Ayala y Laparra no sería difícil ni lenta, pero tiene (cómo no) considerables implicaciones sobre el ya *tocado* presupuesto de la Administración Central. Esencialmente los autores proponen un aumento de su cobertura, ya sea reduciendo las exigencias para conseguir esta prestación como garantizarla a los hogares cuyas rentas se encuentren bajo determinados umbrales de pobreza severa.





Los actuales ajustes presupuestarios hacen sin duda difícil plantear reformas de calado como las que demandan agentes sociales y expertos. Sin embargo, de no acometerse, serán los más vulnerables los que más paguen los ajustes presupuestarios, de una forma mucho más dolorosa que las clases medias, y el coste social a largo plazo de la crisis (exclusión, generaciones «perdidas») puede ser gravísimo y difícilmente recuperable.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- AYALA, L.; LAPARRA, M.: *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid: Fundación Foessa, Cáritas, 2009. Disponible en: <http://www.caritas.es/>
- AYALA, L.; PALACIO, J. I.: Hogares de Baja Renta en España: caracterización y determinantes. *Revista de Economía Aplicada*, vol VIII, 23, otoño de 2000: pp. 35-70.
- AYALA, L. (coord.): Desigualdad, pobreza y privación. En RENES, V. (comp.): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: Fundación FOESSA, 2008. Capítulo 2: pp. 87-171. Disponible en: [http://www.foessa.org/componentes/ficheros/file\\_view.php?MTAxNDA%3D](http://www.foessa.org/componentes/ficheros/file_view.php?MTAxNDA%3D)
- CRUZ ROJA ESPAÑOLA: El Impacto de la crisis sobre la situación de las personas más vulnerables. *Boletín Sobre Vulnerabilidad Social*, 01, julio 2009. Disponible en: <http://www.sobrevulnerables.es/sobrevulnerables/portal.do>





# El impacto de la crisis en la cohesión social o el *surf* de los hogares españoles en el modelo de integración de la «sociedad líquida»<sup>(1)</sup>

Miguel Laparra

Universidad Pública de Navarra  
laparra@unavarra.es

Fecha de recepción: 07/08/2010  
Fecha de aceptación: 26/08/2010

## Sumario

1. Introducción. 2. La perspectiva de la exclusión social.
3. Aumenta la precariedad y la exclusión social.
4. Las diferentes dimensiones de los problemas de exclusión. 5. Grupos sociales más afectados.
6. Análisis de los itinerarios: los que suben y los que bajan.
7. Estrategias de los hogares frente a la crisis: de la racionalización a la privación.
8. Conclusiones y consideraciones finales. 9. Bibliografía.

## RESUMEN

*A pesar de que las causas y consecuencias de la crisis económico-financiero-fiscal han sido muy debatidas, así como su impacto en el mercado de trabajo, sabemos poco todavía sobre cómo ha afectado todo ello en concreto a las condiciones de vida de la población y a la cohesión social en su conjunto. Pretendemos en este artículo aproximarnos a este último aspecto a partir del análisis de los procesos de exclusión social en el conjunto de la sociedad española. A partir de una concepción multidimensional de la exclusión social y utilizando el sistema de indicadores y el índice de exclusión elaborado para el VI Informe FOESSA, analizamos los cambios experimentados por los hogares en una encuesta panel a finales de 2007 y de 2009, con el objetivo de analizar el primer impacto de la crisis en la cohesión social. Del análisis de los primeros resultados de esta investigación que aquí presentamos se desprende un aumento significativo de los niveles de pobreza y una intensificación de los procesos de exclusión social. Pero sobre todo des-*

(1) Una versión parcial de este trabajo fue presentada con el título de «El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España. Un análisis provisional a partir de las Encuestas Foessa 2007-2009» en el Congreso Europeo sobre Pobreza y Exclusión Social, organizado por Cáritas Europea en Madrid en junio de 2010.



*taca el intenso proceso de transformación al que se ha visto sometida la población española en un corto periodo, lo que ha generado un intenso sentimiento de vulnerabilidad en amplios sectores sociales. Paralelamente las diferencias a la hora de soportar el impacto y los costes de la crisis entre los distintos grupos sociales, llevaba a que 3 de cada 10 hogares se veían sobrepasados por la actual situación, especialmente en el espacio social de la exclusión. Todo ello nos lleva a la necesidad de repensar un nuevo modelo de integración social (patrón de crecimiento, sistemas de protección y mercado de trabajo) para la etapa de salida de esta crisis.*

**Palabras clave:**

*Exclusión social, cohesión social, indicadores sociales, crisis, itinerarios, transiciones.*

**ABSTRACT**

*In spite of the wide debate on the origin and consequences of the economic-financial-fiscal crisis, and also on their impact on the labour market, we still know very little of how all this crisis has affected to the living conditions and the social cohesion as a whole. In this article, we are trying to contribute to a best knowledge about this last aspect analysing the processes of social exclusion in Spain during this period. Adopting a multidimensional perspective on social exclusion we have used the system of indicators and the exclusion index designed for the VI FOESSA Report. With these tools, we analyse the changes in the positions of the households in two different moments: 2007 and 2009, in order to measure the first impact of the economic crisis on social cohesion. From this analysis presented here, a significant increase of poverty and social exclusion is demonstrated. But the most outstanding is the substantial changes experienced by a large part of the population in this very short period, which has triggered an intense and wide felling of vulnerability. On the other hand significant differences have been found in the social impact and economic costs of the crisis, and 3 in 10 households have seen themselves overcome by the crisis, especially in the most excluded population. All these results bring us to the necessity of redesign a new model of social integration (growth pattern, social protection and labour market) for the exiting period of this crisis.*

**Key words:**

*Social exclusion, social cohesion, social indicators, crisis, itineraries, transitions.*



# 1 INTRODUCCIÓN

La explicación de la actual crisis económica, originada en el ámbito de las finanzas internacionales, ha suscitado un amplísimo debate a nivel global en el que han participado los más insignes economistas, tanto en los ámbitos más académicos como en los grandes medios de comunicación social. No cabe duda de que este debate ha informado a su vez el debate político entre las distintas posiciones sobre las medidas que había que ir adoptando en cada momento. De la misma forma, cuando la crisis financiera impactó con fuerza en la economía real y empezó a tener efectos significativos en el mercado de trabajo, los analistas han comenzado a investigar la forma diferente en que se ha comportado el empleo en unos y otros países, por qué en unos casos la caída de la actividad económica tenía efectos más directos en el aumento del paro. Justo en este momento, con una reforma laboral en discusión y el anuncio de una huelga general en nuestro país, nos encontramos en el momento de decidir cuál es la mejor forma de abordar la profunda crisis de empleo que se ha generado. Evidentemente, el ritmo y la forma en la que se resuelva la crisis económico-financiera-fiscal por una lado, y la crisis de empleo por el otro (y el nivel de éxito que se tenga en una cosa y otra), serán claves para explicar cómo pueda evolucionar la cohesión social en nuestro país y su cara más negativa de pobreza y exclusión social. Sin embargo, ni la situación económica ni la situación de empleo nos dan una información automática y unívoca sobre la situación social. Sabemos que la relación entre la dinámica económica y la evolución del empleo no presenta siempre una relación directa (depende de la productividad y la distribución del tiempo de trabajo)<sup>(2)</sup>. Pero conocemos menos cómo las variaciones en el nivel de ocupación pueden afectar a la reducción de la pobreza (que depende también de los niveles salariales y de la capacidad redistributiva de la protección social entre otras cosas). Y todavía sabemos menos de cómo las variaciones en el nivel de ingresos pueden afectar

(2) Esa variabilidad ha sido señalada en un reciente informe de la UE (EU-SPC y EU Commission 2009): mientras en algún país como Holanda el desempleo ha pasado del 2,7% al 3,6% entre septiembre de 2008 y septiembre de 2009, en otros como Letonia, alcanzaba el 19,7% partiendo de un 8,1%. En España, más cerca de este último caso, el salto fue del 12,1% al 19,3%.

Curiosamente, de acuerdo con un reciente informe de la OIT (Torres, 2009), la reducción de las horas trabajadas en España (-2% en 2009 respecto del año anterior) es menor que la media de un total de 35 países de alto PIB (-2,2%), frente a una reducción de -3,8% para Dinamarca y -3,1% para Alemania, que presentan un impacto mucho más reducido en la tasa de desempleo. En este último país, en ese momento, se habían incorporado ya 1,5 millones de trabajadores al programa de reducción subvencionada de la jornada (*Kurzarbeit*). La relación entre ambas cuestiones es obvia.



a la integración social de determinados grupos sociales, ya que ésta no sólo es cuestión de dinero, sino que tiene también otras dimensiones políticas, sociales y relacionales (e incluso simbólicas).

En general, los instrumentos e indicadores disponibles para el seguimiento del impacto de la crisis están mejor desarrollados en sus aspectos económicos (PIB, inflación, déficit público,...) y de empleo (ocupación, desempleo, salarios,...) y recogen razonablemente la respuesta de los sistemas de protección social (pensiones y prestaciones sociales), pero sólo más tarde conoceremos el impacto de todo ello en la situación social de los hogares y con una atención insuficiente a ciertos aspectos claves de la integración social, como hemos visto en la ECV (García García, 2009). Desde los informes de la Comisión Europea y del Comité de Protección Social se ha reconocido que los indicadores «no son suficientemente reactivos en un contexto de cambio rápido» (EU-SPC y EU Commission, 2009). Su propio informe, que trata de analizar el «impacto social», es un buen ejemplo del desequilibrio en cuanto al conocimiento disponible en estos ámbitos: en realidad de lo que habla más es del impacto en el (des)empleo y de las consecuencias para los distintos sistemas de protección social. Los cambios en las condiciones de vida de la población están prácticamente ausentes y la evolución de los fenómenos de pobreza y de exclusión social se mantienen totalmente desconocidos.

Por el contrario, las entidades sociales han denunciado con bastante celeridad el rápido impacto social que estaba teniendo la crisis en diversos aspectos a partir de las demandas sociales que recogen sobre el terreno. Cáritas ya avisaba de un aumento significativo, del 50%, de la demanda de ayudas sociales ya en 2008 respecto del año anterior. Además, aunque se reconocía que el impacto en las situaciones más extremas no se había producido tan rápidamente, se mostraba el aumento de las personas sin hogar (un 21%), eminentemente varones mayores de 40 años (Cáritas, 2009). La EAPN identificaba como los principales grupos afectados a las familias jóvenes (entre 20 y 40 años), aunque también a las de más de 40, a los parados de baja cualificación, a las mujeres solas con cargas familiares, a las personas mayores y a la población inmigrante, tanto en situación regular como irregular (EAPN-ES, 2009).

También la percepción de la opinión pública ha sido muy consciente del deterioro de la situación social: de acuerdo con el *Flash Eurobarometer* de mayo de 2010 (Gallup, 2010), en España, por cada persona que manifiesta que la pobreza se ha reducido en su lugar de residencia, hay 10 que opinan que ha aumentado, una ratio notablemente más pesimista que la media europea (1 a 6). Si se valora la situación del conjunto del país, España es el 4º país en peor situación: el 85% de la población cree que la pobreza ha aumentado (el 60%

cree que lo ha hecho intensamente, sólo por detrás de Grecia, Rumanía y Portugal y muy lejos del 38% de la media de EU-27). Así pues, la concienciación social de la gravedad de la situación en la que nos encontramos parece muy elevada.

Estas evidencias y opiniones todavía hacían más patente la necesidad de contar con una información actualizada de cómo estaba evolucionando la cohesión social en España en este periodo de crisis, cuáles estaban siendo los grupos sociales más afectados y con qué intensidad se estaba traduciendo realmente la crisis de empleo en crisis social.

Conscientes de esta necesidad, la Fundación FOESSA decidió realizar una nueva encuesta sobre la base de la previamente realizada en 2007 con vistas a la elaboración del *VI Informe Foessa sobre la Exclusión y el Desarrollo Social en España* (una encuesta a una muestra representativa de la población española durante el segundo semestre de 2007), justo antes de que la crisis financiera internacional hiciera ver sus efectos en el mercado de trabajo de este país. Dos años después, en el segundo semestre de 2009, se ha realizado una segunda ola, con el mismo cuestionario de base y a la misma muestra<sup>(3)</sup>, con la intención de poder observar los cambios que habían experimentado esos hogares y valorar, de este modo, la forma en la que la crisis estaba afectando a los procesos de integración y de exclusión social en el conjunto de la sociedad española.

Todavía hoy en un contexto de gran incertidumbre económica, con las previsiones más optimistas apuntando a una recuperación muy lenta del empleo durante los próximos años y el anuncio de políticas restrictivas que podrían afectar a los mecanismos de redistribución y protección social, parece claro que el impacto social de la crisis está lejos de agotarse de momento<sup>(4)</sup>. Hablamos pues aquí de un primer impacto de la crisis en estos dos años, que habrá que seguir observando en el futuro.

Tratamos así en este artículo de esbozar cómo ha sido este primer impacto, cuantificando la población que se ha podido ver afectada por el mismo, aproximándonos a la medición de la intensidad con la que los problemas de exclusión se presentan, e identificando los grupos sociales que han podido

(3) Se pudieron localizar y volver a entrevistar un total de 1.683 hogares, del total de 3.500 encuestados en 2007. La muestra de sustitución se diseñó con los mismos criterios que la muestra original, hasta llegar a los 3.500 cuestionarios totales en 2009. Ambas encuestas han sido realizadas por la Fundación Foessa. El trabajo de campo y el tratamiento de los datos ha corrido a cargo de EDIS. En el análisis participa un amplio grupo de investigadores: Manuel Aguilar, Luis Ayala, Ángel Luis Garcerán, Ángel García, Fco. Javier Jiménez, Miguel Lapparra, Francisco Lorenzo, Begoña Pérez, Víctor Renes, Raúl Ruiz, Sebastián Sarasa, Manuel Trujillo, Cristina Villar y Thomas Ulbrich.

(4) En el informe del Comité de Protección Social de la UE se anuncian, por ejemplo, otros impactos que la crisis tendrá a largo plazo en los sistemas de seguridad social y en los fondos de pensiones (EU-SPC y EU Commission, 2009). En otro informe de la OIT, se advierte del posible refuerzo de prácticas proteccionistas y xenófobas en el mercado de trabajo, incrementando los procesos de cierre social (de exclusión del empleo por tanto) para las personas extranjeras y también para otros grupos sociales (Torres, 2009).



verse más afectados. Presentamos un primer análisis de los itinerarios que han experimentado los hogares en este periodo y algunos indicadores de cómo el cambio de contexto social y económico está afectando a la vida cotidiana y a las estrategias de los distintos tipos de hogares.

En este análisis hemos optado por centrarnos en los hogares que se entrevistaron en ambos momentos (2007 y 2009) por dos motivos principales: por un lado, se trata de familias concretas que han experimentado cambios concretos identificables en sus declaraciones en ambos años; por otro lado, la incidencia de los procesos de exclusión social y de pobreza presentan dimensiones muy similares en esta submuestra respecto del total de hogares entrevistados en el primer año. Podemos pensar por ello que es una buena representación del conjunto de la muestra de la Encuesta Foessa 2009 y por tanto, también del conjunto de la sociedad española.

Analizar la evolución de los procesos de exclusión social en este periodo parece una buena forma de aproximarse al impacto que la crisis ha podido tener sobre la cohesión social en España, más allá de su impacto en términos de riqueza y de ocupación. La multidimensionalidad del concepto de exclusión, coherente con la complejidad que presentan los problemas sociales de los sectores de población más desfavorecidos (que no son exclusivamente la falta de ingresos), nos permite complementar el análisis del impacto en el empleo y la falta de ingresos con otra perspectiva más omnicompreensiva.

## 2 LA PERSPECTIVA DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL<sup>(5)</sup>

El concepto de exclusión que se extiende en Europa incorpora tres aspectos claves en la concepción de las situaciones de dificultad: su origen estructural (Hiernaux, 1982; Wilson, 1996), su carácter multidimensional (Commins, 1993; Room, 1995; Laparra, 2001) y su naturaleza procesual, dinámica (Pérez Yruela, Rodríguez Cabrero *et al.*, 2004; Subirats, 2004).

La tradición francesa de análisis sociológico, de la que parte el término *exclusión* (Lenoir, 1974; Castel, 1991; Paugam, 1996; 2007), entiende que éste es un proceso social de pérdida de integración que incluye no sólo la falta de ingresos y el alejamiento del mercado de trabajo (Sarasa, 2001), sino también un debilitamiento de los lazos sociales, un descenso de la participación social y

(5) En otros trabajos previos se han desarrollado ya detalladamente las bases teóricas y metodológicas sobre las que se sustenta este análisis y se han presentado también los resultados para 2007-08 (Laparra y Pérez Eransus, 2007; 2009). Por ello, presentamos aquí tan sólo un apretado resumen del planteamiento del que partimos en nuestro análisis. Los lectores que lo deseen, pueden ampliar la información en dichos trabajos.





por tanto una pérdida de derechos sociales. Se trata de un concepto anclado en una experiencia histórica concreta (Polanyi, 1989) que ha ido construyendo un determinado modelo de integración geográfica e históricamente delimitado (Marshall, 1949; Mill, 1951; Marshall, 1977; Dahrendorf, 1979; Beveridge, 1989) y marcado siempre, con mayor o menor intensidad por la contradicción entre la lógica de la democracia y la lógica del mercado (Offe, 1990). Más allá del ámbito estrictamente teórico, la construcción del concepto de exclusión social se ha basado en una creciente acumulación de evidencia empírica (Sarasa y Sales, 2007) con la finalidad específica de entender mejor la realidad social<sup>(6)</sup>.

Al plantear el análisis de la exclusión social intentamos en primer lugar identificar, cuantificar y describir estos procesos a partir de una metodología coherente con la concepción multidimensional que presentan. Este planteamiento trata de ser la base para, a continuación, avanzar en un abordaje más explicativo de los procesos de exclusión social aportando en este análisis una perspectiva dinámica que nos muestre cómo han evolucionado las situaciones de los hogares en este periodo de tiempo.

La construcción de un sistema de indicadores de exclusión social y su agregación en un *índice sintético de exclusión*, es una vía útil para avanzar en el análisis de este complejo proceso de carácter multidimensional. A partir de las diversas experiencias de investigación sobre las condiciones de vida de la población excluida en diversos ámbitos geográficos, los equipos de investigación que han colaborado en esta investigación han elaborado de forma consensuada un sistema de indicadores amplio, específicamente basado en una concepción de la exclusión social multidimensional y procesual, sustentada en tres grandes ejes: el eje económico (la producción y la distribución), el eje político (la ciudadanía política y la ciudadanía social) y el eje relacional (la ausencia de lazos sociales y las relaciones sociales perversas).

Interesa la acumulación de determinadas circunstancias problemáticas que ponen en cuestión el propio vínculo social. Pero es igualmente relevante saber cómo las distintas dimensiones de la exclusión social afectan al conjunto de los hogares y a los distintos colectivos. No hay un solo proceso de exclusión/integración social, uno, unívoco y unidireccional. La expresión en un índice sintético como herramienta de análisis no debería llevarnos a pensar en este sentido. Más bien al contrario, la construcción y mantenimiento del vínculo social se hace a partir de múltiples prácticas concretas y por ello los procesos de exclusión/integración son múltiples, se concretan en formas muy distintas y presentan dinámicas con una relativa autonomía. La exclusión social debe

(6) «La teoría social es una herramienta para comprender el mundo, no un fin para el autodisfrute intelectual» (Castells, 1997).



estudiarse por tanto en su multidimensionalidad, atendiendo a cada uno de estos procesos por separado.

### Cuadro 1. Los tres ejes de la exclusión social

Ejes	Dimensiones	Aspectos
Económico	Participación en la producción	Exclusión de la relación salarial normalizada
	Participación en el consumo	Pobreza económica Privación
Político	Ciudadanía política	Acceso efectivo a los derechos políticos. Abstencionismo y pasividad política
	Ciudadanía social	Acceso limitado a los sistemas de protección social: sanidad, vivienda y educación
Social (relacional)	Ausencia de lazos sociales	Aislamiento social, falta de apoyos sociales
	Relaciones sociales «perversas»	Integración en redes sociales «desviadas». Conflictividad social (conductas anómicas) y familiar (violencia doméstica)

Fuente: VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, 2008.

Se han buscado indicadores que identifiquen *situaciones claras de exclusión social* en esos ámbitos. Se trata de problemas o situaciones carenciales, de exclusión de distintos ámbitos de interrelación social, que implican, cada uno de ellos, una exclusión de carácter extremo, que afecta por lo tanto a una proporción pequeña de hogares.

En el Cuadro 13, dentro del anexo, puede verse la lista de indicadores y el resultado que nos dan las Encuestas FOESSA 2007-09 cada uno de ellos en los grupos que han recorrido distintos tipos de itinerarios.

El camino recorrido en esta línea de investigación no es sino el comienzo de una aventura colectiva que habrá de continuarse próximamente y los resultados que presentamos en este capítulo no deberían ser más que un avance de un trabajo más extenso y detallado a desarrollar en los próximos meses. Una de las líneas que habrá que desarrollar en este sentido es el estudio de la transferibilidad de este tipo de análisis al ámbito internacional, especialmente al ámbito europeo, en relación con la estrategia europea para la inclusión social. El imperativo de la comparabilidad no debería llevarnos a la complacencia con los indicadores de Laeken, confeccionados por el Comité de Protección Social de la UE, que recogen sólo muy parcialmente la multidimensionalidad de la exclusión social (3 indicadores de empleo, 9 de pobreza monetaria y 3 de educación). Pensamos que a partir de esta experiencia del Informe Foessa podría trabajarse también a nivel europeo en la mejora de estos



instrumentos. En cualquier caso, lo que la experiencia europea en materia de pobreza nos enseña es que por la vía de la «convención», cuando está bien sustentada teórica y empíricamente, pueden construirse instrumentos robustos que facilitan la comparabilidad entre distintos territorios y entre diferentes grupos sociales. Eso es lo que necesitamos ahora mismo en materia de exclusión social. Sirva esta propuesta como invitación a la tarea.

### 3 AUMENTA LA PRECARIEDAD Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

La crisis efectivamente ha tenido un impacto muy rápido y muy intenso en la extensión del número de hogares situados bajo el umbral de pobreza<sup>(7)</sup> y también, aunque en menor medida en la extensión de los hogares afectados por procesos de exclusión social<sup>(8)</sup> de una cierta entidad.

**Cuadro 2. Incidencia en los hogares de la exclusión social y de la pobreza en España en 2008 y 2009 (%)**

	2007	2009		2007	2009
Integrado	48,9	35,2	No pobres	80,7	77,3
Integración precaria	34,9	46,3	Pobreza moderada	16,0	19,6
Exclusión moderada	10,4	12,9	Pobreza severa	3,3	3,1
Exclusión severa	5,9	5,7		100,0	100,0
	100,0	100,0			

Fuente: Muestra conjunta Encuesta Foessa 2007/09.

El aumento de 2,3 puntos porcentuales de hogares excluidos y de 3,4 pp de pobreza relativa es muy significativo al tratarse de un periodo corto (a la vista de la evolución de estos parámetros en los últimos 25 años). Piénsese que el aumento de la pobreza se da a pesar de haberse reducido el umbral por el efecto de la reducción de ingresos de los hogares<sup>(9)</sup>. En un periodo en el que

(7) El umbral de pobreza se establece en el 60% de la mediana equivalente de los ingresos del hogar (escala de Oxford modificada: 1 / 0,5 / 0,3). La mediana se establecía en 11.200 € anuales para 2007 y en 10.000 € anuales para 2009.

(8) La exclusión social se ha analizado con una metodología similar a la del VI Informe Foessa, a partir de un listado de 32 indicadores (se eliminaron 3) en los ámbitos del empleo, el consumo, los derechos sociales (educación, vivienda y salud), el conflicto social y el aislamiento social, ponderados con el número inverso a la frecuencia que presentan en la sociedad. Las cuatro posiciones se establecen según el índice de exclusión (i):

Integración:  $i = 0$

Integración precaria:  $0 > i < 2$

Exclusión moderada:  $2 > i < 4$

Exclusión severa:  $i > 4$ .

(9) La mediana de ingresos declarados por los hogares se han reducido en un 9,5% entre las dos encuestas, lo que ha situado el umbral en los 6.000 € por unidad de consumo.



la población ha aumentado significativamente y el tamaño de los hogares desciende, esto supone que más de 3 millones de hogares están afectados por procesos de exclusión y casi 4 millones se encontrarían bajo el umbral de pobreza. La crisis nos ha traído un aumento de más de medio millón de hogares excluidos y unos 800.000 hogares más bajo el umbral de pobreza (incrementos del 21,8% y del 25,5% respectivamente). En términos de población estaríamos hablando de más de 8 millones de personas afectados por procesos de exclusión social y más de 10 millones bajo el umbral de la pobreza en 2009.

### Cuadro 3. Estimaciones de la población afectada por procesos de exclusión social y de pobreza

	Población afectada por procesos de exclusión		Población bajo el umbral de la pobreza	
	2007	2009	2007	2009
Estimación mínima (1)	7.430.420	8.369.932	8.111.108	10.157.915
Estimación máxima (2)	7.503.322	8.834.958	8.452.538	11.032.010

(1) Estimación basada en el tamaño de los hogares de la encuesta Foessa (2,63 para 2007 y 2,60 para 2009).

(2) Estimación basada en el tamaño de los hogares en el Padrón (2,74 para 2007 y 2,69 para 2009).

Los problemas más severos de los hogares en términos económicos y de integración social no parecen haber aumentado en términos porcentuales en este tiempo (quizás habría que decir «todavía»), pero afectan a un mayor número de población porque la crisis ha impactado con más intensidad en las familias de mayor tamaño, como veremos después.

Sin embargo, sí han aumentado muy significativamente los hogares situados en posiciones de precariedad y de exclusión moderada. Los hogares plenamente integrados a los que no les afecta ninguno de los 35 indicadores utilizados, se han reducido muy notablemente y esa extensión de la vulnerabilidad social que nos ha traído la crisis explica que España sea el 5º país más pesimista de la UE, después de Rumanía, Grecia, Chipre y Portugal, en cuanto a la situación económica que esperan tener los hogares en el futuro inmediato<sup>(10)</sup>.

(10) El 37% de los hogares españoles piensan que su situación económica será peor en los próximos 12 meses, 9 puntos porcentuales por encima de la media europea (Gallup, 2010).



## 4 LAS DIFERENTES DIMENSIONES DE LOS PROBLEMAS DE EXCLUSIÓN

El impacto de la crisis ha supuesto un aumento muy notable, como cabía esperar, de los problemas de exclusión del mercado de trabajo que tienen un reflejo significativo, aunque menor, en cuanto a la participación en el consumo básico. El aumento de los problemas en el ámbito de la educación se deben posiblemente a una mejora del instrumento de recogida de información. Por el contrario, la reducción de los problemas relacionados con los conflictos interpersonales y conductuales puede deberse, como veremos, al aumento del ocultamiento en este ámbito, pero también al refuerzo de las redes sociales en ciertos sectores, especialmente las familiares. La tendencia al aislamiento en algunos grupos sociales, afectados posiblemente por la crisis, marca en ciertos casos la diferencia entre posiciones de integración, aunque sea precarias y situaciones de exclusión social.

**Cuadro 4. Cambios en la incidencia de los distintos procesos de exclusión social para los distintos espacios sociales de la integración a la exclusión 2007 y 2009**

	Integrados en 2007	Integrados en 2009	Precarios en 2007	Precarios en 2009	Exclusión moderada en 2007	Exclusión moderada en 2009	Exclusión severa en 2007	Exclusión severa en 2009	Total en 2007	Total en 2009
Exclusión del empleo	0,0	0,0	19,4	47,4	44,6	53,3	61,0	63,9	15,3	32,4
Exclusión del consumo	0,0	0,0	5,3	9,9	24,7	25,5	46,1	31,6	7,2	9,6
Exclusión política	0,0	0,0	15,9	20,6	37,2	24,4	28,0	29,5	11,2	14,3
Exclusión de la educación	0,0	0,0	9,8	10,7	17,4	38,7	17,1	43,9	6,3	12,5
Exclusión de la vivienda	0,0	0,0	35,8	22,5	46,3	45,6	55,6	59,3	20,9	19,7
Exclusión de la salud	0,0	0,0	16,8	13,1	29,5	33,1	52,2	56,5	12,2	13,5
Conflicto social	0,0	0,0	15,0	5,0	19,3	18,1	50,0	49,9	10,4	7,5
Aislamiento social	0,0	0,0	5,8	7,7	10,5	17,9	22,4	22,0	4,5	7,1
Pobreza Relativa	10,5	11,6	20,4	24,1	40,9	37	49,4	54	19,3	22,7
Índice de exclusión	0,00	0,00	0,92	0,85	2,78	2,80	6,29	7,96	1,0	1,0

Fuente: Muestra conjunta Encuesta Foessa 2007/09.

*Los integrados* de hoy son un poco más pobres que los de hace dos años, pero eso no tiene apenas consecuencias en una sólida posición de integración social.

El espacio de *la integración precaria*, que hemos visto aumentar en tamaño, ve intensificarse significativamente sus problemas económicos y de desempleo (su vulnerabilidad, en suma), que se traducen en un mayor descreimiento del sistema político, así como en ciertos problemas de aislamiento social. Estos problemas parecen compensarse con ciertas mejoras en las redes sociales y familiares, mucho menos conflictivas.

*La exclusión moderada* experimenta también un fuerte impacto del desempleo y de formas de empleo de exclusión, incluso en el sustentador principal.



A pesar de ello, la situación parece bastante estable en términos de pobreza (que disminuye algo) y de exclusión social (que aumenta ligeramente). Aumentan significativamente los problemas de aislamiento social.

La *exclusión severa* experimenta algunos cambios demográficos rápidos (aumento de tamaño de los hogares, aumento de los polinucleares,...) posiblemente como adaptación a la crisis (reagrupaciones forzosas). Este grupo empeora menos en términos relativos, pero sigue experimentando un empeoramiento general, tanto en términos económicos como sociales. Es significativa la intensificación de las situaciones de exclusión extremas que están todavía un 26% peor que hace dos años.

## 5 GRUPOS SOCIALES MÁS AFECTADOS

La siguiente cuestión es si este empeoramiento ha afectado a todos los grupos sociales por igual. A partir del siguiente cuadro podemos ver algunos cambios significativos en cuanto a la incidencia de la exclusión social:

- La crisis ha acentuado el perfil femenino de la exclusión social, especialmente en algunas de sus formas más severas<sup>(11)</sup>, pero sobre todo ha afectado a los hogares más jóvenes.
- Por el contrario, tanto los hogares encabezados por personas mayores de 65 como aquellos en los que hay alguna otra persona anciana no parecen haber experimentado una gran incidencia en este proceso de endurecimiento de las tensiones exclusógenas, siendo el grupo que mejor parece estar soportando los efectos sociales de la crisis.
- Tanto los hogares de estructura más compleja como los monoparentales también se han visto especialmente afectados.
- Los grupos étnicos que más se veían afectados por la exclusión en tiempos de bonanza, mantienen su situación claramente desfavorecida<sup>(12)</sup>.
- Por el contrario, la variable territorial, el tipo de barrio, que aparecía con una alta significación en 2007, se muestra cada vez más relevante y los barrios más deteriorados ven ampliarse más proporcionalmente los procesos de exclusión.

(11) Esto puede deberse no sólo a un empeoramiento de los hogares encabezados por mujeres, sino también al cambio de roles en la familia debidos a la crisis (mujeres que pasan a ser la sustentadora principal), así como a una mayor estabilidad residencial de estos hogares (y por tanto mayores probabilidades de localizarse en la segunda ola).

(12) En el caso de la comunidad gitana parece haber habido una menor identificación de hogares gitanos en la segunda ola por parte de los encuestadores.



- El desempleo, en la medida que se ha extendido a grupos muy amplios de la población, también se ha «normalizado» y tiene efectos menos intensos en términos de exclusión social. Hay muchos más hogares con parados en el espacio social de la exclusión, pero también los hay en otros sectores sociales más integrados socialmente.

**Cuadro 5. Incidencia de la exclusión social según características del hogar (proporción de hogares en exclusión moderada y severa por cada 100 hogares de cada tipo)**

		2007			2009		
		Exclusión moderada	Exclusión severa	Total exclusión	Exclusión moderada	Exclusión severa	Total exclusión
Sexo sustentador principal	Varón	9,6	5,8	15,4	11,4	5,1	16,5
	Mujer	12,6	6,8	19,4	16,7	7,1	23,8
Grupos de edad sustentador principal	Hasta 29	11,7	4,1	15,9	16,0	5,7	21,7
	De 30 a 44	11,6	8,0	19,6	14,5	6,0	20,5
	De 45 a 64	9,9	4,4	14,3	13,2	6,3	19,6
	De 65 y más	9,6	6,5	16,2	10,8	4,9	15,7
Tamaño de la familia	Persona sola	15,3	5,1	20,4	17,3	6,5	23,8
	De 2 a 4 miembros	8,1	5,9	14,0	11,5	4,5	16,0
	5 y más miembros	20,1	8,2	28,4	14,2	15,0	29,1
Núcleos familiares	Sin núcleo	16,1	6,0	22,1	18,8	7,7	26,5
	Mononuclear	8,5	5,7	14,1	11,0	4,3	15,3
	Polinuclear*	19,4	11,3	30,6	13,3	23,3	36,7
Hay núcleo monoparental		11,7	6,8	18,5	22,1	11,1	33,2
Hay alguien anciano		9,5	5,9	15,4	10,6	5,5	16,1
Hay alguien menor		12,6	6,6	19,2	12,5	5,9	18,4
Hay alguien joven		12,1	6,2	18,3	14,2	10,9	25,1
Hay alguien ocupado		9,3	3,8	13,1	9,4	3,6	13,0
Hay alguien parado		29,9	23,6	53,5	20,7	10,2	30,9
Tres grupos étnicos	Todos españoles o EU15	8,6	4,1	12,7	11,5	4,4	16,0
	Algún extracomunitario o EU12 ampliado	25,4	13,4	38,8	26,3	13,2	39,5
	Gitanos españoles*	29,3	46,3	75,6	30,3	39,4	69,7
Dos tipos de barrios	Barrio en buenas condiciones	8,7	4,1	12,8	11,9	4,3	16,2
	Barrio degradado, marginal	18,8	15,6	34,4	21,5	20,3	41,8
Estudios sustentador principal	Ni lee ni escribe	45,5	9,1	54,5	44,1	30,5	74,6
	Inferior a Graduado Escolar o ESO	12,6	8,4	21,0	12,5	6,4	18,9
	Graduado Escolar, ESO, Bachiller elemental	9,6	6,1	15,7	14,0	5,1	19,2
	BUP, FPI, FPII, Bachiller LOGSE...	7,6	1,7	9,2	8,2	2,3	10,5
	Diplomado, licenciado o superior	5,2	1,7	7,0	8,0	0,7	8,8

**Cuadro 5. (Continuación)**

		2007			2009		
		Exclusión moderada	Exclusión severa	Total exclusión	Exclusión moderada	Exclusión severa	Total exclusión
Situación laboral	Trabajando	8,6	3,4	12,0	10,0	3,1	13,1
sustentador principal	Buscando empleo	33,8	37,8	71,6	28,2	14,1	42,3
	Pensionista	9,7	4,0	13,7	10,0	4,3	14,4
	Otras	11,8	8,0	19,8	16,5	10,0	26,5
Total		10,4	6,0	16,4	12,9	5,7	18,6

\* Para estos grupos el número de cuestionarios es reducido y el margen de error es alto.  
Fuente: Muestra conjunta Encuesta Foessa 2007/09.

Como resultado de estos cambios en la incidencia de los procesos de exclusión, en el Cuadro 10, dentro del anexo estadístico, puede observarse cuáles son las características de los hogares presentes en cada uno de los cuatro espacios que hemos establecido de la integración a la exclusión.

## 6 ANÁLISIS DE LOS ITINERARIOS: LOS QUE SUBEN Y LOS QUE BAJAN

Haber utilizado en este análisis preliminar la muestra de 2007 que se ha logrado localizar y entrevistar en 2009 nos permite identificar cambios reales en familias concretas y describir así los itinerarios recorridos. Pasamos así del contraste entre dos fotografías distintas, correspondientes a dos momentos determinados, a la percepción de los movimientos que nos muestra el «vídeo» de estos dos años.

Del análisis siguiente sorprende en primer lugar la intensidad del movimiento de los hogares entre las distintas posiciones sociales: un 58% de los hogares de la muestra experimenta algún salto de entre los cuatro espacios de la integración a la exclusión en el periodo analizado. Es una alta movilidad social que tan sólo se ve reflejada en pequeños incrementos en el balance total del nivel de integración general<sup>(13)</sup>.

Esto supone que muchos hogares han visto aparecer en estos años determinados problemas sociales que antes no tenían (un 36% pasa a posiciones peores) y que, al revés, también muchos han resuelto, a pesar de la crisis, los

(13) Una parte de esta movilidad puede ser sólo aparente y explicarse por variaciones en las respuestas que no tengan que ver con cambios reales sino con cambios en los criterios o a la actitud de las personas encuestadas. No es fácil estimar en este momento la incidencia de este tipo de sesgo.





**Cuadro 6. Itinerarios realizados por los hogares en España entre los distintos espacios de la integración a la exclusión social (% sobre el total)**

		Situación en 2009				Total
		Integrado	Integración precaria	Exclusión compensada	Exclusión severa	
Situación en 2007	Integrado	21,3	21,9	4,3	1,3	48,8
	Integración precaria	9,9	17,8	5,5	1,6	34,8
	Exclusión compensada	2,8	4,2	2,0	1,5	10,4
	Exclusión severa	1,1	2,5	1,1	1,2	5,9
	Total	35,2	46,3	12,9	5,6	100,0

Diagrama de flujo de itinerarios:

- (a) Integración estable: Situación en 2007 Integrado → Situación en 2009 Integrado
- (b) Caídas a la exclusión: Situación en 2007 Integrado o Integración precaria → Situación en 2009 Exclusión compensada o Exclusión severa
- (c) Procesos de integración: Situación en 2007 Exclusión compensada o Exclusión severa → Situación en 2009 Integrado o Integración precaria
- (d) Exclusión continua: Situación en 2007 Exclusión compensada o Exclusión severa → Situación en 2009 Exclusión compensada o Exclusión severa

Fuente: Muestra conjunta Encuesta Foessa 2007/09.

problemas que antes limitaban su participación en la sociedad (el 22% mejora la situación significativamente y pasa de un intervalo a otro mejor).

Este proceso de fluctuaciones tan amplio ha debido transmitir al conjunto de la población española una sensación intensa de vulnerabilidad, de que los logros sociales alcanzados y los éxitos conseguidos pueden diluirse fácilmente, lo que se une a una característica ya señalada anteriormente para el conjunto de la sociedad española: una incidencia amplia de los problemas sociales que configuran lo que hemos denominado como precariedad integrada (o integración precaria), sin llegar a constituir bolsas de grupos excluidos en la mayoría de los casos.

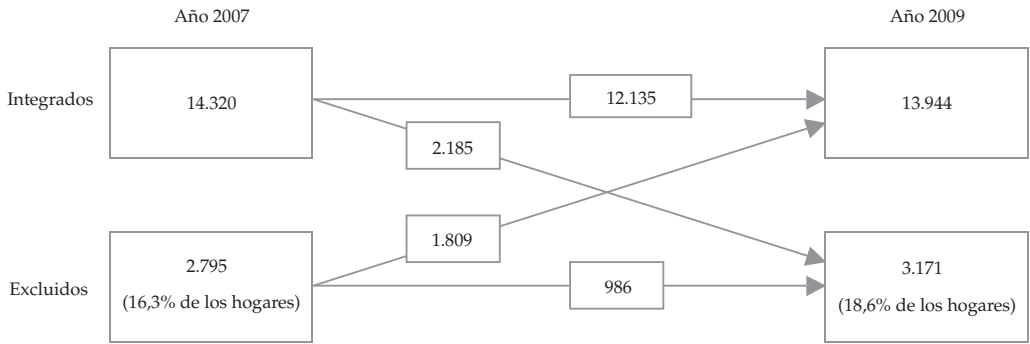
Agrupando los 16 itinerarios posibles expresados en el cuadro anterior, se distinguen 4 grandes itinerarios:

- *Integración estable*: aparecen sin problemas relevantes de exclusión (con un índice inferior a 2) en 2007 y en 2009: cuadrante (a) en el cuadro anterior.
- *Caídas a la exclusión*: pasan de situaciones de integración social (con un índice inferior a 2) en 2007 a situaciones de exclusión social (con un índice superior a 2) en 2009: cuadrante (b) en el cuadro anterior.
- *Procesos de integración*: pasan de situaciones de exclusión social (con un índice superior a 2) en 2007 a situaciones de integración social (con un índice inferior a 2) en 2009: cuadrante (c) en el cuadro anterior.

- *Exclusión continua*: estaban en situaciones de exclusión en 2007 y continúan así en 2010: cuadrante (d) en el cuadro anterior.

Estos itinerarios presentan valores muy diferentes y pueden expresarse como vectores de magnitudes bien distintas, como vemos a continuación.

**Gráfico 1. Esquema de los itinerarios entre la integración y la exclusión social: estimación en miles de hogares para el conjunto de la población española**



Fuente: Muestra conjunta Encuesta Foessa 2007/09.

**Cuadro 7. Dimensión e intensidad de los cambios en los cuatro grandes itinerarios en la muestra**

	Diferencia del índice de exclusión social 2007-2009			Distribución según la intensidad del cambio en el índice de exclusión social 2007-2009 (% horizontal)				
	%	Media	Desviación típica	Mejora más de 2 puntos	Mejora entre 1 y 2 puntos	Cambios inferiores a 1 punto	Empeora entre 1 y 2 puntos	Empeora más de 2 puntos
Integración estable	70,9	0,106	0,720	0,0	7,8	80,9	11,3	0,0
Caídas a la exclusión	12,8	3,601	3,414	0,0	0,0	7,1	18,5	74,4
Procesos de integración	10,6	-3,115	2,427	75,0	17,0	8,0	0,0	0,0
Exclusión continua	5,8	0,245	4,833	18,1	5,3	40,4	7,4	28,7
Total	100,0	0,215	2,527	8,9	7,7	61,6	10,8	11,0

Fuente: Muestra conjunta Encuesta Foessa 2007/09.

Como puede verse en el cuadro anterior, la agrupación de itinerarios realizada y los umbrales establecidos, siempre arbitrarios, nos ayudan a simplificar el análisis sin alterar sustancialmente la percepción: los cambios de una posición a otra no se deben en general a pequeñas variaciones en torno a los



umbrales. Más bien al contrario, la inmensa mayoría de las caídas en la exclusión y de los procesos de integración, tal como los hemos definido, suponen cambios muy sustanciales en el índice de exclusión social, por encima de los 2 puntos. Sólo una pequeña minoría cambia de posición debido a cambios relativamente menores (inferiores a un punto). Esto quiere decir que estas familias están experimentando *transformaciones radicales en sus condiciones de vida*.

También dentro de los hogares que presentan una integración estable existen algunos cambios, pero éstos son en su inmensa mayoría muy limitados (8 de cada 10 inferiores a 1 punto en el índice de exclusión social). Esto no debe ocultar que estos hogares también se han visto afectados por la crisis experimentando un proceso significativo de precarización: 1 de cada 5 hogares en España habría pasado de una situación de integración plena a experimentar alguno de los 35 problemas analizados. En algunos casos, estas transformaciones, sin ser dramáticas, son significativas (el 11,3% de los hogares que se mantienen en este grupo habrían experimentado sin embargo un empeoramiento entre 1 y 2 puntos).

Sin embargo, el espacio de la exclusión social «estable» se caracteriza, también en su dinámica interna, por una fuerte heterogeneidad. En realidad, más que la estabilidad, la característica esencial de su situación es la inestabilidad, con continuas fluctuaciones: sólo 4 de cada 10 se mantiene relativamente estable en el índice de exclusión. Hay una minoría significativa de hogares excluidos que han experimentado mejoras relativas, pero hay más que han visto empeorar la situación lamentable en la que se encontraban: caso 3 de cada 10 que permanecen excluidos empeoran más de 2 puntos en el índice de exclusión social.

Pero veamos un poco más quiénes son los grupos que han protagonizado cada uno de estos itinerarios y cuáles son los procesos y las circunstancias que pueden explicar (o describir) estos cambios. (Ver: Cuadro 11, Cuadro 12 y Cuadro 13).

## La integración estable

Los sectores integrados que se mantienen en esa situación se ven también afectados por el desempleo (el 9% de estos hogares tienen todos los activos parados) y su situación económica empeora en ciertos casos, generando algún déficit de equipamiento y reducción del consumo general. Experimentan sin embargo ciertas mejoras al resolverse algunos casos de vivienda inadecuada. La pobreza relativa en este grupo pasa del 14,4% al 19,1%, más cercana a la media del conjunto de la población. Debe recordarse que dentro de este grupo



razonablemente integrado se encuentra una amplia proporción (mayoritaria) de sectores afectados por diversos procesos de precariedad social y laboral, una buena parte de ellos debido al deterioro de su situación debido a la crisis económica. Esta mayor presencia de problemas económicos puede explicar el alejamiento de las instituciones políticas que se manifiesta en una reducción de la participación ciudadana (6 puntos menos).

Este tipo de itinerarios han sido protagonizados preferentemente por los hogares encabezados por varones de edades medias altas, con una formación superior a los otros grupos y que están ocupados o son pensionistas. Son hogares de tamaño intermedio y de estructura más simple, que viven en barrios en buenas condiciones y pertenecen a la etnia mayoritaria. Son éstas características muy previsibles que se corresponden en general con las de los grupos sociales que han presentado habitualmente menores probabilidades de verse afectados por procesos de exclusión social.

### **Las caídas a la exclusión**

En una parte de los sectores integrados antes de la crisis se experimenta un impacto brutal del desempleo, que desencadena otros problemas económicos para pagar la vivienda (en uno de cada 5 casos) y un empeoramiento general de las condiciones de vida. Aquí, además, el desempleo va de la mano con un aumento de los empleos de exclusión (9% de las personas sustentadoras principales trabajan sin cobertura de la Seguridad Social). La tasa de pobreza, similar en el punto de partida a la del grupo anterior, se multiplica por más de 3 y llega a alcanzar el 39,5%. Esta transición hacia situaciones de exclusión genera efectos negativos en el ámbito de las relaciones sociales, aumentando las conductas conflictivas y el aislamiento social en uno de cada cuatro de estos hogares. El aislamiento social en este grupo es el más elevado: los procesos de caída en la exclusión social van ligados a la ruptura de las redes sociales que venían funcionando antes.

Estos itinerarios negativos han afectado proporcionalmente más a los hogares monoparentales, a las personas solas o a los hogares más amplios y de estructura más compleja, así como a los encabezados por personas sin formación o inactivas no pensionistas. Aquí están significativamente más presentes los hogares encabezados por mujeres, con más ocupados y menos pensionistas. Sobre todas estas características destaca especialmente la incidencia de la variable étnica a la hora de distribuir las probabilidades de recorrer estos itinerarios negativos. Esta mayor probabilidad hace que se mantengan inalteradas las enormes distancias existentes en el primer momento analizado (2007). A las minorías étnicas les ha tocado asumir la parte del coste de la cri-



sis que les correspondía (no proporcional) en un esquema de distribución desigual de las oportunidades.

### **Los procesos de integración social positiva**

Estos procesos experimentados por hogares que estaban en situaciones de exclusión social, parecen deberse a diversos factores. En primer lugar, los procesos de exclusión que les afectaban tenían menor entidad (su índice de exclusión es un punto inferior al de los hogares atrapados en la exclusión y una tasa de pobreza relativa que, siendo elevada, del 40,5%, era en 2007 11 puntos inferior en éstos respecto a los que no cambiaron su situación de exclusión). Sobre este punto de partida menos alejado de la integración, se superan ciertos problemas de salud y se consiguen mejoras en el empleo, posiblemente en una retroalimentación positiva (disminuye por ejemplo 14 puntos la privación de medicamentos y dietas) y en el consumo, lo que conjuntamente hace que mejoren las relaciones sociales en el ámbito familiar y vecinal, cuyos problemas pasan a ser residuales. Aunque esta disminución estadística de los problemas relacionales (conflicto social, aislamiento) pueda deberse en parte a que ha habido un mayor ocultamiento en ciertos casos, la reducción es muy significativa en la comparación con los otros grupos. En términos de pobreza relativa, la tasa cae hasta menos de la mitad para situarse en el 18%.

Este itinerario nos indica que la estructura social y la coyuntura económica constriñen, pero que es posible superar las situaciones complicadas de exclusión social y que, por ello, los procesos de intervención social tienen sentido también en contextos difíciles.

Aunque son una minoría (mayoritaria: del 38,4%) destacan dentro de este grupo, con una dinámica distinta a la que hemos descrito antes, los hogares encabezados por mayores de 65 años, en buena medida viviendo solos o en hogares pequeños, en los que el bajo nivel formativo tiene menores implicaciones por su alejamiento del mercado de trabajo. Nuevamente aquí nos aparece este grupo de edad sorteando la crisis mejor que otros grupos sociales y mejorando su posición relativa.

### **Los sectores excluidos que no logran superar su situación**

El 5,8% de los hogares en España se encuentra atrapado en el espacio de la exclusión social sin llegar a solucionar sus problemas. Más bien al contrario, en estos hogares se produce un empeoramiento claro de la situación: «lo que no mejora empeora». Aunque la tasa de pobreza presenta una ligera reducción (puede ser una mera desviación estadística) sigue afectando a la mitad de es-



tos hogares y el índice de exclusión aumenta un 5,8%. Su situación sigue siendo claramente peor que la de los nuevos excluidos (10 puntos más de pobreza relativa y un 20% más en el índice de exclusión). Aumentan los problemas de empleo y el recurso a los oficios de exclusión es tan importante como el desempleo en el sustentador principal. Incluso ven reducirse la actividad irregular, sin cobertura de la Seguridad Social. Se mantienen los niveles de conflictividad social (en casi uno de cada tres hogares) y un cierto aislamiento social.

En realidad, este empeoramiento relativo es el balance de transformaciones importantes en la situación de estos hogares, unos a mejor y otros a peor, fruto de la fuerte inestabilidad y de la falta de mecanismos de seguridad que posibiliten procesos continuados de mejora en su integración social.

Curiosamente en este grupo aparecen mejoras en el ámbito de la vivienda y en el equipamiento, que habrá que estudiar con más detalle en posteriores análisis, pero que podrían indicar algunas mejoras en las condiciones de vida a pesar de la intensificación de la exclusión social.

Este grupo que es el que más riesgo presenta de cronificarse en la exclusión en el futuro, haciendo más difíciles procesos posteriores de intervención social, está formado más por hogares jóvenes, de mayor tamaño y de estructura más compleja, y también por hogares monoparentales. Destacan especialmente aquí como frenos para la promoción social en este periodo de crisis la importancia del grupo étnico, del barrio y del nivel de estudios. Todos estos factores multiplican los riesgos de cronificación en el futuro.

## **7 ESTRATEGIAS DE LOS HOGARES FRENTE A LA CRISIS: DE LA RACIONALIZACIÓN A LA PRIVACIÓN<sup>(14)</sup>**

La crisis económica tiene unas consecuencias directas en las situaciones que se ven obligados a afrontar los hogares, lo que desencadena una serie de respuestas y de estrategias de adaptación que varían muy notablemente según las constricciones en las que se mueven y la capacidad de acción que pueden desarrollar. En ciertos casos, cabe pensar que la capacidad de elección y las opciones disponibles para resolver la gestión económica del hogar son tan limitadas que no sería muy apropiado hablar de «estrategia» o de «respuesta», sino más bien de situación sobrevenida.

(14) Este apartado está basado en una batería de preguntas con el siguiente enunciado: «Señale si por problemas económicos se han visto ustedes obligados en el último año a enfrentarse con alguno de los siguientes problemas». El listado completo de ítems puede verse en el Cuadro 14 del anexo, que complementa también la información estadística de este apartado.



Lógicamente, este tipo de estrategias, de respuestas o de situaciones sobrevenidas tienen una fuerte asociación con la posición social de los hogares y muy en concreto con los itinerarios que han ido desarrollando en este periodo. Encontramos, para empezar que en el 45% de los hogares no parece haberse necesitado ningún tipo de adaptación a la crisis ni se han tenido que enfrentar a situaciones económicas más o menos problemáticas. Podrán haberse reducido sus ingresos (en ciertos casos), pero no se ha transformado su modo de vida.

En la mayoría de los casos, encontramos estrategias de *reducción del gasto*, aunque lógicamente en mucha mayor medida en aquellos grupos que presentan las peores situaciones. Efectivamente las principales respuestas en el conjunto de los hogares se dan en la reducción de gastos: en las actividades de ocio (47%), en vestido y calzado (46%), en teléfono, televisión e Internet (42%) o en otros gastos fijos (39%). La reducción de gasto en alimentación es también importante, pero menos extendida (31%). Cabe pensar que en las situaciones de falta de ingresos estas estrategias de reducción de gastos se convierten directamente en carencias y privaciones.

En ciertos casos, los hogares pueden hacer uso de sus ahorros o de ciertas propiedades para cubrir las necesidades de la vida diaria. Se trata de procesos de *descapitalización* de los hogares que debilitan su estabilidad económica para el futuro. Son estrategias adecuadas en el corto plazo pero insostenibles con el paso del tiempo.

En otras ocasiones más minoritarias, la *vivienda habitual* pasa a convertirse en *parte de la solución*. Bien se reducen gastos volviendo a la vivienda de los padres (1,7%) o compartiendo piso con otros (1,6%); bien se consiguen ciertos ingresos alquilado alguna habitación (2,5%). Se trata de estrategias adaptativas más sostenibles pero que implican habitualmente una cierta precarización en las condiciones de vida y en ciertos casos llegan a provocar situaciones de auténtico hacinamiento<sup>(15)</sup>.

Tanto la reducción de gastos, como la utilización de los ahorros o los cambios respecto de la vivienda, suponen efectivamente el desarrollo de una cierta capacidad de respuesta y la construcción de estrategias de ajuste a una nueva situación económicamente más complicada. Casi tres de cada diez hogares en España parecen haber podido afrontar los efectos de las crisis con este tipo de medidas de ajuste, sin mayores implicaciones.

(15) En los hogares en situación de exclusión severa, el tamaño del hogar aumenta un 2% contrariamente a la tendencia general al descenso del número de miembros en el conjunto de la población.

Cuando este tipo de respuestas no es suficiente es cuando es necesario *pedir ayuda* a la familia y a las amistades (19%) o a las instituciones sociales (10%), e incluso cuando hay que recurrir a roperos y recursos similares (5%). Es destacable el recurso al apoyo de las redes sociales, significativamente amplio (en uno de cada 5 hogares), una alternativa que tiende a entenderse como último recurso en otras culturas del norte y del centro de Europa.

La aparición de las situaciones de *endeudamiento e impagos* lleva a las situaciones más desesperadas a muchos hogares: avisos de corte de luz, de agua o de teléfono (14%), las letras y alquileres impagados (11%), que pueden llevar a amenazar con la expulsión de la vivienda (4%).

En ciertos casos, la reducción de gastos es tan drástica que lleva a *desatender las necesidades básicas*, como la educación (1,8%), el transporte público (5,2%), la medicación (2,8%) o la dieta (6,4%).

Podemos entender que cuando se ven obligados a pedir ayuda, cuando llegan los impagos y no se pueden atender las necesidades más básicas, los hogares se encuentran sobrepasados por la crisis, y previsiblemente en situaciones de fuerte estrés emocional. Algunos de los problemas de conflicto social y de aislamiento que hemos visto asociados a los procesos de caída en la exclusión y las situaciones de exclusión continuada, posiblemente tengan que ver con esto.

### **Cuadro 8. Estrategias de respuesta a la crisis asociadas a los itinerarios de integración-exclusión 2007-2009: % de hogares que desarrollan la respuesta en cada uno de los grupos**

		Cuatro itinerarios 07-09				Total
		Integrados en 2007		Excluidos en 2007		
		Integración estable	Caída exclusión	Proceso de integración	Exclusión continua	
Estrategias de ajuste	Reducción de gastos	49,7	64,8	51,7	83	53,7
	Pérdida de ahorros y propiedades	11,5	10,5	17	35,1	13,3
	Cambios en relación con la vivienda	3,9	13,3	7,4	20,2	6,4
Sobrepasados por la crisis	Endeudamiento, impagos	12,5	33,3	13,6	42,6	16,9
	Petición ayuda económica/ropero	15,1	38,1	19,9	66	21,4
	Desatender necesidades básicas	6,1	23,8	6,3	44,7	10,5





### Cuadro 9. Tipos de respuestas y situaciones creadas en los hogares, según el itinerario recorrido de integración-exclusión

	Cuatro itinerarios 07-09				Total
	Integrados en 2007		Excluidos en 2007		
	Integración estable	Caída exclusión	Proceso de integración	Exclusión continua	
Sin respuesta / sin impacto	48,5	34,8	47,7	16,8	44,9
Sólo estrategias de ajuste	30,6	18,6	30,1	11,6	27,9
Sobrepasados por la crisis	20,9	46,7	22,2	71,6	27,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

En los hogares con una integración más estable, la estrategia de contención y de una cierta racionalización del gasto es la respuesta básica: se reducen los gastos en actividades de ocio, en vestido y calzado y, algo menos en alimentación. El recurso a la ayuda económica externa es muy limitado y otro tipo de estrategias más desesperadas están casi ausentes. Reducen sus gastos en ropa porque dejan de comprar las primeras marcas, más caras y buscan más las ofertas. La reducción de gastos en actividades de ocio no tiene prácticamente ningún efecto en sus relaciones sociales y la reducción en gastos de alimentación puede hacerse con recurso a las marcas blancas o la limitación del gasto en hostelería. Puede decirse incluso que en este grupo social la crisis tiene un saludable efecto ecológico hacia unas pautas de consumo más sostenibles y menos alienantes, aunque desgraciadamente serán transitorias (otra cosa es el efecto en la demanda agregada y en el nivel de empleo). Posiblemente hasta podrán sentirse mejor con ello, e incluso podrían desarrollar un sentimiento solidario de participación en el esfuerzo colectivo para salir de la crisis.

Los hogares que han experimentado procesos de integración en este periodo se encuentran en una situación muy parecida a los anteriores y las diferencias están más relacionadas con la permanencia de ciertos procesos de precariedad, como se ha visto.

En los sectores con situaciones de exclusión social más continuada, la necesidad de recurrir a este tipo de estrategias y la posibilidad de verse en ese tipo de situaciones problemáticas es siempre muy superior: el doble en reducción de gastos, 3 veces más de endeudamientos o de descapitalización, 4 veces más peticiones de ayuda, 5 veces más cambios en materia de vivienda y quizás lo más relevante: 7 veces más desatención de las necesidades más básicas. Sólo una estricta minoría en el espacio de la exclusión más permanente ha dejado de sentir el impacto de la crisis y cabe pensar que es porque ya estaban suficientemente habituados a este tipo de situaciones.



Los hogares que han experimentado en este tiempo caídas en la exclusión social presentan también una mayor presencia de este tipo de situaciones que los otros grupos y han desarrollado también en mayor medida las estrategias de adaptación que han podido. Sin embargo, la distancia es todavía considerable respecto de los grupos que soportan procesos de exclusión continuados. La amplia presencia comparativa de endeudamiento e impagos que presentan (relativamente cercana a los grupos más excluidos) les sitúa en una posición delicada para el futuro, pudiendo limitar sus posibilidades de superar en el corto plazo los problemas de exclusión que presentan.

En el conjunto de la sociedad española, casi 3 de cada 10 hogares se han visto sobrepasados por la crisis, pero el impacto es significativamente superior en el espacio social de la exclusión.

## 8 CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

Si hacemos referencia al *surf* en el título de este artículo es porque pensamos que puede ser una imagen que recoge bastante bien el denodado esfuerzo de los hogares españoles por mantenerse a flote y en equilibrio sobre una base tan inestable y cambiante como la superficie de un mar embravecido. En la escena de la playa, la dinámica predominante es el continuo en el que se sucede la caída de unos *surfistas* a la par que otros se encaraman hacia la siguiente cresta de la ola.

Efectivamente, lo más sorprendente del análisis de los cambios experimentados por los hogares españoles en estos dos años de crisis no es tanto el balance negativo que nos ha permitido constatar un incremento muy importante de los procesos de exclusión social y un aumento de los hogares bajo el umbral de pobreza. Lo más relevante es el amplísimo volumen de hogares que han venido protagonizando cambios muy sustanciales en su situación social, tanto en términos económicos como de integración. Incluso sin llegar hasta las situaciones de exclusión social, muchos hogares han visto precarizarse sus condiciones de vida. Han empezado a sentir cómo las cosas comenzaban a tambalearse y han adquirido la conciencia de que no es posible mantenerse sobre la tabla eternamente.

La crisis ha socializado ampliamente el sentimiento de vulnerabilidad, y ha hecho que en ciertos aspectos la población española haya llegado a manifestar una de las opiniones más pesimistas de Europa sobre su futuro inmediato. Aunque en esto haya podido influir un contexto muy concreto de efervescencia mediática y de bombardeo de los mercados, el mensaje ha llegado a calar

porque concordaba con experiencias propias o cercanas: la de aquellos hogares en situación de exclusión que no logran superar sus problemas sociales más severos, la de los que han padecido procesos de caída hacia situaciones de exclusión más o menos intensa cuando se acostumbraban a participar en la fiesta, también los que han podido experimentar procesos positivos de integración social, pero que todavía tienen presente el recuerdo de los malos tiempos, e incluso la de aquellos en situaciones más estables de integración que, en buen número, ven cómo se precarizan algunos aspectos parciales de su existencia social.

El sentimiento de vulnerabilidad que ha sobrecogido a la sociedad española en esta crisis no es exactamente lo mismo que su vulnerabilidad objetiva, entendida como exposición al riesgo, pero sin duda algo expresa de un modelo de integración social excesivamente basado en la dinámica del mercado (del trabajo, de la vivienda, del crédito,...) y que ofrece pocos elementos sólidos a los que amarrarse en tiempos de dificultad.

El impacto de la crisis ha hecho que muchos hogares se hayan visto ya superados por las circunstancias. Por ello es extremadamente importante desarrollar los mecanismos de ayuda y de redistribución de los recursos que permitan suavizar al menos los elementos más duros de estas situaciones. Como hemos mostrado en otros trabajos, la crisis ha puesto de manifiesto las insuficiencias de nuestro sistema de protección social, a pesar de las nuevas medidas y complementos puestos en marcha para los parados. La falta de una garantía de recursos mínimos ha colocado a ciertos grupos sociales en una auténtica situación de desprotección.

La caída de 2 millones de hogares en situación de exclusión social en estos dos años de crisis pone de manifiesto las dimensiones del problema al que nos enfrentamos. Los efectos del desempleo en muchos de estos hogares, en sus condiciones de vida, en la pérdida de relaciones sociales y en la generación de diversos tipos de conflictos asociados, nos muestra los riesgos de que se establezca en el futuro un espacio de la exclusión social más amplio y de mayor intensidad.

Siendo el desempleo el principal problema social que nos ha traído esta crisis, la protección al desempleo no puede ser la única vía de transferencia de recursos hacia las víctimas de la misma. Antes de 2007, la existencia en el hogar de una persona desempleada se asociaba a una alta probabilidad de estar en situación de exclusión, más si era la sustentadora principal. Ahora, el desempleo se ha extendido a amplias capas sociales y los hogares en los que hay parados no son siempre los más excluidos y necesitados. Paralelamente a la protección por desempleo, debería atenderse también la situación del conjun-



to del hogar para que el esfuerzo redistributivo llegue también hacia aquellos que más lo necesitan.

Finalmente, las políticas activas de empleo no deberían esperar a que se supere la crisis. Curiosamente, en el debate sobre la reforma laboral ha aparecido un planteamiento que concibe las políticas activas fundamentalmente como elemento punitivo y disuasorio frente a la protección social, para que los parados renuncien a las prestaciones y acepten empleos precarios.

Más bien al contrario, las políticas activas deberían anticiparse a esa salida de la crisis y ser más bien la base de la misma, como parte de ese nuevo modelo de desarrollo que se pretende construir. La intensidad de las fluctuaciones en la dinámica entre la integración y la exclusión nos indica la importancia de esta estrategia de activación, pero concebida como derecho y como oportunidad para muchas personas en situaciones vulnerables y de exclusión social. Parece muy conveniente dotar a las personas de más capacidades, de mejores instrumentos para prevenir en lo posible los procesos de caída (principal causa del empeoramiento de nuestra cohesión social) y para que les puedan ayudar también a superar los procesos de exclusión social. Necesitamos desde ya construir más itinerarios positivos de integración social y laboral, que también son importantes cuantitativamente incluso en contextos en los que el mercado de trabajo se presenta especialmente poco dinámico.

Con más protección y más seguridad, con más activación y más capacidades, con una concepción más multidimensional, necesitamos construir *otro modelo de integración social*, con unas bases más sólidas. El *surfing* puede ser divertido, pero si se quiere mantener uno de pie, lo mejor es pasear por la arena de la playa.

## 9 BIBLIOGRAFÍA

- BEVERIDGE, H.W.: *Seguro social y servicios afines*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.
- CÁRITAS: *La respuesta de Cáritas ante la crisis. Impacto, diagnóstico y propuestas*. Madrid: Junio de 2009.
- CASTEL, R.: La désaffiliation. En DONZELOT, J.: *Face a l'exclusion. Le modèle française*. Paris: Esprit, 1991.
- CASTELLS, M.: *El poder de la identidad*. Madrid: Alianza, 1997.
- COMMINS, P. (ed.): *Combating exclusion in Ireland 1990-1994. A midway report*. Brussels: European Commission, 1993.



- DAHRENDORF, R.: *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*. Madrid: Rialp, 1979.
- EAPN-ES, Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español: *El impacto de la crisis en la pobreza y la exclusión social: diagnóstico y actuaciones*. Madrid, 2009.
- EU-SPC, Social Protection Committee y EU Commission: *Second Joint Assessment by the Social Protection Committee and the European Commission of the social impact of the economic crisis and of policy responses*. 16169/09 ADD 1. Brussels: European Union, 24 November 2009.
- GALLUP: *Monitoring the social impact of the crisis: public perceptions in the European Union (Flash Eurobarometer)*. 289. Brussels: European Comisión, June 2010.
- GARCÍA GARCÍA, A.: Indicadores de exclusión en la Encuesta de Condiciones de Vida. En LAPARRA, M.; PÉREZ ERANSUS, B.: *La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación*. Madrid: Fundación Foessa, 2009.
- HIERNAUX, J. P.: *La Acción Comunitaria en la lucha contra la pobreza*, Documento 23. C.E.E., 1982.
- LAPARRA, M.: Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión. En MORENO, L.: *Pobreza y exclusión: La «malla de seguridad» en España*. Madrid: CSIC Politeya, 2001.
- LAPARRA, M.; PÉREZ ERANSUS, B. (eds.): *La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación*. Madrid: Fundación Foessa, 2009.
- *Procesos de exclusión e itinerarios de inserción social*. Madrid: Fundación Foessa, 2007.
- LENOIR, R.: *Les exclus, un français sur dix*. Paris: Senil, 1974.
- MARSHALL, A.: *Obras escogidas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1949.
- MARSHALL, T. H.: *Class, Citizenship and Social Development*. Chicago: The University of Chicago Press, 1977.
- MILL, J. S.: *Principios de Economía Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1951.
- OFFE, C.: *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza, 1990.
- PAUGAM, S. (ed.): *L'exclusion, l'état des savoirs*. Paris: La Découverte, 1996.
- *Las Formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza, 2007.
- PÉREZ YRUELA, M.; RODRÍGUEZ CABRERO, G. (et al.): *Pobreza y exclusión social en el Principado de Asturias*. Córdoba: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2004.



- POLANYI, K.: *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta, 1989.
- RENES, V. (coord.): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, 2008. Madrid: Fundación FOESSA, 2008.
- ROOM, G. (ed.): *Beyond the threshold. The measurement and analysis of social exclusion*. Bristol: The Policy Press, 1995.
- SARASA, S.: Los hogares sin empleo. Una perspectiva comparada. *Revista Internacional de Sociología* 29, 2001.
- SARASA, S.; SALES, A.: *L'exclusió social a les societats post-industrials: teories i evidències empíriques*. Barcelona: Sindicatura de Greuges de la Ciutat de Barcelona, 2007.
- SUBIRATS, J. (ed.): *Pobresa i exclusió social. Un anàlisi de la realitat espanyola i europea*. Barcelona: Fundació La Caixa, 2004.
- TORRES, R. (ed.): *The global jobs crisis and beyond. World of the Work Report 2009*. Geneva: International Labour Organisation (IILS), 2009.
- WILSON, W. J.: *When work disappears. The world of the new urban poor*. New York: Knopf, 1996.



## ANEXO ESTADÍSTICO

**Cuadro 10. Características de los hogares presentes en los cuatro espacios de la integración a la exclusión en 2009**

		Integrados	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
Sexo sustentador principal	Varón	77,9	69,9	63	64,9
	Mujer	22,1	30,1	37	35,1
Edad sustentador principal	Hasta 29	6	6,1	7,9	6,6
	De 30 a 44	21,3	26,2	27,8	26,3
	De 45 a 64	33,5	31,5	33,9	36,1
	De 65 y mas	39,2	36,2	30,5	30,9
Nº de miembros en el hogar	Persona sola	13,6	23	27,3	22,8
	De 2 a 4 miembros	82,1	68,7	64,6	57,1
	5 y más miembros	4,3	8,3	8,1	20,2
Núcleos familiares	Sin núcleo	15,4	24	32,8	30,1
	Mononuclear	84,1	71,5	63,4	55,7
	Polinuclear*	0,5	4,5	3,8	14,2
Hay núcleo monoparental	9,4	12,3	22,9	26,5	
Hay alguien anciano 65	44,9	42,4	34,7	40,4	
Hay alguien menor de 18	23,7	28,3	25,3	27,1	
Hay alguien joven 18-24	11	15,4	16,1	27,9	
Hay alguien ocupado	63,9	50,9	38,9	33,1	
Hay alguien parado	0,7	28,2	31,2	33,9	
Tres grupos étnicos	Todos españoles o EU15	99,7	89,9	81,8	71,1
	Algún extracomunitario o EU12 ampliación	0,1	8,9	13,7	15,4
	Gitanos españoles*	0,2	1,2	4,5	13,5
Dos tipos de barrios	Barrio en buenas condiciones	90,8	90,5	81,6	66,2
	Barrio degradado, marginal	6,1	7,2	15,5	33,7
Estudios principal	Ni lee ni escribe	0,1	2	12,4	19,2
	Inferior a Graduado Escolar o ESO	38,2	42,2	40,1	47,3
	Graduado Escolar o en ESO, Bachiller elemental	21,9	28,5	28,5	24,2
	BUP, FPI, FPIL, Bachiller LOGSE, o superior	26,1	21,5	14	8,7
	Diplomado, licenciado o superior	13,7	5,8	5	0,6
	Otros	0,6	0,6	0,6	0,6
Ocupación principal	Trabajando d58	52,5	41,8	33,7	24,4
	Buscando empleo d58		12	21,2	23,8
	Percibia pensión de jubilación o prejubilación d58	37,7	27,2	23,7	22,5
	Otras d58	9,8	18,9	21,3	29,3
Pobreza relativa	1	11,6	24,1	37	54
Índice de exclusión		0,0	0,8471	2,8023	7,9564

\* Para estos grupos el número de cuestionarios es reducido y el margen de error es alto.

Fuente: muestra conjunta Encuesta Foessa 2007/09.

**Cuadro 11. Características de los hogares que han recorrido cuatro itinerarios distintos entre 2007 y 2009 (%)**

		Integrados en 2007 (i<2)		Excluidos en 2007 (i>2)	
		Integrados estable	Caídas a la exclusión	Procesos de integración	Exclusión continua
Sexo sustentador principal	Varón	75,4	67,2	68,5	68,8
	Mujer	24,6	32,8	31,5	31,2
Sustentador principal por edad	menos de 29 años	8,8	8,9	7,6	10
	de 30 a 44 años	25,1	27,4	29,9	34,5
	de 45 a 64 años	32,7	31,2	24,1	33,4
	más de 65 años	33,5	32,5	38,4	22,1
Nº de miembros en el hogar	Persona sola	16,6	24,2	26,9	16,4
	De 2 a 4 miembros	76,9	66,9	64,3	60,5
	5 y más miembros	6,5	8,9	8,8	23,1
Núcleos familiares	Sin núcleo	16,7	28,8	29,1	23,3
	Mononuclear	80,6	66,6	67,6	63,6
	Polinuclear	2,7	4,6	3,3	13,1
Hay núcleo monoparental		10,4	19,6	8,6	23,3
Hay alguien anciano 65		40,1	42,9	44,9	25,2
Hay alguien menor de 18		25,4	23,7	26,1	39
Hay alguien joven 18-24		15,4	18	17,6	19,7
Hay alguien ocupado		66,8	73,2	49,7	57,3
Hay alguien parado		5,5	3,8	24,3	42,9
Tres grupos étnicos	Todos españoles o de EU15	94,7	86,1	77,8	54,6
	Algún extracomunitario o EU12 ampliación	4,7	12,2	15,4	25,4
	Gitanos españoles	0,6	1,7	6,8	20
Dos tipos de barrios	Barrio en buenas condiciones	87,1	84,4	71,7	51,2
	Barrio degradado, marginal	12,9	15,6	28,3	48,8
Estudios sustentador principal	Ni lee ni escribe	0,4	0,4		7
	Inferior a Graduado Escolar o ESO	36,6	35,4	52,4	52,9
	Graduado Escolar o en ESO, Bachiller elemental	25,9	25,5	26,3	25,6
	BUP, FPI, FPII, Bachiller LOGSE, o superior	24,6	27,8	16,1	8,8
	Diplomado, licenciado o superior	12,6	10,8	5,2	5,7
	Otras				
Ocupación sustentador principal	Trabajando	60,9	63,8	40,2	48,4
	Buscando empleo	1,9	0,3	23,4	18,2
	Percibía pensión de jubilación o prejubilación	26,6	17,5	23,5	15,1
	Otras	10,6	18,4	12,9	18,3





**Cuadro 12. Probabilidad de recorrer los dos itinerarios negativos según las características del hogar**

		Sectores integrados en 2007	Sectores excluidos en 2007
		Probabilidad de caer en la exclusión	Probabilidad de mantenerse en la exclusión
Sustentador principal por sexo	Varón	14,1	34,8
	Mujer	19,6	34,9
Sustentador principal por edad	menos de 29 años	15,6	40,9
	de 30 a 44 años	16,8	38,4
	de 45 a 64 años	14,9	42,7
	más de 65 años	15,2	23,6
Nº de miembros en el hogar	Persona sola	20,8	25,0
	De 2 a 4 miembros	13,6	33,7
	5 y más miembros	19,8	57,9
Núcleos familiares	Sin núcleo	23,8	29,7
	Mononuclear	13,0	33,7
	Polinuclear	23,3	68,4
Hay núcleo monoparental		25,3	59,5
Hay alguien anciano 65		16,1	23,1
Hay alguien menor de 18		14,4	45,2
Hay alguien joven 18-24		17,5	38,0
Hay alguien ocupado		16,5	38,2
Hay alguien parado		11,0	48,8
Tres grupos étnicos	Todos españoles o de EU15	14,1	27,2
	Algún extracomunitario o de EU12 ampliación	31,7	47,1
	Gitanos españoles	36,4	61,3
Dos tipos de barrios	Barrio en buenas condiciones	14,6	28,0
	Barrio degradado, marginal	17,8	48,5
Estudios sustentador principal	Ni lee ni escribe	20,0	100,0
	Inferior a Graduado Escolar o ESO	13,8	32,0
	Graduado Escolar o en ESO, Bachiller elemental	14,1	31,7
	BUP, FPI, FPII, Bachiller LOGSE, o superior	15,7	21,2
	Diplomado, licenciado o superior	12,5	33,3
	Otras		
Ocupación sustentador principal	Trabajando	16,1	40,2
	Buscando empleo	4,5	30,2
	Percibía pensión de jubilación o prejubilación	10,7	26,0
	Otras	24,0	44,4
Total		15,5	34,8

**Cuadro 13. Cambios en los indicadores y las dimensiones de la exclusión social asociados a los 4 grandes itinerarios de integración/exclusión**

	Integración estable			Caídas a la exclusión			Procesos de integración			Exclusión continua	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009	
IND 1 Suspendido ppa 12 meses o más parado y parado actualmente		2,2		15,2	9,9	1,4	7,5	19,6			
IND 2 Suspendido ppa con un oficio de exclusión	0,8	1,1	1,5	5,1	10,3	2,5	9,5	19,2			
IND 3 Empleo de exclusión ppa por empleo irregular sin cobertura SS		0,6		9	13,9	0,3	15,3	12,1			
IND 4 No ocupados ni pensión contributiva	1,1	10,6	1,5	27,7	13,2	15,9	7,2	34,7			
IND 5 Hogares con algún parado y sin formación ocupacional	5,8	17,8	6,3	29,6	26,7	21,1	42,3	48,4			
IND 6 Todos los activos del hogar parados	1,3	9	1,1	23,9	16,8	8	20,6	36,1			
IND 7 Hogares clasificados como pobreza extrema	0,5		0,4	15,6	14,3		18	18,1			
IND 8 Privación de bienes	2	5,7	0,4	10,6	17,3	4,9	23,3	14,2			
IND 9 Extracomunitarios >= 18 años	3,6	2,6	10,3	8,3	13,6	14,7	24,9	25,2			
IND 10 No participa en elecciones ni organizaciones	2,1	8	1,2	13,7	18,5	10,6	18,2	19,1			
IND 11 No escolarizado curso 2009/10 de 3 a 15 años		0					1,8	0,9			
IND 12 Nadie de 16 a 64 tiene estadios	3,1	2,6	5,9	27	12,9	8,3	23	35,3			
IND 13 Analfabetos de 65 ó más años	0,5	2,8	0,9	14,7	0,5	2,8	0,6	11,8			
IND 14 Chabola, cueva, bajera, barración, prefabricado o similar U3 = 1,2,3,4	0,4			2,5	3,3		0,4	5,1			
IND 15 Deficiencias graves en la construcción, ruina	1,6	0,2	2,2	6,5	6,3		22,6	10,3			
IND 16 Insalubridad, humedades, suciedad, olores	5,3	3,8	6,8	9,5	10,3	2,6	22,3	15,7			
IND 17 Menos de 15 m/ persona	2,2	1,8	3,8	3,6	7,7	5,9	17,6	13			
IND 18 Tenencia en precario de la vivienda	2	0,3	4	6,3	4,7		8,5	2,8			
IND 19 Barreras arquitectónicas con discapacitados físicos en el hogar	2,5	2,6	1,4	9,7	9,1	1,5	13,7	7,1			
IND 20 Gastos de la vivienda excesivos	1,5	5,2	3,1	22,4	14,7	2,7	14,7	15,8			
IND 23 Han pasado hambre en los últimos 10 años	0,6	1	2,7	2,3	4,8	0,2	7,1	21,4			
IND 24 Todos los adultos con problemas graves de salud (>18 años)	1,6	2,8	4,4	15,9	6,2	1,9	8,7	9			
IND 25 Hogares con algún dependiente y sin apoyo	0,5		0,4	9,2	7,2		13,7	10,3			
IND 26 Hogares con enfermos que no han usado los servicios sanitarios en año				0,5			6,1	0			
IND 27 Han dejado de comprar medicinas, tratamientos o dietas por problemas económicos	3,6	3,8	5,3	16	19,2	5	23,3	36,4			
IND 28 Recibe o ha recibido malos tratos físicos o psicológicos en el hogar suma 5 y 10 años	2,4	0,4	3,9	12,1	18,4	0,8	14,9	13,5			
IND 29 Hogares con relaciones familiares malas o muy malas	0		0,6	6	8,1		3,6	4,4			
IND 30 Hogares con personas con problemas de alcohol, drogas o juego suma 5 y 10 años	3,8	2,8	7	13,5	17,2	0,9	17,7	21,7			
IND 31 Adolescente madre sin pareja en el hogar, últimos 10 años	0,2		1	5,7	8		4,2	7			



Cuadro 13. (Continuación)

	Integración estable		Caídas a la exclusión		Procesos de integración		Exclusión continua	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
IND 32 Alguien ha tenido o tiene antecedentes penales en el hogar, últimos 10 años	0,3		0,6	3,5	12,7		13	16,1
IND 33 Personas sin relaciones en el hogar y sin apoyo en enfermedad o dificultades	2,5	4,3	1,7	18,2	14,3	4,8	3,3	4,5
IND 34 Hogares con malas o muy malas relaciones con los vecinos				5,8	5,9		2,3	3,6
DIM 1 Exclusión del empleo: ind 1 a 6	7,9	25,8	9,3	52,8	47,6	34,3	56,1	65,7
DIM 2 Exclusión del consumo: ind 7 y 8	2,5	5,7	0,8	26,1	29	4,9	39	30,6
DIM 3 Exclusión política: ind 9 y 10	5,8	10	11,5	19,4	32	22,8	37,2	39,5
DIM 4 Exclusión de la educación: ind 11 a 13	3,6	5,4	6,5	38,9	13	10,6	25,1	44,1
DIM 5 Exclusión de la vivienda: ind 14 a 21	13,9	12,8	20	49,4	42,5	12,3	63	51,4
DIM 6 Exclusión de la salud: ind 22 a 27	6,1	7,5	11,9	35,9	33,9	7,1	45	50,7
DIM 7 Conflicto social: ind 28 a 32	5,4	3	10,7	26,9	31,3	1,7	29	28,9
DIM 8 Aislamiento social: ind 33 a 35	2,5	4,3	1,7	23,6	18,6	4,8	7,9	8,2

**Cuadro 14. Efectos de la crisis en la vida cotidiana de los hogares según su nivel de integración/exclusión social y los itinerarios recorridos 2007-2009**

	Situación en 2009				Itinerarios 2007-2009				Total
	Integrados	precarios	Exclusión compensada	Exclusión severa	Integración estable	Caída exclusión	Proceso de integración	Exclusión continua	
Avisos de corte de luz, agua o teléfono	1,8	16,2	27,4	38,3	9,7	27,4	11,4	39,4	13,8
Letras o alquileres impagados	0,9	13,2	23	22,3	7,5	21,7	10,2	26,9	10,7
Sufrir algún tipo de amenaza o expulsión de su vivienda	0,6	3,8	9,6	12,6	2,5	9,6	2,3	13,7	4,0
Reducir los gastos en alimentación	13,3	36,1	44,8	62,8	25,2	43,0	33,0	66,3	30,6
Reducir los gastos en vestido y calzado	28,4	52,9	60,1	66	41,6	54,6	44,9	78,7	45,7
Reducir los gastos fijos de la casa	22	45	56,6	57,7	34,5	54,6	36,4	62,1	38,8
Reducir los gastos de teléfono, televisión, internet	26	49,3	56,4	55	38,7	53,6	42,6	62,1	42,3
Reducción de actividades de ocio	33,3	51,9	56,9	69,4	43,4	53,8	46,6	76,8	47,0
Necesidad de pedir ayuda económica a parientes/amigos	4,9	20,5	36,4	51,6	13,4	34,1	15,9	57,4	18,7
Necesidad de pedir ayuda económica a una institución	0,8	10,6	23,8	39,2	5,8	24,2	9,7	38,9	10,4
Abandono del proceso educativo	0	1,7	5,6	4,8	1,0	5,3	0,6	6,3	1,8
Cambio de vivienda	1,3	0,8	5,8	11,8	0,5	4,3	4,0	12,8	2,0
Pérdida de relaciones sociales habituales	1	4,8	10,5	13,3	2,8	8,2	5,1	15,8	4,5
Volver a vivir a la casa de mis padres	0,2	2	2,5	5,8	1,1	3,4	2,3	4,3	1,7
Compartir piso con personas sin parentesco	0	2,3	2,5	4,7	1,4	2,4	1,1	4,2	1,6
Alquilar alguna habitación a otros	0	2,4	8,5	6,8	1,3	7,7	2,3	7,4	2,5
Necesidad de recurrir a roperos o similares	0	3,9	12,9	19,9	2,0	11,6	3,4	23,9	4,6
Dejar de usar transporte público	0	4,8	12,4	24,1	2,5	11,5	4,5	27,4	5,2
Dejar de comprar medicinas/seguir tratamiento	0	2,4	7,2	13,4	1,3	7,2	1,7	13,7	2,8
No llevar una dieta adecuada	0	5,7	12,4	37,2	3,1	14,5	4,0	33,7	6,4
Cambiar de ciudad por búsqueda de empleo	0,8	2,4	1,9	5,5	1,5	1,0	2,8	6,3	1,9
Reducir pagos/ayudas que realizaba a otras personas	1,8	5,8	6,3	11,7	3,5	4,8	8,0	14,9	4,8
Recurrir a los ahorros para cubrir los gastos	6,8	16,5	12,7	26,3	11,6	9,7	17,0	34,0	13,2
Vender propiedades o bienes para cubrir los gastos	0	1,2	1,4	16,4	0,6	1,4	1,7	14,9	1,6



# Crisis económica internacional e inmigración

Luis Díe Olmos

Doctor en Sociología. Responsable del Departamento de Estudios e Investigaciones de la Fundación Ceimigra-Valencia. Profesor de la Universidad Católica de Valencia  
luisdie@ono.com

Fecha de recepción: 21/07/2010

Fecha de aceptación: 26/08/2010

## Sumario

1. Algunas reflexiones necesarias.
2. Contextualización social de la realidad cotidiana de las personas inmigradas.
3. El impacto de la crisis económica (I): ¿retorno de las personas inmigradas?
4. El impacto de la crisis económica (II): de las condiciones jurídico-administrativas a las condiciones de vida.
5. El impacto de la crisis económica (III): de las condiciones económico-laborales a las condiciones de vida.
6. Conclusiones.

## RESUMEN

*Sabíamos que la crisis podía ocurrir y que, si ocurría, no podíamos tener capacidad de respuesta. Si ni siquiera durante las etapas de crecimiento se procuran los recursos para asegurar las condiciones de vida y el derecho a una vida digna, ¿qué puede esperarse en momentos de crisis? Además, los efectos de la crisis no afectan igual a todas las personas y grupos sociales: la crisis afecta con mayor dureza a las personas y familias con una situación más precaria. De ello veníamos advirtiendo desde hace años. Lo que no podíamos imaginar era que podía ocurrir tan pronto y tan profundamente.*

*Una vez da comienzo la situación de crisis, las personas y familias inmigradas son uno de los grupos de población más vulnerables por la desigualdad y la inseguridad jurídico-administrativa, por sus condiciones laborales y por las condiciones de vida que se derivan de las dos anteriores. Además, algunos discursos políticos y mediáticos utilizan la crisis para justificar una posición de rechazo previo de la inmigración y de la presencia de las personas inmigradas. Se argumenta con el desempleo y se justifica el endurecimiento de las políticas de entrada y permanencia en España o en Europa. Incluso las políticas de «retorno» y expulsiones. Nos olvidamos que cualquier reducción del volumen de población disminuye la demanda de pro-*



*ductos y servicios y, con ello, los niveles de producción y empleo, también para los españoles. Sin olvidar que los derechos humanos —y la garantía de la satisfacción de las necesidades humanas, que los establecen como tales— son vinculantes y de obligado cumplimiento para los Poderes Públicos y no pueden depender de las características de la persona ni de su situación administrativa.*

**Palabras clave:**

*Crisis económica, inmigración, condiciones de vida, condiciones jurídico-administrativas, condiciones laborales, retorno, expulsión, desempleo.*

**ABSTRACT**

*We knew that the economic crisis could still happen and that, if it happened, we could not have the capability of response. If not even during the periods of growth the resources are intended to assure the living conditions and the right to a worthy life, what can we expect in the context of an economic crisis? Furthermore, the effects of the crisis do not concern equally all the persons and social groups: the crisis concerns harder the persons and families with a more precarious situation. We were noticing this fact for years. What we could not imagine was that it could happen so soon and so deep.*

*Once the economic crisis begins, the immigrated persons and families are one of the more vulnerable groups of population because of their inequality and their possibility of losing their legal status; because of their worse working conditions; and because of their worse living conditions that result of the previous ones. In this context, some political and media speeches use the crisis to justify a position of previous rejection of immigration and the presence of immigrated persons. It is argued that unemployment justifies itself the hardening of the policies of entry and permanency in Spain and Europe. Unemployment is used to justify even the policies of «return» and deportation. We forget that any reduction of the volume of population diminishes the demand of products and services, and so the levels of production and employment for Spanish peoples too. And we cannot forget Human Rights —and the warranty of the human needs satisfaction, from which the Human Rights arise— are obliged for Public institutions and cannot depend on the specific characteristics of every single person or his or her legal status.*

**Key words:**

*Economic crisis, immigration, life conditions, legal status, working conditions, returns to origin countries, unemployment.*



# 1 ALGUNAS REFLEXIONES NECESARIAS

Los antecedentes de la crisis financiera internacional hay que buscarlos en un modelo de desarrollo económico que ha generado el enriquecimiento de algunos a costa del empobrecimiento de muchos y de imponer unas reglas de juego que, según se ha demostrado, suponen el riesgo de todos. Durante varias décadas hemos actuado como si ese riesgo estuviera controlado y avalara un enriquecimiento basado en la permisividad frente a la especulación, la irresponsabilidad fiscal, institucional, presupuestaria y política, no sólo de los poderes públicos, sino también de algunas organizaciones sociales, más preocupadas de ciertas fidelidades y de las subvenciones vinculadas a esas fidelidades, que de sus fines y de su imprescindible vinculación con las exigencias éticas de responder a las necesidades reales de las personas concretas.

Así, «la economía internacional», como hipóstasis de un modelo interesado que se estableció como indiscutible, y las instituciones que se erigieron en sus representantes y valedoras (FMI, BM, OMC, G-7...), han generado un subdesarrollo que supone el empobrecimiento de la mayor parte de la humanidad, que se ha visto condenada a aceptar la imposibilidad de salir de ese «subdesarrollo» desde aquellas reglas de juego. Pero este modelo de «maldesarrollo»<sup>(1)</sup> se ha demostrado suicida incluso para los propios países «desarrollados», que se predicaba salían beneficiados con la aplicación del mismo. Porque las causas de la crisis económica actual hemos de buscarlas en la liberalización de la economía y la desregulación tanto del sector financiero como del productivo, así como de las relaciones entre ambos.

En este contexto, resulta descorazonador y vergonzoso ver cómo algunas organizaciones sociales y sus directivos decidieron ser ciegos, sordos y mudos, mientras sonreían al poder, dejándose «querer». Y tantos silencios han de ser valorados como complicidades directas en el esperpento y la barbarie de los opresores y sus adláteres. Resulta verdaderamente incomprensible e inaceptable que determinadas instituciones se hayan arrojado, sin mucha resistencia que digamos y «sin complejos», en brazos de una forma de hacer política que postulaba y generaba la desigualdad, la injusticia y la inhumanidad, como «el

(1) TORTOSA, J.M.: *El maldesarrollo contemporáneo: un diagnóstico*. Santiago de Chile: Actual Marx Intervenciones, nº 7, Junio 2008.



mejor de los mundos posibles», a ritmo de especulación, desregulación, «pelotazos» y corrupción<sup>(2)</sup>.

## 2 CONTEXTUALIZACIÓN SOCIAL DE LA REALIDAD COTIDIANA DE LAS PERSONAS INMIGRADAS

La experiencia vivida por las personas inmigradas (Gráfico 1) resulta de la intersección de las **condiciones jurídico-administrativas** con las que se encuentran las personas extranjeras en los países de destino; las **condiciones económico-laborales**, que son el resultado de la legislación laboral y la protección efectiva a los trabajadores desde los servicios de Inspección y la Magistratura de Trabajo; y las **condiciones reales de vida**, como posibilidad de satisfacer o no las necesidades humanas y de ver o no realizados (cumplidos realmente) los Derechos Humanos, civiles y políticos, pero también los sociales, económicos, culturales y religiosos.

El problema es que las condiciones jurídico-administrativas y las condiciones económico-laborales, son las que prácticamente determinan las condiciones reales de vida. Y que éstas últimas no se vinculan con la necesidad de modificar aquéllas, ni siquiera en los casos en que se viva por debajo de la posibilidad de una vida digna de ser vivida.

Hemos de tener bien presente el hecho de que ni las condiciones jurídico-administrativas ni las condiciones económico-laborales dependen de las personas inmigradas. Es nuestra legislación la que genera y mantiene la irregularidad administrativa, y aumenta las «bolsas de irregularidad», a través de la rigidez y la inflexibilidad que hace que ni inmigrantes, ni empresarios, ni organizaciones sociales, puedan regularizar la situación de personas que necesitamos —y seguiremos necesitando en el futuro—. Es nuestra legislación la que no tiene en cuenta la necesidad tanto demográfica como económica de nuestros países receptores. Ni tiene en cuenta la incompatibilidad de las políticas de inmigración, desde el control de fronteras, la respuesta policial, los centros de internamiento y las deportaciones, con la necesidad incuestionable de la integración de todas las personas y grupos que compartimos una sociedad y un espacio común. Son nuestra mala legislación y nuestras políticas «virtuales» las que no están facilitando, precisamente, la construcción de un proyecto de sociedad común e incluyente y, por tanto, la necesaria cohesión social ya para ahora y para el futuro.

(2) JOLY, E.: *Impunidad. La corrupción en las entrañas del poder. ¿Queremos vivir en este mundo?* Buenos Aires: FCE, 2003.





Por otra parte, es nuestra normativa laboral; junto con las sucesivas reformas —precarizaciones— laborales de unos y otros; junto con la insuficiente capacidad de intervención de la Inspección de Trabajo, a la que no se dota de los recursos que serían necesarios para cumplir correctamente con su cometido; junto con la ineficiencia de algunos servicios de empleo públicos; junto con la tolerancia política frente a la economía sumergida, que es una de las cuestiones siempre pendientes de resolver de nuestro mercado de trabajo y nuestro sistema productivo, intensivo en mano de obra de baja cualificación... Todo ello es lo que origina un mercado de trabajo segmentado, con unos niveles altísimos de «empleo basura» o, si se prefiere, de precariedad laboral, insuficiencia salarial, subempleo de los recursos humanos y desaprovechamiento de las capacidades profesionales y humanas. Y nada de esto tiene que ver con la presencia de las personas inmigradas en España.

**Figura 1. La experiencia cotidiana de las personas inmigradas desde los contextos en los que se inserta**



Fuente: elaboración propia, Fundación CeiMigra, 2009.



Esas condiciones de vida reales tienen que ver con la posibilidad o no de satisfacer aquellas necesidades de las que depende una vida «humana». No podemos tener una vida «humana» por debajo de determinados mínimos. En estos niveles tan bajos ni el desarrollo integral de la persona y de la familia son posibles, ni la vida que les ha tocado en desgracia, que esas personas y familias no han elegido (sepan o no qué hacer con ella, después), puede ser considerada «digna» en ningún sentido.

### **3 EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA (I): ¿RETORNO DE LAS PERSONAS INMIGRADAS?**

La crisis económica se ha utilizado como pretexto, incluso explícito, en muchos países, para el endurecimiento de las leyes de extranjería y una creciente criminalización de las personas inmigradas.

Este endurecimiento de las políticas de entrada y permanencia suele tener dos justificaciones que, desde nuestro punto de vista, yerran gravemente. La primera responde a un argumento simple: si hay más personas desempleadas, hemos de expulsar inmigrantes, con el fin de dejar de nuevo disponibles sus puestos de trabajo para los autóctonos. La segunda, que cuanto más duras sean dichas políticas de entrada y permanencia, tanto menos inmigración habrá.

El problema con el que tropieza el primer argumento es que, incluso aunque fuera cierto que se «liberan» puestos de trabajo para los trabajadores autóctonos mediante la expulsión o el retorno de personas extranjeras, la disminución de población resultante supondría, asimismo, una disminución en el número de consumidores, lo que supondrá una disminución en la necesidad de producción y venta de bienes y servicios, y un aumento añadido del desempleo para toda la población, también la autóctona. Por el contrario, lo que algunos ya plantean con claridad es que, precisamente en un contexto de disminución del consumo (y de las ventas, la producción y el empleo), cualquier aumento en la población y, por tanto, la presencia y la permanencia de las personas inmigrantes, es uno de los factores que paliar los efectos de la crisis y contribuyen a su solución. Y, al contrario, cualquier medida que consiga una disminución de la población efectiva tendrá como efecto el agravamiento y la mayor duración de la crisis económica actual.

El segundo argumento, igualmente equivocado aunque nos lo creamos de tanto repetirlo, no tiene en cuenta el hecho evidente de que, en una crisis mundial, los efectos son peores y la desprotección mayor, en los países del Sur,

empobrecidos, que en los países «desarrollados». Las desigualdades internacionales permanecen ahí y, por tanto, las dificultades para una vida digna y los motivos para emigrar, seguirán aumentando.

Las medidas para el retorno voluntario son y serán, así, ineficaces si lo que pretenden es la «vuelta atrás», es decir, la desaparición o la disminución intensa de personas inmigradas en las sociedades receptoras. Y el endurecimiento de las políticas de entrada y permanencia lo que consiguen es, precisamente, el asentamiento definitivo en el país de destino.

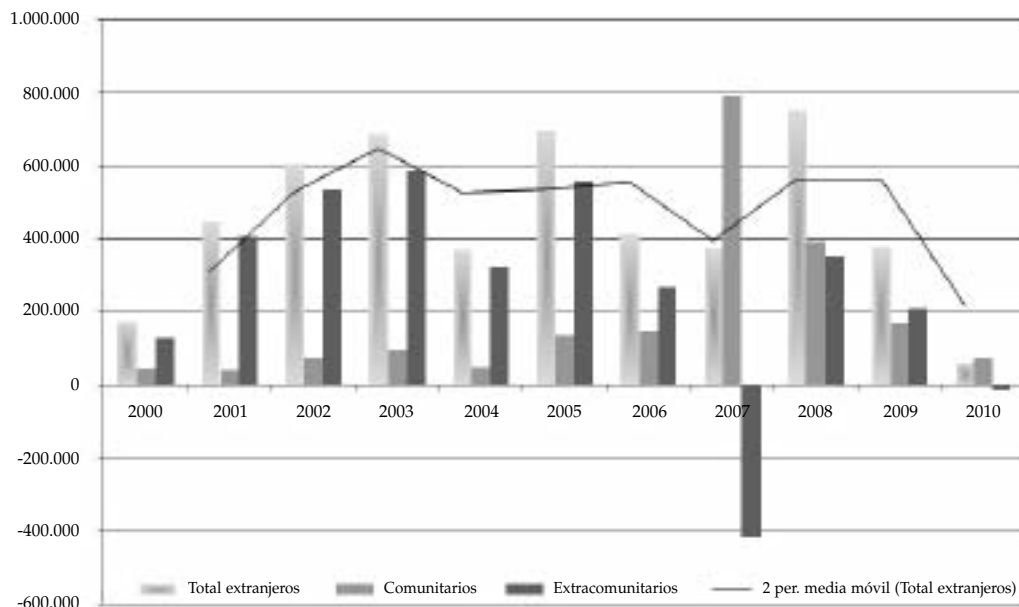
Por lo tanto, el retorno de las personas emigradas a los países de origen dependerá más de la situación particular en la que se encuentren las personas y familias concretas (tanto económicamente como desde el punto de vista afectivo y/o de arraigo —pareja, hijos, vivienda...— en el país de destino), de sus expectativas respecto de la situación en el país de destino y de origen, que del endurecimiento de las políticas y de los mensajes políticos que intentan desalentar la migración hacia los países receptores<sup>(3)</sup>. Por encima, también, de las situaciones de desempleo y vulnerabilización, o de las situaciones de abierta dependencia familiar o institucional, muchas veces asumidas como «sólo temporales».

Por tanto, vamos a ver, en primer lugar, de qué modo ha afectado la crisis económica a las entradas de personas extranjeras y si ésta ha tenido o no efecto disuasorio en términos de movilidad internacional o de «salidas» desde España.

Como podemos observar (Gráfico 2), las entradas totales se han mantenido, hasta 2009, positivas y en torno a unos mínimos de 370.000 personas en 2004, 2007 y 2009. Sin embargo, en 2010 las entradas, todavía positivas, sólo son de 60.000 personas. De hecho, las entradas se mantienen positivas por la incorporación de personas procedentes de la Unión Europea (más de 73.000 personas), mientras que la población extracomunitaria empadronada en España disminuye en 13.000 personas (recordemos que sobre un total de 3.362.425 personas esto supone una disminución de tan solo un 0,39% del total de la población extracomunitaria).

Con anterioridad a la crisis económica, las entradas de población perteneciente a la Unión Europea se mantuvieron, entre 2001 y 2006, en niveles bajos (hasta 143.933 personas). La disminución de población extracomunitaria de 2007 respecto de 2006 se debe a la entrada de Bulgaria y Rumanía en la Unión

(3) DUQUE, G.; ROSSI, N.G.: *Crisis y migración: ¿el retorno esperado o búsqueda de alternativas?* Ecuador: FLACSO, 2009. Disponible en: <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/931/1/02.%20Dossier%20central.%20Crisis%20y%20migraci%C3%B3n%E2%80%A6%20Guido%20Duque,%20Natalia%20Genta%20Rossi.pdf> (consulta realizada el 24-4-2010).

**Figura 2. Evolución entradas de personas extranjeras en España hasta 2010**


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Padrón continuo disponibles en el INE.

Europea y significa sólo una «reubicación» de población entre las dos categorías (comunitaria y extracomunitaria), pero con un aumento total de 375.388 personas. La población extracomunitaria sigue, aproximadamente, la misma pauta que la población total extranjera, siempre con entradas positivas a excepción del 2007, con la situación ya mencionada de Bulgaria y Rumanía. Finalmente, podemos observar una reducción de casi un 50% en las entradas totales en 2009 respecto a 2008, pero todavía con una entrada neta de casi 380.000 personas.

A lo largo de todo el 2008 sólo puede observarse una reducción de la población empadronada entre las personas procedentes de Argentina, Bolivia y Ecuador, con una reducción total de 23.197 personas (sobre más de 5,5 millones de extranjeros residentes en España, o 3,3 millones de personas extracomunitarias). Esta disminución es, aproximadamente una tercera parte de lo que ha aumentado ese mismo año la población de origen rumano; algo más de una décima parte de lo que ha aumentado la población extranjera procedente de la Unión Europea (especialmente de Bulgaria, Italia —¿población de origen argentino con nacionalidad italiana?—, Polonia, Portugal...); o una quinta parte de lo que ha aumentado la población africana residente en España, o no llega a la mitad de lo que han aumentado las demás nacionalidades

americanas... Por lo que la reducción en el empadronamiento queda mucho más que compensada por otras nuevas incorporaciones. Y en todas y cada una de las Comunidades Autónomas españolas, incluidas Ceuta y Melilla, se da un aumento de población extranjera empadronada. Sólo en Extremadura descende el número de personas extracomunitarias empadronadas (293 personas).

No ocurre lo mismo en 2009, a pesar de que el aumento siga siendo, en total, mayor que la disminución. Los ocho países que ven disminuir sus efectivos son Ecuador, Bolivia, Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay, Chile y Venezuela, con un total de 83.278 empadronados menos. Por otra parte, los ocho países con mayores incorporaciones en 2009 son Rumanía, Marruecos, Reino Unido, China, Italia, Senegal, Alemania y Bulgaria, con un total de 102.710 nuevos residentes empadronados en España en este último año.

## **4 EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA (II): DE LAS CONDICIONES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS A LAS CONDICIONES DE VIDA**

El cumplimiento y garantía de los derechos humanos, ¿se pueden condicionar a los efectos de una crisis económica? ¿Es menor la responsabilidad pública en ese cumplimiento y garantía durante una crisis económica? ¿Se pueden negar los derechos humanos a las personas que se encuentran en situación administrativa irregular? El Defensor del Pueblo del Estado Español y los de las Comunidades Autónomas rechazan esa posibilidad. Sin embargo, nuestra legislación, algunos discursos políticos, y muchas prácticas administrativas parecen ir en esa dirección, siempre peligrosa.

Las personas que se encuentran en situación administrativa irregular están perdiendo, desde hace tiempo, el derecho a circular no sólo entre países, sino incluso el derecho a «salir de casa». No pocas personas tienen miedo de salir a la calle porque pueden detenerlas, sin haber cometido ningún delito, encarcelarlas en algún Centro de Internamiento y deportarlas al país de origen o a algún otro con el que haya un tratado que permita la deportación de «ciudadanos de terceros países».

Con la excusa de la seguridad y de la crisis y el empleo, están proliferando las actuaciones policiales. Así, se están haciendo controles de la irregularidad administrativa en las puertas de los colegios, en las estaciones de tren o de autobuses, incluso en determinados servicios y organizaciones sociales de atención a inmigrantes. Eso, por no hablar de los cupos de detención por nacionalidad exigidos en algunos momentos a los propios agentes de policía o, como la instrucción, contestada por los propios agentes y sindicatos de policía,



acerca de apresurar los procedimientos de expulsión (¿deportaciones sumarísimas?), ocultándolos a abogados defensores, fiscales y jueces... (¿?). Hasta el punto de que un grupo de juristas<sup>(4)</sup> denuncia que «parte de las detenciones exprés que promueve la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil son ilegales».

Hace tiempo que se conocen las grandes diferencias (deportación o multa) en el tratamiento jurídico de la irregularidad entre unas provincias y otras, incluso dentro de una misma Comunidad Autónoma, siendo la Ley aplicable la misma en todo el territorio nacional. Pero estas diferencias nos muestran un grado de «discrecionalidad» que resulta más que cuestionable cuando se interpreta la ley de la forma más rígida posible e incluso, en ocasiones, más allá de lo que la propia ley establece. De hecho, hay personas que cumplen con los requisitos para una regularización por arraigo, que viven más de tres años en España, pero por tener una orden de expulsión emitida en Ceuta, Melilla o Canarias, esa orden de expulsión prevalece sobre los requisitos formales para el arraigo. Todo ello puede suponer una condena, de facto, a la irregularidad permanente como condición insalvable —desde nuestra legislación y nuestras prácticas administrativas— y como factor permanente de indefensión y de exclusión social.

Por otra parte, aun cumpliendo con todos los requisitos formales para la regularización por arraigo y con una oferta de trabajo, si la empresa no cumple con los requisitos que se le exigen al empleador —no al trabajador extranjero—, la ley se aplica castigando, de nuevo, al trabajador, que no puede obtener su regularización administrativa.

La existencia, organización, funciones y finalidad de los CIE está más que cuestionada por los Defensores del Pueblo. Deberían convertirse en centros de acogida y de incorporación efectiva a la sociedad de destino, en lugar de ser gestionados como prisiones encubiertas, fuera del sistema penitenciario español. Desde el ámbito jurídico, se habla desde hace tiempo de «irregularidades jurídicas» en su funcionamiento. En realidad, deberíamos cuestionar, incluso, si tienen la base jurídica suficiente para legitimar su existencia. Nada menos que 148 profesores de derecho penal y constitucional de distintas Universidades españolas han firmado un manifiesto «para que el Derecho no se detenga a las puertas de los CIEs»<sup>(5)</sup>.

(4) Disponible en: <http://www.publico.es/espana/293547/informe/denuncia/agujeros/legales/expulsiones/expres>. Ver también la página de este grupo de juristas (profesores de Derecho Penal, jueces, fiscales y abogados): <http://www.inmigrapenal.com/> (consulta realizada: 28-4-2010).

(5) Apartado sobre los Centros de Internamiento de la página de «Inmigrapenal». Disponible en: <http://www.inmigrapenal.com/> (consulta realizada: 28-4-2010).

Sin embargo, las situaciones de desprotección e indefensión no sólo afectan a las personas o familias en situación irregular, sino también a aquellas que, contando con el permiso de trabajo y residencia en España, se encuentran en trámites para su renovación o están esperando su resolución. Aquí surgen diversos problemas «en la práctica».

Para la renovación, han de haber cotizado al menos seis meses al año. Pero si han cotizado entre tres y seis meses al año pueden renovar su permiso de residencia y trabajo si cumplen otros requisitos:

- **Presentar un contrato de trabajo...** Este requisito significa «estar trabajando en el momento de la renovación» y recordemos que estamos en una situación de crisis económica con tasas de desempleo para la población extranjera por encima del 30%.
- **No haber renunciado voluntariamente al empleo.** Pero hay situaciones en las que la persona cobra unos 300 €/mes, cuando están firmando nóminas de hasta 1000 €/mes. Como no les pagan, las personas se hartan y se van. Pero entonces esas empresas les exigen que firmen la baja voluntaria. La situación se convierte en una trampa: o aceptan la explotación, en cuyo caso no pueden vivir, o se van del empleo, en cuyo caso no pueden quedarse.
- **Y demostrar la búsqueda activa de empleo,** no sólo estando inscritos en el servicio de empleo, sino también realizando cursos de capacitación laboral. Pero, ¿cómo van a hacer cursos cuando lo que necesitan es buscarse la vida para comer todos los días, pagar la vivienda, etc.? De nuevo, hay provincias y Delegaciones de Gobierno que interpretan y aplican la misma normativa de forma más restrictiva que otras, lo que supone, de nuevo también, una indefensión ante la «discrecionalidad» o la arbitrariedad en la aplicación de la ley.

Cuando a una persona «con papeles» se le niega la renovación, queda tan desprotegido y amenazado, como si acabara de llegar, tenga o no familia aquí u otras personas que dependen de ella. Y también se han detectado situaciones en las que se niega o se quita el subsidio de desempleo al que se tiene derecho. El problema surge cuando la renovación tarda unos cinco meses en ser resuelta. Entonces, cuando la persona solicita el subsidio al que tiene derecho y se encuentra a la espera de la renovación, a los tres meses se le quita dicha protección, porque se le exige que presente la renovación para seguir recibiendo dicha prestación por desempleo. De nuevo, son los requisitos administrativos y el funcionamiento de nuestros propios sistemas los que niegan el cumplimiento y la garantía de los derechos que las personas tienen y han adquirido



por su trabajo y su participación en la creación de riqueza en la sociedad de destino.

## **5 EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA (III): DE LAS CONDICIONES ECONÓMICO-LABORALES A LAS CONDICIONES DE VIDA**

Hablar del empleo y las condiciones laborales en España tiene como condición el reconocimiento, primero, de una mala situación demográfica de la sociedad española; en segundo lugar, de una mala situación del consumo interno; y tercero, de la sucesiva precarización de las condiciones laborales.

El factor demográfico no es menor: baja natalidad, envejecimiento de la población, dificultad creciente para sustituir a los trabajadores y trabajadoras que se jubilan y, paralelamente, para mantener el sistema de la Seguridad Social; e insuficiencia creciente de la demanda interna de bienes y servicios. En 2034 alcanzarán la edad de jubilación 15.306.674 personas, mientras que sólo alcanzarán la edad laboral, manteniéndose la natalidad actual, 11.182.105 personas. Esto supone que, para reemplazar a la población en edad laboral, necesitaremos la entrada de 4.124.569 personas.

Sin embargo, esto no supone «más trabajo para todos». Todo lo contrario: una demanda interna estancada o decreciente supone menos necesidad de producción y menor nivel de empleo, especialmente si esperamos una productividad creciente. De hecho, el aumento del empleo en España entre 1996 y 2006, depende, al menos en parte, del aumento de población asociado a la entrada y permanencia de personas extranjeras en España: gracias a la llegada de personas inmigradas a España, hemos visto crecer los niveles de empleo, también para las personas españolas, y mejorar los niveles salariales, también en los sectores progresivamente ocupados por personas extranjeras<sup>(6)</sup>.

Y en tercer lugar, las sucesivas reformas laborales de los distintos gobiernos han vulnerabilizado las condiciones de vida de una proporción creciente de personas que ven cómo disminuyen sus ingresos reales, cuando no directamente los nominales, bien vía «empleo basura», bien vía desempleo-sin-subsidio. La disminución de los ingresos disponibles o de la capacidad de gasto actúa en el mismo sentido que cualquier disminución de población: disminuyendo la demanda interna, la necesidad de producción y el nivel de empleo y, por tanto, acrecentando los efectos de la crisis económica y haciéndolos perdurar en el tiempo.

(6) PAJARES, M.: *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2007*. Madrid: MTAS, Colección Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración nº 14, 2007.



Dicho esto, la situación actual de desempleo y desprotección social es un auténtico disparate. Según los últimos datos de la EPA<sup>(7)</sup>, el número total de parados aumenta en 286.200 personas respecto al trimestre anterior y se sitúa en 4.612.700 personas. La tasa de paro aumenta 1,22 puntos, situándose en el 20,05%. La cifra de desempleados se ha incrementado en 602.000 personas en los últimos 12 meses. El número de hogares con todos sus miembros activos en paro aumenta en 78.500 respecto al trimestre anterior y en 230.200 en los 12 últimos meses. El número total estimado de hogares en esta situación es de 1.298.500.

En cuanto a la situación que viven las personas y familias extranjeras, podemos señalar que hay más de 1,13 millones de personas desempleadas (incluyendo las procedentes de la Unión Europea y las extracomunitarias). La tasa de paro asciende, en el primer trimestre de 2010, a más del 30% entre la población extranjera (frente al 18% de los españoles).

La pérdida de empleos «normalizados» puede estar teniendo dos paliativos: la vuelta a la economía sumergida y el consiguiente aumento de la misma; y la solidaridad entre familiares y connacionales. Pero ambos paliativos no siempre pueden evitar la pérdida de la vivienda, los procesos de empobrecimiento y/o el deslizamiento desde la vulnerabilización económica y social hacia situaciones de marginalidad o exclusión.

De hecho, durante toda la fase de expansión económica anterior, la tasa de la pobreza se ha mantenido constante<sup>(8)</sup>. Esto indica que algo hemos hecho mal, puesto que en un momento de crecimiento de la riqueza y de disponibilidad presupuestaria, no se han desarrollado las políticas necesarias para aprovechar esa coyuntura y reducir significativamente las tasas de personas y hogares en situación de pobreza en España (el 38% de la población de los barrios deteriorados de la Comunidad Valenciana se encontraba en situación de pobreza en 2003). Algunas familias vieron aumentar sus ingresos vía economía sumergida y trabajo a destajo, con niveles muy superiores de ingresos a los que corresponderían por su situación personal o familiar o su capacitación laboral. Este hecho tampoco ha reducido las tasas de pobreza, por lo que otras familias y personas han estado cayendo por debajo del umbral de la pobreza en este mismo periodo. Pero, además, ha acostumbrado a algunas de estas personas y familias a mantener una capacidad y un nivel de gasto muy por encima de las posibilidades «normales» o «esperables» asociadas a sus características personales o familiares, con lo que el impacto subjetivo de una

(7) EPA: primer trimestre de 2010, presentada el 30 de Abril de 2010. INE.

(8) Fundació Caixa Catalunya: *Informe de la inclusió social en Espanya 2009*. Barcelona: Fundació Caixa Catalunya, 2009.



pérdida de ingresos puede ser mucho mayor y las necesidades o expectativas que se han creado, en el periodo de altos ingresos, pueden hacer mucho más difícil una «conformidad» o una «resignación» ante la nueva situación<sup>(9)</sup>.

Si ya entonces los diferentes servicios públicos no tenían la capacidad suficiente para atender tales situaciones ni en número ni en profundidad de las intervenciones, ¿qué puede decirse de tal capacidad de respuesta en un momento como el actual?

Así, ya en 2006, el informe de Cáritas Europa señalaba cómo la desprotección en las condiciones jurídico-administrativas, en el empleo, en la vivienda, en la salud, en la educación, en la participación pública y política de las personas inmigradas podía suponer una condena no inevitable a la pobreza y la exclusión<sup>(10)</sup>. Y daba las recomendaciones correspondientes. Lo mismo podemos decir del informe de Cáritas ante la crisis<sup>(11)</sup>, el IV informe del Observatorio de la Realidad Social sobre *La acción ante la crisis*<sup>(12)</sup>, o el análisis del Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos<sup>(13)</sup>.

Sin embargo, parece que la urgencia por rescatar a las entidades financieras y para evitar las pérdidas —y la responsabilidad— de quienes han provocado la crisis es más importante, y muy distinta en recursos aportados, que asegurar las condiciones de vida dignas para quienes pueden estar perdiéndolo todo, hasta una mínima «normalidad social».

## 6 CONCLUSIONES

Se reconozca o no, tanto España como Europa necesitan que vengan estas personas, que vengan más y que vengan para quedarse. Nuestra necesidad demográfica es evidente. Y nuestra necesidad económica también lo es: no sólo por el trabajo de las personas extranjeras y la generación de riqueza que eso supone y la mayor recaudación de impuestos, que sostiene nuestros sistemas de bienestar, sino también por su consumo de bienes y servicios.

(9) Algunos estudios advertían de este riesgo y esta posibilidad ya durante la crisis. Así lo hizo, por ejemplo, el informe —no publicado— sobre «barrios en crisis en la Comunidad Valenciana», patrocinado con fondos europeos por la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, primero, y por la Consellería de Infraestructuras, después. Este estudio fue terminado en 2004, presentado en junio de 2006, y «mencionado» en una publicación de la Unión Europea realizada desde Italia. Cfr. Centro de Evaluación Territorial, *Proyecto Europeo Interreg-III B Medocc*, Ed. Alinea, Florencia, 2004.

(10) Cáritas Europa: *Emigración: ¿un viaje hacia la pobreza? Tercer informe sobre la pobreza en Europa*. Bruselas: Cáritas, 2006.

(11) Cáritas Española: *Cáritas ante la crisis*. Madrid: Cáritas Española, 2009.

(12) Cáritas Española: *La acción social ante la crisis*. Madrid: Cáritas Española, 2009.

(13) LAPARRA, M.; AYALA, L.: *El Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid: Fundación FOESSA, Cáritas Española Editores, 2009.

Hay más de cinco millones de personas extranjeras viviendo en España. ¿Qué pasaría si nos quedásemos, de repente, sin cinco millones de consumidores de bienes y servicios? Como ya han dicho algunos expertos, la inmigración no es parte del problema, sino de la solución: ¿Qué efectos tendría, en la demanda de bienes y servicios, en la producción de los mismos, y en el empleo, el aumento del número de personas consumidoras? ¿Cuántos yacimientos de empleo se pueden desarrollar en España en lo relativo al cuidado de personas, a la atención de las personas y grupos más desfavorecidos, a la atención de la diversidad cultural y religiosa, a la prevención del racismo y la xenofobia, a la integración y a la formación de todas las personas, grupos y profesionales para la ciudadanía? Además de que los Derechos Humanos son y seguirán siendo previos a cualquier situación (social, económica, cultural, religiosa, administrativa...) de las personas concretas y de obligado cumplimiento para los poderes y Administraciones Públicas.

En cambio, social y políticamente, seguimos acentuando y priorizando las políticas de inmigración desde el control de fronteras, la persecución policial y las deportaciones incluso «sumarísimas». Deberíamos preguntarnos si, desde ahí, es posible hablar de «integración» en ningún sentido. Ya hay voces, entre los responsables políticos, que afirman que hay que condicionar los derechos humanos, que algunos ya están desfasados, que la crisis justifica la restricción de derechos, que se pueden modificar la seguridad jurídica y las garantías procesales, que podemos incumplir la ley (de empadronamiento, por ejemplo) cuando se trata de las personas inmigrantes.

El problema es que siempre ha resultado mucho más fácil y contagiosa la utilización de los prejuicios, que no se basan en la realidad, que la explicación de situaciones inevitablemente complejas. Es mucho más fácil afirmar sin demostrar la relación entre inmigración y delincuencia, que utilizar los informes del Ministerio del Interior que la desmienten o la matizan. Es mucho más fácil afirmar sin demostrar que nos quitan empleos, que explicar que, en realidad, están generando empleo también para las personas españolas. Es mucho más fácil afirmar «el problema de la inmigración», que explicar por qué también nosotros les necesitamos y qué problemas no habíamos resuelto nosotros, entre la población española, antes de la llegada de las personas inmigradas. Es mucho más fácil hablar de la irregularidad como «personas ilegales», que admitir que nuestras leyes de extranjería son una chapuza y algunas prácticas administrativas son inaceptables jurídica y éticamente. Es más fácil mantener nuestro etnocentrismo y nuestras relaciones de poder, que explicar la necesidad creciente de una integración basada en la igualdad real y en las garantías efectivas para que esa igualdad sea posible.



La lucha es desigual entre la simpleza, aunque sea falsa y manipuladora, y la complejidad. Pero la extensión de los prejuicios y el surgimiento de los fantasmas, viejos en Europa, del racismo y la xenofobia, junto con el mantenimiento de la desigualdad y la exclusión social, hacen urgente no sólo las respuestas y el empeño, sino también la coordinación entre organizaciones sociales y entre éstas y las Administraciones Públicas —y de éstas entre ellas—. Lo que está en juego es la dignidad de las personas y el futuro de todos.

¿Cuándo comenzaremos a responder a la realidad en lugar de negarla? Todavía tenemos tiempo para promover la integración real entre todos los grupos que formamos parte de una misma y única sociedad. Lo que no tenemos es tiempo que perder.



# El tercer sector, la exclusión social y la crisis de la economía española

Rafael Aliena

Universidad de Valencia  
Rafael.Aliena@uv.es

Fecha de recepción: 21/07/2010  
Fecha de aceptación: 26/08/2010

## Sumario

1. Los límites de la teoría del colchón.
2. Tercer sector y vida buena.
3. La trinidad del tercer sector.
4. Recapitulación.
5. Bibliografía.

## RESUMEN

*El artículo considera los beneficios que el tercer sector puede ofrecer a los afectados por la crisis de la economía española. Dada su naturaleza trinitaria (ser providente, actor político e instituidor de lo social), (1) provee bienestar y «titularidades», al tiempo que le pide al Estado que mejore sus provisiones, (2) facilita la realización de ciertos bienes morales (identidad, reconocimiento, sociabilidad) y (3) contribuye a crear las condiciones ecológicas para una vida buena. El tercer sector ofrece también experiencias y oportunidades enriquecedoras y útiles a los afectados por la crisis de la economía española.*

## Palabras clave:

*Tercer sector, crisis económica, pobreza, exclusión social, bienestar, derechos sociales, vida buena.*

**ABSTRACT**

*This article considers the potential contributions of the third sector to those affected by the crisis of the Spanish economy. It, given its trinity nature (provident being, political actor and builder of society), (1) provides welfare and entitlements and force the state to improve its provisions, (2) make possible the realization of certain moral goods (identity, recognition, sociability), and (3) creates the ecological conditions which necessary for a good life. Third sector can also offer enriching and useful experiences and opportunities to those affected by the crisis of the Spanish economy.*

**Key words:**

*Third sector, economic crisis, poverty, social exclusion, welfare, social rights, good life.*

La crisis de la economía española genera desempleo, precariedad y pobreza. Estos efectos vienen siendo estudiados desde instituciones bien distintas.

¿Qué papel *tiene* o *debería tener* el tercer sector en este momento? ¿Qué papel *puede* jugar? ¿Cuál, si se dieran las condiciones adecuadas?<sup>(1)</sup>

Nos acude a la mente la palabra «colchón» y a renglón seguido se nos abre la cerca de un campo semántico en el que pacen verbos como atemperar, moderar, paliar, amortiguar y suavizar.

Nos vienen a la memoria palabras antiguas de un filósofo al que volveremos a utilizar, Michael Walzer, quien escribió: «Los individuos dominados y que experimentan privaciones suelen estar desorganizados además de empobrecidos, mientras que personas pobres con sólidas familias, iglesias, sindicatos, partidos políticos y alianzas étnicas no suelen estar dominadas o experimentar privaciones por mucho tiempo. Ni siquiera en el mercado se encuentran solas, aisladas estas personas»<sup>(2)</sup>.

Del tercer sector se espera que mitigue o atenúe los efectos sociales de la crisis de la economía española, al igual —hay que suponer— que la familia en la crisis de los 70 y en la de 1993-94, una institución social que, como se ha escrito del primero de estos dos momentos, «permitió cruzar las aguas de una tasa de paro cercana al 25% sin demasiados ahogados»<sup>(3)</sup>.

¿Podemos esperar lo mismo del tercer sector hoy? Ésta no es la pregunta. ¿Contribuirá, junto con una familia debilitada, a que no haya «demasiados ahogados»? No podemos plantearlo así (para empezar no sabemos cuántos deberán cruzar las aguas y cuán grande será el mar). Nadie conoce el futuro. Podríamos especular si lo logrará o no, a la vista de su potencia y recursos, y, siendo pesimistas o realistas, conjeturar que no, que otro deberá ser quien guíe al pueblo en su travesía. Ésta, no obstante, sigue sin ser la cuestión a dilucidar.

¿Qué puede hacer el tercer sector? ¿Qué hace habitualmente, aunque no sea consciente de ello? ¿Qué es lo que está inscrito en su naturaleza, historia y deseo?

(1) Este artículo utiliza partes de dos escritos anteriores, aunque introduce novedades, matices y pequeñas correcciones. ALIENA, Rafael. *Las esferas de la calidad. El mundo voluntario, la acción social y la búsqueda de sistema*. Madrid: Fundación FOESSA, 2008. ALIENA, Rafael. Los equilibrios del Tercer Sector: una defensa del pluralismo de funciones. Madrid: Fundación Luis Vives, 2008.

(2) WALZER, Michael. La idea de la sociedad civil. Una vía de reconstrucción social. En: *DEBATS*, marzo 1992, nº 39, p. 35. Puede encontrarse este artículo, en otra traducción, en: Rafael del Águila *et al.*, *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza, 1998, pp. 375-394.

(3) RODRÍGUEZ, Juan Carlos. La familia española entre dos crisis. En: *EL MUNDO* 19/05/2009.



No puedo olvidar que los afectados por la crisis no son un grupo homogéneo y que, cuando menos, deben ser agrupados en las tres clases que siguen.

1. Las víctimas de la crisis de la economía española, las personas afectadas, los heridos y golpeados por ella: nuevos desempleados, hogares empobrecidos o incapaces de hacer frente a sus deudas, ángeles caídos, sorprendidos mientras hacían planes para una vida más próspera, una nueva vivienda o un pequeño lujo, viaje o proyecto. Ninguno de todos ellos tenía previsto subirse al autobús de Schumpeter<sup>(4)</sup>. Olvidaron quizá la precariedad de la vida; viven en carne cuán frágil es el bien.
2. Los que ya se situaban por debajo del umbral de la pobreza antes de la crisis de la economía española, cuyas posibilidades de sacar la cabeza y mejorar se ven, a buen seguro, reducidas dramáticamente. Éstos ya viajaban en el antedicho autobús, pero esperaban bajar en una parada próxima. Para ellos, muy probablemente, el viaje se alargará en el tiempo.
3. Los que llevan años como viajeros en el autobús de la pobreza, que han alumbrado en él sus criaturas, y que siguen allí, padres e hijos, atados a un destino fatal. Éstos, que nunca dieron la impresión de que fueran a apearse nunca, ahora la dan (si cabe) en menor medida. Viajan en la parte trasera de un autobús compartimentado, sin tratos con el resto, casi invisibles. Sus puertas, aquellas por las que están autorizados a salir, parecen no abrirse nunca. Sus modos de sentir, pensar y actuar les hacen difícil la vida fuera del autobús. Algunos han vivido traumas y tenido experiencias que les han marcado a fuego. Sus heridas son profundas (y ocultas), su carne se halla más desgarrada y perforada, sus tejidos, más sangrantes, no parecen recuperables. Ofendidos y humillados, pueden llegar a ser personas muy difíciles.

Establecidas las distinciones, sépase que usaré en adelante la expresión «heridos y golpeados por la crisis de la economía española» en un sentido inclusivo, para referirme, perdiendo todo matiz, a todos ellos.

(4) El economista Joseph A. Schumpeter (1883-1950) utilizó esta imagen para afirmar que poco importaba que ese autobús del desempleo llevara muchos pasajeros, si éstos subían y se apeaban del mismo a lo largo del trayecto y nadie se quedaba en él demasiado tiempo.





# 1 LOS LÍMITES DE LA TEORÍA DEL COLCHÓN

El problema con este campo semántico y este conjunto de imágenes e ideas es doble:

1. Se piensa en términos de bienestar *qua* bienes y servicios, a semejanza de cuando se estudió la familia, a la que se veía como dispensadora de apoyo social, vivienda, comida, regalos, préstamos, orientación y contactos para encontrar empleo, etc. (no todos tangibles o mensurables, pero sí la mayoría). Es evidente que esta limitación está menos presente en las palabras de Walzer. Si escarbas por debajo de ellas, esperas encontrar bienes como identidad, sentido, orientación, narraciones colectivas, historias de resistencia y superación, etc. Te conectan con la adversidad de tanta gente y con los temores de tantos perseguidos: «¿Dónde encontrar la fe, la fuerza, la tenacidad?»— clama uno de ellos en una importante novela<sup>(5)</sup>.
2. Se considera el bien que el tercer sector puede hacer a los afectados por la crisis en cuanto sujetos (u objetos) de su actuación y se calcula cuán beneficiados resultarán en su condición de asistidos o apoyados, pero se olvida que esos «heridos y golpeados» son algo más que sujetos de necesidad y merecimiento y que, en otros momentos y lugares, son otras cosas, por ejemplo, actores en el tercer sector (socios, voluntarios, asesores en entidades que nada tienen que ver con su necesidad). Su relación con el tercer sector puede incluso ser anterior a su herida y golpe. Los socios, voluntarios y asesores del tercer sector, como cualquier vecino, también sufren la crisis.

En razón del primer límite, pasamos del concepto de bienestar al de vida buena.

Al tomarnos en serio el segundo límite y la duplicación del sujeto en objeto (que nunca lo es del todo) y actor, nos vemos forzados a considerar las oportunidades y experiencias valiosas que el tercer sector ofrece.

Repetiremos la pregunta. ¿Qué papel *tiene* o *debería tener* el tercer sector en este momento? ¿Qué papel *puede* jugar? ¿Cuál, si se dieran las condiciones adecuadas?

*En primer lugar*, el tercer sector protege y promueve las posibilidades de una vida buena para los heridos y golpeados por la crisis de la economía es-

(5) GROSSMAN, Vasili. *Vida y destino*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2007, p. 882.



pañola. Para ello (1) protege a las personas contra el daño que la crisis puede causar a sus perspectivas de una vida buena; (2) les ayuda a adquirir las cualidades o virtudes que necesitan y a desarrollar la motivación y la fuerza de voluntad que les pondrán en la buena senda; (3) les ofrece un espacio en el que pueden cultivarse ciertos bienes morales; y (4) se esfuerza por brindarles los recursos materiales que propician una vida buena y por asegurar el entorno natural, social, cultural y económico adecuado<sup>(6)</sup>.

Esta función la desempeña gracias a la que llamaremos la naturaleza trinitaria de un tercer sector que, además de provisor, es actor político e instituidor de lo social, y gracias a su capacidad de producir bienes externos y realizar bienes internos (*vid. infra*).

*En segundo lugar*, el tercer sector ofrece a nuestros «heridos y golpeados» oportunidades y experiencias valiosas (aunque pueden ser pensadas como constitutivas de la vida buena, preferimos mantener la distinción), gracias a las cuales hacen avanzar sus intereses y visiones y se realizan como personas (se hacen mejores, se entretienen, encuentran empleo, se sienten importantes o útiles, se forman, adquieren contactos, desarrollan habilidades y cultivan virtudes, se sienten parte de algo más grande, ganan dinero, etc.).

Les ofrece en concreto:

1. Oportunidades para el despliegue de su espíritu emprendedor y su iniciativa, así como un espacio en donde afirmar y desarrollar sus intereses (en el más amplio sentido) y visiones.
2. Una pequeña comunidad política que debe ser gobernada y que tiene su propia esfera pública, en donde unos mandan (con más democracia o menos) y otros son mandados y en donde todos opinan y se interpelan. En su interior, uno goza de los bienes de la participación y la libertad políticas, el servicio y la responsabilidad, el control de los que mandan, el debate público, la opinión disidente, la retórica y la persuasión, la votación, etc.
3. Un espacio de pura y simple sociabilidad humana, con oportunidades para el desarrollo moral, que en ocasiones ofrece un espíritu de comunidad, sentido e identidad.

Esta segunda misión no puede ir más allá de la enunciación en este artículo. Queda recogida, eso sí, en el cuadro que sigue.

(6) Inspirado en: RAZ, Joseph. *La ética en el ámbito público*. Barcelona: Gedisa, 2001, cap. 1.



LA DOBLE MISIÓN DEL TERCER SECTOR: A + B  
 submisión explícita (AA) + submisiones implícitas o latentes (AB + BB + BC)

	(A) TRABAJA PARA HACER POSIBLE LA VIDA BUENA Y AUTÓNOMA DE CIERTOS SUJETOS Y POBLACIONES	(B) OFRECE OPORTUNIDADES Y EXPERIENCIAS VALIOSAS A SUS ASOCIADOS	
LA NATURALEZA TRINITARIA DEL TERCER SECTOR	produce bienes externos para el «consumo» de sus beneficiarios (AA.1) + transforma el entorno (AA.2)	facilita bienes internos a los «beneficiarios» (AB)	facilita bienes internos a los «asociados» (BB)
Más allá de la misión: sus funciones sociopolíticas = [1] + [2] + [3]			espacio para la búsqueda de bienes externos por parte de los «asociados» (BC)
(1) SER PROVIDENTE	provisiones y titularidades (acción directa e intermediación)	las provisiones y titularidades llevan adosado el bien interno de la pertenencia a la comunidad política o de su reconocimiento por ella	gracias a que se erige en espacio para el despliegue de los intereses y visiones de muchos sujetos (en un sentido amplio) y en canal de sus esfuerzos, se ven propiciadas la creación y la innovación, también la pluralidad
(2) ACTOR POLÍTICO	incidencia política para la mejora de las provisiones y titularidades	oportunidades para la participación política y experiencia inmediata de ella; espacio de formación del sujeto político: civilidad, ciudadanía y espíritu crítico	
(3) INSTITUIDOR DE LO SOCIAL	incidencia política y cultural sobre el entorno y los valores sociales	sociabilidad; aprendizajes para la vida moral y para la inserción en los entramados de la vida; oportunidades para entrar en contacto con tradiciones o comunidades y con sus recuerdos, creencias, etc.	

Fuente: elaboración propia.

El tercer sector hace más. Una crisis de la economía suele ser una crisis de la sociedad (ésta al menos tiene mucho de ello). Sustitúyase «suele ser», con toda su indeterminación, por «trae consigo una crisis de sociedad» o por «es producida por una crisis de sociedad». Da lo mismo.

Si esto es así, en cualquiera de sus variantes, nuestra respuesta debe ser ampliada. De preocuparnos por el bienestar que proporciona el tercer sector a los heridos y golpeados por la crisis de la economía española, pasamos a inquirir sobre el bien que reporta a la sociedad en su conjunto.



La respuesta no puede ser sino sumaria. El tercer sector es un ingrediente y componente de una buena sociedad, parte constitutiva de ella (y no meramente un contribuyente a la misma). No sólo de una buena economía (que se vuelve más plural, democrática, igualitaria o productiva, según versiones) o de un buen Estado de bienestar que protege a sus ciudadanos, los educa y los cuida (ahora con el concurso de ese nuevo mundo), ni tan siquiera de un buen régimen de bienestar (que queda enriquecido cuando uno de sus componentes es vital y fructífero). Está en juego algo más: la cohesión social, la libertad política, la libertad personal, la creación y reproducción de sentido, etc. Cuando pensamos en qué protagonismo, peso o papel debe tener el tercer sector, y en qué tercer sector se quiere, estamos en realidad preguntándonos por el tipo de sociedad que deseamos.

Esta aportación no se puede deslindar de su triple naturaleza:

1. Como ser providente, es un productor de bienes y servicios, a veces original, con frecuencia innovador o vanguardista.
2. Como actor político, interviene en la vida de su *polis* y en la esfera pública, porque así lo requiere su condición de ser providente y porque así lo esperan muchos de sus asociados. Es un actor político porque entrena, motiva y proporciona foco y razones a muchas de las personas que acaban «participando» en la política de la *polis* y porque cultiva las virtudes (ya civiles, ya cívicas, ya críticas) que requiere nuestro sistema político.
3. Como instituidor de lo social, el tercer sector determina, junto al Estado, la familia y el mercado, la naturaleza y calidad del vínculo social, las relaciones entre los sujetos (individuos y grupos), el nexo que establecen éstos con el Estado, sus expectativas, etc.; sus capacidades, virtudes, pasiones y conocimientos; las oportunidades y experiencias que una sociedad ofrece para la expresión de los gustos y preferencias, para el contacto con las creencias y recuerdos de tradiciones y comunidades de memoria y la celebración del pasado y la comunidad, etc.

Aunque atentos siempre al cuadro en su totalidad (crisis de la economía española y crisis de la sociedad española), nos centramos en la otra mitad de la esfera en el bien que reciben los «heridos y golpeados», en particular en su condición de usuarios, beneficiarios, etc.



## 2 TERCER SECTOR Y VIDA BUENA

El tercer sector trabaja para hacer posible la vida buena y autónoma de los heridos y golpeados por la crisis de la economía española. Al perseguir estos objetivos, todas y cada una de sus organizaciones creen estar contribuyendo a una sociedad más justa, cohesiva, igualitaria, equilibrada, respetuosa, decente o compasiva. Abandonamos así una visión reducidamente material y de un utilitarismo plano y ramplón del bienestar.

*Vida buena* es un concepto clásico, que nos viene de Grecia y Roma. En un contexto de subjetivismo moral como el actual, resulta difícil para muchos entenderlo, pues su primera reacción pasa por un «cada cual define qué es vida buena para sí». La que sigue intenta ser una definición densa pero vaga; ofrece una visión objetiva pero pluralista del bien.

La vida buena<sup>(7)</sup> tiene que ver, en primer lugar, con la participación seria y feliz (con éxito, afortunada) en comunidades, instituciones, prácticas, actividades y relaciones valiosas (los «entramados de la vida»), así como en compromisos, también valiosos<sup>(8)</sup>. Esta participación permite el desarrollo y cultivo de ciertos bienes morales («moral» aquí quiere decir no material y bueno de por sí; alude también a lo simbólico, las experiencias de la conciencia individual, etc.), como por ejemplo la identidad y pertenencia, el sentido, la revelación de uno mismo, el respeto (de los demás y de uno mismo), el contacto con el pasado y la tradición, el conocimiento de sí, etc.

La vida buena, en segundo lugar, tiene que ver con la posesión de las cualidades o excelencias, tanto intelectuales como morales, que hacen posible esta participación y que la vuelven más o menos exitosa. La virtud, que es el nombre clásico para estas cualidades de la mente y del carácter<sup>(9)</sup>, se desarrolla y cultiva en el interior de aquellas comunidades, instituciones, prácticas, etc. (al menos en parte). La virtud es, pues, uno de esos bienes morales referidos anteriormente.

Esa vida buena, si también ha de ser más o menos autónoma (éste es un rasgo moderno, que no estaba presente en los autores clásicos), deberá poder

(7) Lo que aquí se brinda como una definición no controvertida es asunto de mucha discusión en el campo de la filosofía moral. La inspiración procede de Joseph Raz, aunque me tomo ciertas libertades (*opus cit.*). Con «vida buena y autónoma» quedan conectadas las dos grandes tradiciones filosóficas, la antigua y la moderna, la que piensa en lo bueno y la que reivindica la importancia de la elección y la decisión individuales.

(8) Esta definición es compatible con el pluralismo moral (la doctrina que acepta que pueden convivir, dentro de una misma cultura o sociedad, diferentes versiones del bien), pero no con el subjetivismo (la doctrina que niega que, más allá de las visiones, preferencias o elecciones de cada sujeto, no hay nada que objetivamente pueda ser calificado como «valioso» y que, por lo tanto, sirva como patrón moral).

(9) La virtud no debe ser asimilada con capacidad, destreza, competencia o habilidad.



ser elegida por los sujetos, al menos en una medida razonable. La autonomía requiere (1) que haya opciones, esto es, que haya un depósito sociocultural de «comunidades, instituciones, prácticas, actividades, compromisos y relaciones valiosos» entre los que poder elegir, y (2) la posibilidad real y la preparación y capacidad para elegir bien, lo que la mayor parte de las veces requiere de la posesión de ciertas virtudes, ya intelectuales, ya morales (las requeridas para la elección autónoma pueden no ser las mismas que las que necesitan los «entramados de la vida», en particular los más tradicionales de ellos, lo cual no hace más que constatar lo evidente de la tensión que hay entre lo bueno y lo autónomo).

La «posibilidad real» de una vida buena y autónoma depende de la posesión de ciertos bienes que no son morales: los que aquí denominaremos «provisiones y titularidades». Estos a su vez dependen del entorno, pues son lo actores de un país los que «crean» esas provisiones y titularidades.

La vida buena y autónoma tiene; por otra parte, ciertas condiciones ecológicas: no es posible en cualquier medio. No se dan las mejores condiciones allí donde impera una cultura materialista o nihilista, con una presencia fuerte o significativa de xenofobia, racismo u odio por lo diferente, en un país totalmente desmoralizado y sin esperanza, incapaz de ofrecer ninguna meta común, en el seno de una vida económica extremadamente competitiva y dura o de una economía ineficiente o pobre, en presencia de unas familias muy desestructuradas, incapaces de lanzar al mundo niños que confían en los demás y que se muestran seguros de sí mismos, etc. Las escuelas con maestros mal pagados o desautorizados, un sistema cultural que propicie el infantilismo consumista o niegue la responsabilidad personal o un ambiente radicalmente subjetivista, en el que han perdido significado palabras como «cualidades» o «loa», tampoco constituyen el mejor de los entornos.

### **3 LA TRINIDAD DEL TERCER SECTOR**

¿Cómo se presenta ese ser trinitario que ya hemos explicado que es el tercer sector ante los heridos y golpeados por la crisis de la economía española?

#### **3.1. El tercer sector como ser providente**

Sus entidades proporcionan a sus sujetos «provisiones y titularidades»: está en su misión. Cuando no directamente, lo que hacen es facilitar el acceso a las mismos, si quienes los producen son el Estado o la empresa y hay personas que necesitan de información, ayuda o intermediación para llegar hasta ellos.



«Provisiones y titularidades»<sup>(10)</sup> es una expresión que se utiliza por su capacidad para la síntesis y la evocación de toda una serie de bienes que integrarían una lista siempre demasiado larga y siempre incompleta, en especial para las provisiones: dinero, atención sanitaria, vivienda, apoyo en el domicilio, terapia, formación para el empleo, intermediación laboral, etc.

provisiones	bienes básicos y oportunidades de conseguirlos, apoyos, servicios, actividades y cuidados.
titularidades	derechos y lenguaje de los derechos, garantías, protecciones, expectativas legítimas, acuerdos beneficiosos y promesas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Dahrendorf 1990, definición propia para las titularidades.

«Las titularidades —escribió Ralph Dahrendorf— conceden a las personas una pretensión legítima hacia las cosas»<sup>(11)</sup>. Son los derechos sociales, por supuesto, pero también la protección de los niños, ancianos, discapacitados y mujeres frente al abuso, la violencia y la violación (que atentan a su integridad física y moral), o la protección de tantos otros sujetos y colectivos frente a la denigración y el insulto (que son en este caso atentados contra su dignidad y honor), etc.

Las titularidades son bienes que, en su materialidad, las entidades del tercer sector rara vez crean directamente. Sí pueden, desde luego, alimentar una cultura pública que tenga entre sus verdades consagradas que las personas tienen «una pretensión legítima hacia las cosas».

Debe saberse que las titularidades y provisiones son bienes que, aunque materiales, poseen una carga simbólica no fácilmente desdeñable. Al producirlas y distribuirlas, el tercer sector crea además las condiciones para la realización del bien moral de la pertenencia o reconocimiento. Todo ello al menos en el sentido que le da Walzer, quien escribió: «la esfera de la seguridad y el bienestar trasciende la mera «producción de bienes» y la «satisfacción de necesidades» (y tiene que ver con el bien de la pertenencia de todos y cada uno a la comunidad política)» (p. 89). Sin un sentido compartido de la obligación y

(10) Debo esta expresión a Ralph Dahrendorf, quien a su vez la recibe de Amartya Sen. De: Las revoluciones de la modernidad. En: *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*. Barcelona: Mondadori, 1990, cap. 1.

(11) Dahrendorf, *ibídem*, p. 30.



los deberes, no existiría comunidad política alguna en absoluto y tampoco ninguna seguridad ni bienestar; en su ausencia, la vida de los hombres —y lo que sigue es puro Hobbes— sería «desolada, pobre, mezquina, cruel y corta» (p. 79)<sup>(12)</sup>.

La provisión<sup>(13)</sup> comunitaria de estos bienes es importante porque nos enseña el valor de la pertenencia. «Una comunidad política para el bien de la provisión, provisión para el bien de la comunidad: el proceso funciona en ambos sentidos, tal es acaso su característica más relevante. Filósofos y politólogos —y escribe aquí Walzer unas frases muy significativas— lo han convertido sin mayor trámite en un simple cálculo. Somos en verdad racionalistas de la vida cotidiana; llegamos, firmamos el contrato social, ratificamos la firma a fin de ver por nuestras necesidades, y valoramos el contrato en la medida en que esas necesidades son satisfechas. Pero una de nuestras necesidades es la comunidad misma: la cultura, la religión y la política» (p. 75). La comunidad es en sí misma un bien, verosímelmente el bien más importante, pero es un bien que sólo puede ser distribuido acogiendo a los individuos, y aquí todos los sentidos de esta última expresión son pertinentes: los individuos deben ser físicamente admitidos y políticamente recibidos. Pero aunque la pertenencia y el *amour social* sea un bien distribuido —a menudo en forma no equitativa—, surge sólo en la dinámica de otras distribuciones. La provisión mutua genera mutualidad. De esta manera, la vida común es simultáneamente el prerrequisito de la provisión y uno de sus productos.

A menudo —insiste Walzer— nos obsesionamos con la amplitud de la actividad comunitaria y olvidamos que tan importante o más que esta amplitud (que siempre traducimos en más o menos gasto, programas, recursos, cegados como estamos a toda otra realidad), es la manera como esta actividad queda estructurada por valores colectivos y opciones políticas. En toda comunidad política cuyos miembros puedan manifestarse acerca de su gobierno, será desarrollado un modelo semejante: un conjunto de provisiones generales y particulares articuladas para sostener y enaltecer una cultura común. Los ciudadanos de una comunidad política necesitan mucho unos de otros: no sólo bienes materiales, sino también «bienes materiales que poseen, por así decirlo, atributos morales o culturales» (p. 85).

«Es igualmente importante —advertirá— que cualquier programa de provisión comunitaria deje espacio para diversas formas de autoayuda y

(12) WALZER, Michael. *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

(13) En el original es «communal provision». El traductor elige el término «previsión», y no tanto por «acción y efecto de prever», cuanto por «acción de disponer lo conveniente para atender a contingencias o necesidades previsibles». Me tomo la licencia de sustituir «previsión» por «provisión».





asociación voluntaria. El objetivo es la participación en actividades comunitarias, la realización concreta de la pertenencia. Pero no se trata de que primero se supere la pobreza y que después, ya conseguido esto, aquellos que antes eran pobres se unan a la vida política y cultural del resto de la comunidad. La lucha contra la pobreza (y contra toda clase de necesidad extrema) es más bien una de esas actividades en la cual multitud de ciudadanos, ricos y pobres y no tan pobres, debieran participar por igual» (p. 103).

La donación expresa e intensifica —en su opinión— el espíritu altruista comunitario. La donación privada debe ser estimulada. El acto de dar es bueno en sí mismo: fomenta un sentido de solidaridad y competencia comunitarias. Y de esta manera, las actividades recíprocas de organizar campañas para obtener fondos y de decidir cómo invertir el dinero, comprometerán a los ciudadanos comunes en una labor que corre paralela a la de los funcionarios públicos y la completa, incrementando por lo general los niveles de participación.

Concluye Michael Walzer con este largo párrafo, lleno de estímulos: «Pero si el argumento se aplica al dinero, se aplica también al tiempo y a la energía incluso de manera más importante. Ambos son los regalos más valiosos que los ciudadanos pueden hacerse mutuamente. La profesionalización del «trabajo social» ha desplazado poco a poco a aquellos funcionarios no profesionales que presidían la provisión comunitaria en las sociedades griega y judía, y ahora algún sustituto moderno se necesita con urgencia. De ahí —prosigue Walzer— la evaluación de un reciente estudio sobre el trabajo social en el Estado de bienestar: «una movilización de las capacidades altruistas es esencial si se ha de suministrar asistencia real a aquellas personas con necesidades apremiantes» —donde «asistencia real» significa integración comunitaria tanto como provisión y socorro caritativo—. La burocracia es inevitable dados el tamaño de las comunidades políticas contemporáneas y la gama de los servicios necesarios. Pero el férreo dualismo de los trabajadores sociales profesionales y sus indefensos pacientes puede representar enormes peligros para un gobierno democrático, a menos que medie la participación de voluntarios, organizadores, representantes de los pobres y ancianos, clubes locales y vecinos. Uno podría considerar la relación del regalo como un tipo de política: al igual que el voto, la petición y el mitin, el regalo es una manera de otorgar significado concreto a la unión de los ciudadanos. Y así como el bienestar generalmente se orienta a superar el predominio del dinero en la esfera de la necesidad, la participación activa de los ciudadanos en las cuestiones relativas al bienestar (y asimismo en las relativas a la seguridad) se propone asegurar que el predominio del dinero no sea simplemente sustituido por el predominio del poder político» (págs. 104 y 105).



### 3.2. El tercer sector como actor político

Hay una primera especificación de esta misión que se entenderá con facilidad. Como actor político, el tercer sector trabaja para que el Estado genere más provisiones y titularidades o cree las condiciones para que los actores privados adquieran protagonismo (aun a costa de él) o asuman su parte (por la vía de la constricción, el fomento o la persuasión).

Utilizamos para esta idea la expresión «incidencia política»<sup>(14)</sup>. El tercer sector es incisivo cuando despliega una acción política a través de la consulta, la cogestión, el lobbying, la manifestación, la participación en la elaboración de una política pública, etc. También cuando interviene en la esfera pública, que es la prensa, radio, televisión, etc. y emite opinión, crea imágenes, sentencia prejuicios, critica a los gobiernos o las empresas, promueve ideas nuevas, populariza conceptos, etc. Es actor político, en tercer lugar, cuando, formando ciudadanos, ya desde la civilidad, ya desde el espíritu cívico o crítico, los lanza a la arena política.

Pero hay tierra más allá del mundo conocido. Como actor político puede dar vida a la parte simbólica de las provisiones y titularidades, al tiempo que la llena de contenido, historia, experiencia, deseo y sentimiento. Quisiéramos muchos que el tercer sector nos libere de la obsesión con la amplitud de la actividad comunitaria y que no haya día que deje de recordarnos que —perdón por la repetición— «tan importante o más que esta amplitud (que siempre traducimos en más o menos gasto, programas, recursos, cegados como estamos a toda otra realidad), es la manera como esta actividad queda estructurada por valores colectivos y opciones políticas».

Esperamos algunos también que el tercer sector, como actor político, más allá de luchar por multiplicar las titularidades (asunto que excede el del derecho positivo), contribuya a que el abstracto lenguaje de los derechos venga insuflado de vida, y no solamente la del deber (la ley moral es de por sí abstracta), sino también la de las simpatías humanas, la benevolencia, la solidaridad, las disposiciones morales, el buen juicio y las emociones cultivadas. Un sistema político que se sostiene sobre un sólo quicio, el del derecho, está llamado a descolgarse.

En fin, nada se dice de qué tipo de actor político ha de ser. Las posibilidades son varias. A la de una reivindicación reaccionaria, podemos añadir la de una política que no es inteligente, también la de una política incivil. A mi parecer, el tercer sector debe huir de la imprecación y la descalificación, también

(14) VIDAL, Pau e GUIXÉ, Imma. *Análisis de la situación de la incidencia política en las organizaciones no lucrativas*. Barcelona: Observatorio del Tercer Sector, 2005.



de la superioridad moral. En su crítica a gobiernos, empresas, medios de comunicación, funcionarios o jueces no debe actuar como si no fuéramos todos miembros de una misma comunidad política, como si él estuviera lejos, fuera y en alto y viera mejor y supiera más de todo lo que nos concierne. Comprendo, no obstante, que la confrontación y la indignación hacen su papel.

### 3.3. El tercer sector como instituidor de lo social

El tercer sector, por otra parte, trabaja en el entorno, bien directamente, bien influyendo sobre los actores que toman decisiones que determinan su medio ambiente (en el sentido más amplio del término). Vemos a sus entidades haciendo desarrollo local y trabajo comunitario; tejiendo lazos, potenciando el capital social y reivindicando su papel; propagando valores, educando, persuadiendo al público de ciertos estilos de vida y prácticas buenas y solidarias; haciendo campañas contra la xenofobia, el racismo y el odio; proponiendo, creando opinión y propiciando coaliciones, en relación con asuntos que les atañen muy directamente y con otros más generales, aunque no estén implicados en su misión; pugnando por el reconocimiento de ciertas categorías de población, vistas como inferiores, poco dignas de confianza o repugnantes debido a su etnia, estilo de vida, ciudadanía o religión (actúa entonces como empresario cultural o propagandista); combatiendo aquellas creencias equivocadas o dañinas conforme a las que vivimos; etc.

Para todo ello valdría la noción de incidencia política y cultural sobre el entorno y los valores sociales.

### 3.4. Los bienes morales

No podemos olvidarnos de los bienes morales.

Los bienes morales no suelen venir reconocidos en la misión y en los objetivos de las organizaciones. Son, no obstante, parte de su misión latente. Raras veces explícitos, son más a menudo reconocidos y valorados sólo cuando alguien los pone de manifiesto o les niega todo valor. Los ejemplos que ya he mencionado son: la identidad y pertenencia, el sentido, la revelación de uno mismo, el respeto (de los demás y de uno mismo), el contacto con el pasado y la tradición, el conocimiento de sí, la virtud, etc.

Como las provisiones y titularidades, están también conectados con la vida buena y autónoma, aunque unos y otros lo estén de maneras diferentes. Las provisiones y titularidades son «bienes externos», mientras que los bienes morales lo son internos:



---

<b>bienes externos</b>	<b>bienes internos</b>
medios o instrumentos para la vida buena y autónoma;	partes del fin, constitutivas de la vida buena y autónoma;
precondiciones, valor instrumental;	valor inherente o intrínseco;
la existencia de un bien de este tipo presupone la separación de fines y medios.	esta separación es imposible; los medios son parte constitutiva e integral de los fines.

---

Fuente: Elaboración propia a partir de Arendt 1993<sup>(15)</sup>.

El tercer sector mejora la vida buena de la población al hacer posible la realización de algunos de estos bienes morales o internos. Piénsese que sus entidades tienen algo de comunidades e instituciones, lugares en donde se desarrollan ciertas prácticas sociales (el trabajo social, la educación) y espacios en los que uno puede participar en actividades, asumir compromisos y tener relaciones. Generan por ello algunos de nuestros bienes morales: participación, pertenencia, sentido, respeto, etc.

De un modo muy especial, estas entidades cultivan las virtudes que requiere la inserción en cualquier entramado de la vida. Desarrollan, fomentan, cultivan y educan esa virtud, ya de una manera formal, ya informalmente; a través de la instrucción o mediante el ejemplo y la habituación; al enseñarla o al dar ocasión para su ejercicio. Lo hacen cuando un joven se halla con su educador social o cuando participa, en el seno de la organización o en su periferia, en actividades que la requieren, etc. No son, desde luego, los únicos espacios en donde se cultiva, ni mucho menos.

El tercer sector ofrece a los heridos y golpeados por la crisis de la economía española un espacio de pura y simple sociabilidad humana, con oportunidades para el desarrollo moral, que en ocasiones ofrece un espíritu de comunidad, sentido e identidad.

Michael Walzer subrayó la primera idea cuando definió la sociedad civil como el reino «de las solidaridades concretas y auténticas». «En este espacio —añadió— cumplimos el mandato postulado por E. M. Forster: «simplemen-

(15) ARENDT, Hannah. *La condición humana*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós, 1993.



te conectad» y nos convertimos en hombres y mujeres sociables o de la comunidad»<sup>(16)</sup>.

Se tiende a pensar que este espacio de sociabilidad hace posible la «comunidad como valor», pues quienes libremente entran en él se encuentran con grandes dosis de solidaridad, compromiso, mutualidad, tolerancia, reciprocidad y confianza. Sus entidades son —se dice— el lugar de la fraternidad, el compañerismo y la *phília*, del puro deleite por estar en compañía de otros, por hacer algo con ellos, participar en algo con ellos; el lugar del disfrute de las excelencias de los otros, de la admiración mutua, genuina, generosa, etc.

Pero, con importantes como son la sociabilidad y la comunidad como valor, el tercer sector ofrece a los «heridos y golpeados» algo más:

1. oportunidades y experiencias para desarrollarse como personas morales, sujetos compasivos, altruistas o solidarios y personas capaces de formar parte de los entramados de la vida y ganarse, en ellos, el respeto de los otros y de sí mismos;
2. oportunidades para entrar en contacto con tradiciones o comunidades, y con sus creencias, recuerdos... A diferencia de lo que dice Walzer, no son pocas las ocasiones en que las entidades del tercer sector sí están conectadas, aunque no siempre orgánicamente y al dictado de ellas, a alguna etnia, nación, religión, movimiento ideológico, etc.

Las tradiciones o comunidades aludidas deben ser entendidas como «comunidades de significado o de memoria». Las entidades del tercer sector (junto con otras), en su suma, ponen a disposición de los ciudadanos (y, entre ellos, nuestros heridos y golpeados) su depósito de significado y sus referentes de identidad, con lo que juegan un papel simbólico crucial en la generación y sustento de sentido. Contribuyen a que perciban y gocen de la vitalidad de su cultura (lo consiguen por lo que hacen, por lo que son, por su número o prestigio, etc.).

## 4 RECAPITULACIÓN

¿Qué papel *tiene* o *debería tener* el tercer sector en este momento? ¿Qué papel *puede* jugar? ¿Cuál, si se dieran las condiciones adecuadas?

El tercer sector protege y promueve las posibilidades de una vida buena para los heridos y golpeados por la crisis de la economía española.

(16) WALZER, Michael. *La idea de la sociedad civil...*, p. 34.



Todos sus bienes (las provisiones y titularidades y los bienes internos) son importantes elementos constitutivos del bienestar individual. Aunque hay otros lugares en donde se producen o cultivan, incluso los bienes internos (el hogar familiar, la escuela, la empresa, la parroquia, la cancha de deportes, el sindicato, etc.), no hay duda de que, si el tercer sector se mostrara mucho menos activo, el país se empobrecería y el bienestar de sus ciudadanos se estrecharía y aplanaría.

El tercer sector ofrece a nuestros heridos y golpeados una serie de oportunidades y experiencias que tienen un valor en sí y que no encuentran en otras esferas o no las encuentran del mismo modo. Si aprovechan bien estas oportunidades y viven con seriedad estas experiencias, quienes se asocian con él mejoran como personas.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- ALIENA, R.: *Las esferas de la calidad. El mundo voluntario, la acción social y la búsqueda de sistema*. Madrid: Fundación FOESSA, 2008.
- *Los equilibrios del Tercer Sector: una defensa del pluralismo de funciones*. Madrid: Fundación Luis Vives, 2008.
- ARENDETT, H.: *La condición humana*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós, 1993.
- GROSSMAN, V.: *Vida y destino*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2007.
- RAZ, J.: *La ética en el ámbito público*. Barcelona: Gedisa, 2001.
- RODRÍGUEZ, J. C.: La familia española entre dos crisis. En: *EL MUNDO* 19/05/2009.
- VIDAL, P.; GUIXÉ, I.: *Análisis de la situación de la incidencia política en las organizaciones no lucrativas*. Barcelona: Observatorio del Tercer Sector, 2005.
- WALZER, M.: La idea de la sociedad civil. Una vía de reconstrucción social. En: DEL ÁGUILA, R. *DEBATS*, marzo 1992, 39: p. 35.
- En: DEL ÁGUILA, R. (et al.), *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza, 1998: pp. 375-394.
- *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.



## Bibliografía

---

- ACOSTA, A.: *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya-Yala, 2009.
- ALIENA, R.: *Las esferas de la calidad. El mundo voluntario, la acción social y la búsqueda de sistema*. Madrid: Fundación FOESSA, 2008.
- *Los equilibrios del Tercer Sector: una defensa del pluralismo de funciones*. Madrid: Fundación Luis Vives, 2008.
- ARENDT, H.: *La condición humana*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós, 1993.
- ARRIGHI, G.; SILVER, B.: *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*. Madrid: Akal, 2001.
- AYALA, L. (coord.): Desigualdad, pobreza y privación. En RENES, V. (comp.): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: Fundación FOESSA, 2008. Capítulo 2: pp. 87-171. Disponible en: [http://www.foessa.org/componentes/ficheros/file\\_view.php?MTAxNDA%3D](http://www.foessa.org/componentes/ficheros/file_view.php?MTAxNDA%3D)
- AYALA, L.; LAPARRA, M.: *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid: Fundación Foessa, Cáritas, 2009. Disponible en: <http://www.caritas.es/>
- AYALA, L.; PALACIO, J. I.: Hogares de Baja Renta en España: caracterización y determinantes. *Revista de Economía Aplicada*, vol VIII, 23, otoño de 2000: pp. 35-70.



- BEVERIDGE, H.W.: *Seguro social y servicios afines*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.
- BIRF: *Global Economic Prospects. Crisis, Finance and Growth*. 2010.
- CAD-OCDE: *Development aid rose in 2009 and most donors will meet 2010 aid targets*. 2010. Disponible en: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- CÁRITAS ESPAÑOLA: *Cáritas ante la crisis*. Madrid: Cáritas Española, 2009.
- *La acción social ante la crisis*. Madrid: Cáritas Española, 2009.
- *La respuesta de Cáritas ante la crisis. Impacto, diagnóstico y propuestas*. Madrid: Junio de 2009.
- CÁRITAS EUROPA: *Emigración: ¿un viaje hacia la pobreza? Tercer informe sobre la pobreza en Europa*. Bruselas: Cáritas, 2006.
- CASTEL, R.: La désaffiliation. En DONZELOT, J.: *Face a l'exclusion. Le modèle française*. Paris: Esprit, 1991.
- CASTELLS, M.: *El poder de la identidad*. Madrid: Alianza, 1997.
- CAVALLO, A.: OPEC, peak oil, and the end of cheap gas. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 28 de julio de 2008. Disponible en: <http://www.thebulletin.org/web-edition/features/opek-peak-oil-and-the-end-of-cheap-gas>
- CEPAL: *Panorama 2005. El nuevo patrón de desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.
- CEPAL-FAO-PMA (2007): *Hambre y Cohesión Social: Como revertir la Relación entre inequidad y desnutrición*. 2007. Disponible en: [http://descargas.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12058326428922617321091/209967\\_0015.pdf](http://descargas.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12058326428922617321091/209967_0015.pdf)
- CLAPP, J.: Food Price Volatility and Vulnerability in the Global South: considering the global economic context. *Third World Quarterly*, Vol. 30, 6, 2009: pp. 1183–1196.
- CLINE, W. R.: *Global warming and agriculture: Impact estimates by country*. Washington DC: Center for Global Development, Peterson Institute of International Economics, 2007.
- COMMINS, P. (ed.): *Combating exclusion in Ireland 1990-1994. A midway report*. Brussels: European Commission, 1993.
- CONCEIÇÃO, P.; MENDOZA, R.: Anatomy of the Global Food Crisis. *Third World Quarterly*, Vol. 30, 6, 2009: pp. 1159–1182.
- CRUZ ROJA ESPAÑOLA: El Impacto de la crisis sobre la situación de las personas más vulnerables. *Boletín Sobre Vulnerabilidad Social*, 01, julio 2009. Disponible en: <http://www.sobrevulnerables.es/sobrevulnerables/portal.do>
- D'ESCOTO BROCKMANN: *World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development*. Draft outcome, 2009.



- DAHRENDORF, R.: *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*. Madrid: Rialp, 1979.
- DE SEBASTIÁN, L.: *Un planeta de gordos y hambrientos: La industria alimentaria al desnudo*. Barcelona: Ariel, 2009.
- DEPARTAMENTO DE DEFENSA: *Nuclear Posture Review Report*, abril de 2010. Disponible en: <http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20Report.pdf>
- DUQUE, G.; ROSSI, N.G.: *Crisis y migración: ¿el retorno esperado o búsqueda de alternativas?*. Ecuador: FLACSO, 2009. Disponible en: <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/931/1/02.%20Dossier%20central%20Crisis%20y%20migraci%C3%B3n%E2%80%A6%20Guido%20Duque,%20Natalia%20Genta%20Rossi.pdf>
- EAPN-ES, Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español: *El impacto de la crisis en la pobreza y la exclusión social: diagnóstico y actuaciones*. Madrid, 2009.
- EU-SPC, Social Protection Committee y EU Commission: *Second Joint Assessment by the Social Protection Committee and the European Commission of the social impact of the economic crisis and of policy responses*. 16169/09 ADD 1. Brussels: European Union, 24 November 2009.
- FALCON, W.P.; NAYLOR, L.R.: Rethinking Food Security for the 21<sup>st</sup> Century. *American Journal of Agricultural Economics*, 87(5), 2005: pp. 1113-1127.
- FAO: Aumento de los precios de los alimentos: hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas. *Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía*. HLC/08/INF/1, Roma 3-5 de Junio de 2008. Disponible en: [www.fao.org/foodclimate](http://www.fao.org/foodclimate)
- *Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2004*. Roma: FAO, 2004.
- *Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2005*. Roma: FAO, 2005.
- *Índices para los precios de los alimentos*. Disponible en: <http://www.fao.org/world-foodsituation/FoodPricesIndex/en/>
- *Rome declaration on world food security and world food summit plan of action*. Rome: FAO, 1996.
- *The State of Food Insecurity in the World. Economic crises – impacts and lessons learned*. Roma: FAO, 2009.
- FERGUSON, N.: The Axis of Upheaval. *Foreign Policy*, marzo/abril 2009. Disponible en: [http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=4681&page=0](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4681&page=0)
- FUNDACIÓ CAIXA CATALUNYA: *Informe de la inclusión social en España 2009*. Barcelona: Fundació Caixa Catalunya, 2009.



- GALLIE, D.; PAUGAM, S.; JACOBS, S.: Unemployment, Poverty and Social Isolation. Is there a vicious circle of social exclusion?. *European Societies* 5(1), 2003: pp. 1-32.
- GALLUP: *Monitoring the social impact of the crisis: public perceptions in the European Union (Flash Eurobarometer)*. 289. Brussels: European Comisión, June 2010.
- GARCÍA GARCÍA, A.: Indicadores de exclusión en la Encuesta de Condiciones de Vida. En LAPARRA, M.; PÉREZ ERANSUS, B.: *La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación*. Madrid: Fundación Foessa, 2009.
- GLOBAL UNIONS: *Sommet du G-20 de Londres. Déclaration Internationale de Londres*. 2009. Disponible en: [www.global-unions.org](http://www.global-unions.org)
- GRIFFITH-JONES, S.; OCAMPO, J.A.: *The financial crisis and its impact on Developing Countries*. International Policy, Centre for Inclusive Growth, Working Paper n° 43, abril, 2009.
- GROSSMAN, V.: *Vida y destino*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2007.
- GUDYNAS, E. (ed.): *La primera crisis global del siglo XXI. Miradas y reflexiones*, Montevideo: D3E, 2009. Disponible en: <http://www.iudesp.ua.es/documentos/ClasesCrisisGlobal.pdf>
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, P.: *El análisis de la pobreza y la exclusión social: una propuesta metodológica*. Tesis Doctoral. Granada: 2009.
- HIERNAUX, J. P.: *La Acción Comunitaria en la lucha contra la pobreza*. Documento 23. C.E.E., 1982.
- HOLDEN, C.: Decommodification and the Welfare State. *Political Studies Review*. Vol 1, 2003: pp. 303-316.
- JALIFE-RAHME, A.: Bajo la Lupa. *La Jornada* (México), 23 de septiembre de 2007. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/09/23/index.php?section=opinion&article=014o1pol>
- JOLY, E.: *Impunidad. La corrupción en las entrañas del poder. ¿Queremos vivir en este mundo?* Buenos Aires: FCE, 2003.
- KAUFFMAN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M.: *Governance Matters*. The World Bank Institute, Global Governance Program, junio de 2008. Disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1148386](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1148386)
- KENNEDY, P. M.: *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Plaza&Janés, 2004.
- KIESELBACH, T.: Long-Term Unemployment Among Young People: The Risk of Social Exclusion. *American Journal Of Community Psychology*, Vol. 32 (1/2), September 2003.
- KRUGMAN, P.: Financial Reform 101. *The New York Times*, 1° de abril de 2010. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2010/04/02/opinion/02krugman.htm>

- LAPARRA, M.: Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión. En MORENO, L.: *Pobreza y exclusión: La «malla de seguridad» en España*. Madrid: CSIC Politeya, 2001.
- LAPARRA, M.; AYALA, L.: *El Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid: Fundación FOESSA, Caritas Española Editores, 2009.
- LAPARRA, M.; PÉREZ ERANSUS, B. (eds.): *La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación*. Madrid: Fundación Foessa, 2009.
- *Procesos de exclusión e itinerarios de inserción social*. Madrid: Fundación Foessa, 2007.
- LENOIR, R.: *Les exclus, un français sur dix*. Paris: Senil, 1974.
- LEÓN, A.; MARTÍNEZ, R.; ESPÍNDOLA, E.; SCHEJTMAN, A.: *Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie políticas sociales, 2004.
- LISÉE, J. F.; MONTPETIT, E. (coords): *Imaginer l'après-crise: Pistes pour un monde plus juste, équitable, durable*. Paris: Boréal, 2009.
- LOVELOCK, J.: *The vanishing face of Gaia: A final warning*. New York: Basic Books, 2009.
- MALTHUS, T.R.: *Ensayo sobre el principio de la población*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- MARSHALL, A.: *Obras escogidas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1949.
- MARSHALL, T. H.: *Class, Citizenship and Social Development*. Chicago: The University of Chicago Press, 1977.
- MAXWELL, S.: Food security: a post-modern perspective. *Food Policy*, 21 (2), 1996: pp. 155-170.
- MILL, J. S.: *Principios de Economía Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1951.
- MORENO, L.: ¿Existe una «malla de seguridad» en la Europa del Sur? La lucha contra la pobreza y la exclusión en España, Grecia, Italia y Portugal. *Documento de Trabajo* 03-17. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), 2003.
- Europeanisation, mesogovernments and safete netes. *European Journal Of Political Research*, 42(2), 2003: pp. 185-199.
- MORENO, L.; MATSAGANIS, M.; FERRERA, M.; CAPUCHA, L.: Ciudadanía, desigualdad social y Estado del bienestar. *Documento de Trabajo* 03-08. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), 2003.
- OFFE, C.: *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza, 1990.
- OLIVERES, A.: *Aturem la crisi. Les perversions d'un sistema que és possible canviar*. Barcelona: Angle Editorial, 2010.



- OMC: *Según la OMC, el comercio mundial crecerá un 9,5%to en 2010 después de un pésimo 2009*. 26 de marzo 2010. Disponible en: [www.wto.org/spanish/news\\_s](http://www.wto.org/spanish/news_s)
- ONU: *La crisis financiera mundial y sus efectos sobre el desarrollo*. Informe del Secretario General. 22 de junio 2009.
- *Recomendaciones de la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional*. 29 de abril 2009.
- ORLÉAN, A.: *La crise, moteur du capitalism*. *Le Monde*, 29 de marzo de 2010. Disponible en: [http://www.lemonde.fr/opinions/article/2010/03/29/la-crise-moteur-du-capitalisme-par-andre-orlean\\_1325825\\_3232\\_1.html](http://www.lemonde.fr/opinions/article/2010/03/29/la-crise-moteur-du-capitalisme-par-andre-orlean_1325825_3232_1.html).
- PAJARES, M.: *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2007*. Madrid:Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración nº 14, 2007.
- PATTEN, C.: *What next? Surviving the twenty-first century*. London: Allen Lane, 2008.
- PAUGAM, S. (ed.): *L'exclusion, l'état des savoirs*. Paris: La Découverte, 1996.
- *Las Formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza, 2007.
- PÉREZ YRUELA, M.; RODRÍGUEZ CABRERO, G. (et al.): *Pobreza y exclusión social en el Principado de Asturias*. Córdoba: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2004.
- PETRAS, J.: *Latin American's «new left» in crises as the «free market» collapses*. *Information Clearing House*, 28 de octubre 2008. Disponible en: <http://www.informationclearinghouse.info/article21104.htm>
- PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humano*. Madrid: Mundi-Prensa Libros S.A., 2009.
- *Informe sobre el desarrollo humano, 2009*.
- POLANYI, K.: *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta, 1989.
- RAZ, J.: *La ética en el ámbito público*. Barcelona: Gedisa, 2001.
- RENES, V. (coord.): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: Fundación FOESSA, 2008.
- REARDON, T.; TIMMER, P.; BARRETT, C.; BERDEGUÉ, J.: *The rise of supermarkets in Africa, Asia and Latin America*. *American Journal of Agricultural Economics*, 85 (5), 2003: pp. 1140-1146.
- RODRÍGUEZ, J. C.: *La familia española entre dos crisis*. En: *EL MUNDO* 19/05/2009. Disponible en: <http://www.elmundo.es/opinion/tribuna-libre/2009/05/14940969.html>
- ROOM, G. (ed.): *Beyond the threshold. The measurement and analysis of social exclusion*. Bristol: The Policy Press, 1995.


- RUBIN, J.: *Why your world is about to get a whole lot smaller: Oil and the end of globalization*. New York: Random House, 2009.
- SAINT-UPÉRY, M.: *El sueño de Bolívar. Los desafíos de la izquierda en América del Sur*. Madrid: Paidós, 2008.
- SAMPEDRO, J. L.: *El mercado y la globalización*. Barcelona: Destino, 2005.
- SARASA, S.: Los hogares sin empleo. Una perspectiva comparada. *Revista Internacional de Sociología* 29, 2001.
- SARASA, S.; SALES, A.: *L'exclusió social a les societats post-industrials: teories i evidències empíriques*. Barcelona: Sindicatura de Greuges de la Ciutat de Barcelona, 2007.
- SERRANO PASCUAL, A.: Del desempleo como riesgo al desempleo como trampa: ¿qué distribución de las responsabilidades plantea el paradigma de activación propuesto por las instituciones europeas? *Cuadernos De Relaciones Laborales* 23(2), 2005: pp. 219-246.
- SMITH, L.C.; EL OBEID, A.E.; JENSEN, H.H.: The geography and causes of food insecurity in developing countries. *Agricultural Economics*, 22 (2), 2000: pp. 199-215.
- STEERING COMMITTEE: *Towards effective and Inclusive Development Partnership*. Bogotá High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development. Bogotá Statement, 2010.
- STIGLITZ, J.: Los mensajes tóxicos de Wall Street. 2009. Disponible en: [www.sinpermiso.info](http://www.sinpermiso.info)
- Los siete déficits mortales. (*Mother Jones*, Noviembre/Diciembre 2008), traducido en *Sin Permiso*, 2008. Disponible en: <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2190>
- SUBIRATS, J. (ed.): *Pobresa i exclusió social. Un anàlisi de la realitat espanyola i europea*. Barcelona: Fundació La Caixa, 2004.
- TETT, G.: Recovery not as easy as U, V, W. *Financial Times*, 28 de mayo de 2009. Disponible en: [http://www.ft.com/cms/s/0/303ab4a8-4bb2-11de-b827-00144feabdc0.html?nclick\\_check=1](http://www.ft.com/cms/s/0/303ab4a8-4bb2-11de-b827-00144feabdc0.html?nclick_check=1)
- TEZANOS, J. F.: Las democracias del siglo XXI. Tendencias, posibilidades y objetivos. En GUERRA, A.; TEZANOS, J. F. (eds.): *La calidad de la democracia: las democracias del siglo XXI: VII Encuentro de Salamanca*. Madrid: Sistema, 2009.
- TORRES, R. (ed.): *The global jobs crisis and beyond. World of the Work Report 2009*. Geneva: International Labour Organisation (IILS), 2009.
- TORTOSA, J. M.: Riesgos para el sistema mundial. *Recerca* (Castellón), 7 (2007): pp. 17-37.
- El maldesarrollo contemporáneo: un diagnóstico. *Intervenciones* n° 7. Santiago de Chile: Actuel Marx, 2008.



- El maldesarrollo contemporáneo: un diagnóstico. En GUARDIOLA, J. STRZELECKA, E.; GAGLIARDINI (coords.): *Economía y Desarrollo Humano*. Granada: Universidad de Granada, 2009.
- UNCTAD: *The Impact of the Financial and Economic Crisis on Debt Sustainability in Developing Countries*. Secretariat Note, September 2009.
- UNICEF: *Estado Mundial de la Infancia 2006. Excluidos e invisibles*. Nueva York: UNICEF, 2005.
- VIDAL, P.; GUIXÉ, I.: *Análisis de la situación de la incidencia política en las organizaciones no lucrativas*. Barcelona: Observatorio del Tercer Sector, 2005.
- VIVAR, E.: Soberanía alimentaria: podemos alimentar al mundo. *ALAI – América Latina en movimiento*, 30 de marzo de 2010. Disponible en: <http://alainet.org/active/37065>
- VON BRAUN, J.; BOUIS, H.; KUMAR, S.; PANDYA-LORCH, R.: *Improving food security of the poor: concept, policy, and programs*. Washington DC: International Food Policy Research Institute, 1992.
- WALLERSTEIN, I. Climate disasters: Three obstacles to doing anything. *Commentary*, 205, 15 de marzo de 2007.
- WALZER, M.: La idea de la sociedad civil. Una vía de reconstrucción social. En: *DEBATS*, marzo 1992, 39: p. 35.
- La idea de la sociedad civil. Una vía de reconstrucción social. En: DEL ÁGUILA, R. (et al.): *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza, 1998: pp. 375-394.
- *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- WILSON, W. J.: *When work disappears. The world of the new urban poor*. New York: Knopf, 1996.
- WORLD BANK: *Analysis: Crisis, Finance, and Growth*, 2010. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/0,,contentMDK:22446906~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:469372,00.html>
- *Global Economic Prospects*, 2010.
- WORLD ECONOMIC FORUM: *Global Agenda Council Reports 2010*. Disponible en: <http://www.weforum.org/pdf/globalagenda2010.pdf>
- *Global Risks 2010*. Disponible en: <http://www.weforum.org/pdf/globalrisk/globalrisks2010.pdf>.



# Tribuna Abierta

- 
- 1** **Contrabando y trata de mujeres en España. Una aproximación a través de las historias de vida.**  
*Elena Hernández Corrochano* ..... **175**
  - 2** **Inmigración y responsabilidad municipal.**  
*Ángeles Solanes Corella* ..... **191**
  - 3** **La crisis y la seguridad alimentaria mundial.**  
*Teresa Cervero* ..... **211**







# Contrabando y trata de mujeres en España. Una aproximación a través de las historias de vida

Elena Hernández Corrochano

Profesora Ayudante Doctor en el Departamento de Antropología Social y Cultural de la Facultad de Filosofía de la UNED  
ecorrochano@fsf.uned.es

Fecha de recepción: 21/01/2010

Fecha de aceptación: 28/04/2010

## Sumario

1. Introducción.
2. Marco teórico-conceptual y exposición del trabajo de campo.
3. Poblaciones-mercancía. Inmigración y tráfico de mujeres y niños en España: Un análisis parcial de la situación en origen y término a través de las historias de vida.
4. Primeras reflexiones teóricas extraídas del análisis y sistematización de los datos.
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.

## RESUMEN

*En este artículo se presentan los primeros resultados del análisis de las historias de vida de mujeres que han sido víctimas de contrabando o trata en España. Dentro de la muestra que presentamos, se encuentran mujeres que han terminado ejerciendo la prostitución y mujeres que han terminado en la economía sumergida, concretamente en el servicio doméstico. La tesis central del texto hace referencia al uso o no que las mujeres hacen del entramado social que tienen en sus países de origen y en el país de acogida (redes) y su relación con el éxito o fracaso del proyecto migratorio.*

## Palabras clave:

*Trata, individuo, reciprocidad, solas, familia.*

**ABSTRACT**

*This article presents the earliest results of analyzing the life histories of women who are victims of contraband or traffic in Spain. In the sample we present, there are women who have ended up in prostitution and women who have ended up in the underground economy, specifically, in domestic service.*

*The main thesis of this text relates the success or failure of women's migratory projects to whether or not they use the social network in their countries of origin and in the host country (networks).*

**Key words:**

*Trafficking, social person, reciprocity, singles person, family.*



# 1 INTRODUCCIÓN

Este texto forma parte del proyecto de investigación *Poblaciones-mercancía. Inmigración y tráfico de mujeres y niñas en España* que dirige la Dra. Sara García y en el que participo junto con los Doctores Luis Mena y Ana López<sup>(1)</sup>. En él estamos analizando, desde una perspectiva de género, el contrabando y la trata de mujeres en España. Las técnicas que hemos empleado en la investigación han sido las entrevistas abiertas a expertos que trabajan este tema en diferentes ámbitos de la acción social, la realización de un Delphi y la recogida de historias de vida a mujeres víctimas de alguno de estos dos delitos.

En este artículo, después de explicar el marco conceptual que manejamos en la investigación, exponemos el análisis y los primeros resultados que hemos extraído de estas historias de vida. Este análisis nos ha llevado a organizar la información recibida en dos bloques o *referentes* que parten de las representaciones que nuestras informantes han establecido: por un lado, la importancia de la familia; y por otro, cómo se organizó y planificó el proyecto migratorio a España. Posteriormente y dentro de estos referentes, hemos sistematizado los datos en cuatro grupos o tipos que resumen las coincidencias que hemos encontrado en los relatos y que nos han permitido pasar de la experiencia individual al proceso social y a la exposición teórica de los primeros resultados de la investigación<sup>(2)</sup>.

No obstante, tenemos que señalar que esta ordenación de los datos en ningún momento debe interpretarse como un ejercicio de cuantificación de los hechos para volverlos representativos pues, como señala Thompson en su artículo «Historias de vida y cambio social»<sup>(3)</sup>, la información que se extrae de las historias de vida sólo se podrá entender dentro de la propia información. En este sentido, lo que hemos intentado hacer con este trabajo de análisis y sistematización es abrir todo un abanico de posibilidades de actuación en el sistema social a través de los significados y representaciones que nuestras informantes han expresado en sus relatos, que han sido, a nuestro parecer, sorprendentes en algunos aspectos.

(1) Proyecto I+D+I del Instituto de la Mujer en su convocatoria 2007-2010.

(2) Beltraux, D.: 1997.

(3) Thompson, P.: 1997.



## 2 MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL Y EXPOSICIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO

La bibliografía e informes que hemos consultado en el trascurso de nuestra investigación pocas veces aluden a la relevancia que tienen las actuaciones cotidianas de las mujeres inmigrantes dentro las redes socio-familiares como factor que influye, directa o indirectamente, en el aumento de las posibilidades de caer en la trata o el contrabando<sup>(4)</sup>. Esto no quiere decir que no haya estudios que incidan en la importancia que las redes transnacionales tienen en los proyectos migratorios. La literatura sobre las redes transnacionales e inmigración es muy amplia y nos ha permitido enmarcar teóricamente nuestro análisis, sobre todo cuando hablamos del entramado de personas que posibilitan el hecho migratorio a nuestras informantes, aunque éste acabe en el contrabando o la trata<sup>(5)</sup>.

El marco conceptual que manejamos en este artículo que sigue la directrices del Protocolo de Palermo (2000), define la trata de personas (*trafficking*) como la captación, transporte, traslado, acogida o recepción, llevadas a cabo con amenazas, uso de la fuerza u otras formas de coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de situación de vulnerabilidad; por su parte, el contrabando (*smuggling*) se conceptúa como el acto de facilitar la entrada ilegal de una persona en un país del que no es nacional o residente permanente, con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio económico o cualquier otro tipo de beneficio<sup>(6)</sup>. La trata, por lo tanto, siempre tiene como objetivo la explotación de la víctima e incluye desde la explotación sexual, a los trabajos forzados, la esclavitud o prácticas similares, la servidumbre y la extracción de órganos.

En este sentido, en nuestra investigación distinguimos mujeres víctimas de trata, con *características específicas: por ejemplo las obligaciones de deuda, la extorsión y el engaño por parte de los traficantes que limita aún más las posibilidades defensivas y de autonomía de la víctima de la explotación,*<sup>(7)</sup> de mujeres víctimas de contrabando, que aunque han emigrado de forma ilegal gracias al apoyo de terceras personas en ningún momento han sido engañadas. Esto quiere de-

(4) La OIM es de las pocas instituciones que señalan como un indicador de riesgo que las mujeres tratadas hayan sido expulsadas de su red familiar. En este artículo demostramos las actuaciones de las mujeres con respecto a su entorno inmediato son aún más complejas de lo que señala esta organización. [www.oimconosur.org](http://www.oimconosur.org)

(5) Entre estos estudios podemos destacar los textos de Malgesini, G. (1998), Sanchez, R. (2005), Blanco, C. (2000), Portes, A. (2000) o el de Gurak, T. y Caces, F. (1999).

(6) En español se ha traducido el término inglés *trafficking* por *trata* de personas, mientras que tráfico se ha identificado con el término inglés *smuggling*. El hecho que en esta investigación se haya traducido *smuggling* como *contrabando* se debe al parecido semántico que tiene *trafficking* con tráfico.

(7) García, S. 152/2009.



cir, por ejemplo, que una mujer inmigrante que ha sido contrabandeada puede terminar siendo tratada si las condiciones de trabajo acordadas en origen no se cumplen en destino, yendo este incumplimiento más allá de lo que se entiende como estrictamente laboral, es decir, termina siendo controlada, engañada, coaccionada....

Este marco conceptual se completa con otras dos nociones que manejamos en la investigación y que nos han permitido analizar las situaciones vivenciales de nuestras informantes desde sus países de origen al país de destino, España. Por un lado, utilizamos el concepto de reciprocidad, directa o indirecta, a la hora de examinar el entramado de personas al que pertenecen las mujeres junto con sus grupos familiares, ya sean redes de parentesco, vecinales o de amistad<sup>(8)</sup>. Así, la proposición «entramado de personas unidas por lazos de reciprocidad» reemplaza en este trabajo al concepto de red tal y como lo define Raúl Sánchez citando a Elizabet Bott<sup>(9)</sup>, pues entendemos que la pluralidad de matices que ha llegado a adquirir con el tiempo el término «red» introduce más confusión que claridad en la investigación (así, redes mafiosas, redes de parentesco, redes vecinales, redes instrumentales, redes funcionales, etc.).

Asimismo, teniendo en cuenta los diferentes procesos de construcción de los sujetos en los diferentes ordenes sociales, diferenciamos «individuo», construcción propia de la modernidad, del «sujeto» que se debe al grupo y *es para el otro* más que para sí mismo<sup>(10)</sup>. Esta diferenciación parte de entender que el individuo, por definición, es un sujeto con derechos, que actúa de manera autónoma, reflexiva y con criterio, en base a sus intereses personales<sup>(11)</sup>, aunque cumpla con determinadas demandas familiares. En contraste, un sujeto que actúa por y para el grupo se sitúa *en un contexto social de seres interdependientes que ofrecen y retiran apoyos: una reputación de temeridad, bajeza, locura o cobardía destruirá las oportunidades de que el sujeto cuente con la ayuda de (su) comunidad*<sup>(12)</sup>.

(8) Las relaciones de reciprocidad directa se basan en que si un grupo A da a otro B, el grupo B debe en un determinado momento dar al A. En la reciprocidad indirecta A dará a B, B a C, C a D, y así hasta que un grupo «n» dé al A. Dentro de estas relaciones estarán las redes de clientelismo social que forman parte de la estructura del sistema de las sociedades de donde son originarias las mujeres de la muestra.

(9) El sistema de red del que habla Bott y que nosotros denominamos «entramado de personas unidas por la reciprocidad» contempla que, «La familia X mantiene relaciones con amigos, vecinos y familiares que podrían designarse como A, B, C, D, E, F...N. Nos encontramos que algunas, pero no todas estas personas externas se conocen entre sí. No forman un grupo organizado. B podría conocer a A y C pero no a los otros.... Además todas estas personas tendrán amigos vecinos y familiares que la familia X no conoce». Sánchez, R.: 39/2005.

(10) Pierre Bourdieu señala que en las sociedades donde la dependencia del grupo es extrema el sujeto se entiende como parte de un cuerpo —la familia extensa— que controla sus acciones e impone sus decisiones por encima de sus deseos personales. No obstante, dirá Bourdieu, que el sujeto no entenderá esta presión como una opresión, sino como una realidad que actúa en su beneficio, en tanto que actúa en beneficio del grupo. Bourdieu, P. 122-123/2007.

(11) Amorós, C.: 1997.

(12) Douglas, M.: 106/1996.



En este sentido, considerando que en las sociedades de origen de las mujeres entrevistadas los procesos individuales de adaptación son lentos y los derechos individuales escasos, hemos interrelacionado estos conceptos (relaciones de reciprocidad dentro de los grupos y diferencias en los procesos de socialización) para comparar y analizar las actitudes y actuaciones cotidianas de nuestras informantes<sup>(13)</sup>: por un lado, mujeres que actuaron sin el apoyo de una estructura de relaciones socio-familiares recíprocas y que, aunque obligadas por las circunstancias sociales, en cierta manera eligieron libre y reflexivamente un proyecto de vida autónomo, *con cierta clasificación de alternativas en función de (su) conveniencia relativa*<sup>(14)</sup>; por otro, aquellas que actuaron como parte de un grupo familiar inserto en un entramado de relaciones permanentes de reciprocidad. Las diferencias que hemos hallado entre unas y otras no sólo han sido relevantes a la hora de valorar el grado de adscripción de la persona al grupo, sino también para analizar cómo las *actitudes y elecciones (que se toman dentro de un grupo)... no siguen las mismas leyes que una elección individual*<sup>(15)</sup>.

La muestra de nuestra investigación ha sido de nueve mujeres que han sido objeto de contrabando o trata desde diferentes países de Europa, América del Sur y África a España. Las singulares circunstancias que han vivido estas mujeres y que justifican las dificultades del trabajo de campo no nos permitieron establecer un perfil prefijado del informante. No obstante, podemos decir que, como preveíamos, la mayoría de las mujeres son jóvenes y solteras. Algunas de estas mujeres habían sido tratadas para ejercer la prostitución en nuestro país, estando en casas de acogida en el momento en que realizamos las entrevistas; otras, en cambio, eran inmigrantes contrabandeadas por redes fundadas en las relaciones de parentesco y en la actualidad vivían con sus familias y trabajaban en el servicio doméstico.

Accedimos a estas mujeres a través de asociaciones que desde diferentes ámbitos de la intervención social habían trabajado anteriormente con ellas, ya fuera para sacarlas de la red de extorsión y prostitución, ya para proporcionarles recursos con que poder subsistir ellas y, en algunos casos, sus familias<sup>(16)</sup>. Los acuerdos que establecimos con el personal de las asociaciones para poder entrevistarlas incluían, además de las cuestiones éticas habituales,

(13) «En otras palabras, las instituciones aprendidas culturalmente que guían nuestro juicio en cualquiera de nuestros campos de competencia nos enseñan suficientes principios posibilistas, pero están fuertemente ligadas a la cultura. Todos nosotros estamos perdidos cuando nos aventuramos más allá del alcance de nuestras instituciones culturalmente construidas». Douglas, M., 63/1996.

(14) Douglas, M.: 78/1996.

(15) *(Incluso)*, continúa diciendo la cita de Meri Douglas, «la misma elección de grupo (por parte de un sujeto) es sensible a procedimientos de toma de decisión o de confección de agenda». Douglas, M., 67/1996.

(16) Aunque éticamente tampoco podemos dar información sobre las asociaciones que nos facilitaron el acceso a nuestras informantes, si queremos hacer constar nuestro más profundo agradecimiento a estas instituciones y a las personas que en ellas trabajan y, por supuesto, a las mujeres que generosamente participaron en el estudio.



como mantener el anonimato y no aportar información relevante que pudiera dar pistas sobre su identidad, paradero o canales de inserción, otros puntos fruto de las circunstancias excepcionales que la mujeres vivían, sobre todo las mujeres tratadas. En primer lugar, no debíamos preguntar directamente sobre sus experiencias en España y sólo aceptar la información que las mujeres libremente nos quisieran dar; en segundo lugar, teníamos que realizar las entrevistas en lugares previamente concertados por las trabajadoras de las asociaciones; en tercer lugar, limitaríamos el tiempo a las necesidades o deseos de las informantes; y en cuarto lugar y último lugar, no usaríamos en el trabajo las transcripciones de la historias enteras, ni verbatim.

No obstante, a pesar de estas restricciones lógicamente impuestas por las personas que nos sirvieron de canales de acercamiento, este planteamiento tuvo sus ventajas a la hora de realizar nuestro trabajo de campo. Por un lado, el hecho de ser presentados por personas de la total confianza de las mujeres víctimas de estas prácticas, nos permitió en un corto periodo de tiempo alcanzar con casi todas ellas un alto nivel de confidencialidad que difícilmente hubiéramos conseguido en otras circunstancias. Además, el realizar las entrevistas en un lugar conocido y sentirse libres de proporcionarnos una u otra información suscitó en la mayoría de nuestras informantes un gran interés por la investigación, lo que amplió sus deseos de colaboración contándonos algunas de ellas sus experiencias en España.

### **3 POBLACIONES-MERCANCÍA. INMIGRACIÓN Y TRÁFICO DE MUJERES Y NIÑAS EN ESPAÑA: UN ANÁLISIS PARCIAL DE LA SITUACIÓN EN ORIGEN Y TÉRMINO A TRAVÉS DE LA HISTORIA DE VIDA**

La mayoría de los estudios que hemos consultado en nuestra investigación, como el último informe emitido por Amnistía Internacional en 2009, señalan que las mujeres víctimas de trata han sido captadas por sujetos o redes en sus lugares de origen, o en el tránsito migratorio. Sin embargo, en nuestro trabajo empírico estos hechos no resultan ser tan evidentes. En ningún momento nuestras informantes nos han hecho saber que hubieran sido captadas, es decir, persuadidas o incitadas, por sujetos o redes que se dedicaban al traslado de emigrantes ilegales, sino que ellas o sus grupos habían sido los que habían contactado con personas concretas que les habían facilitado la salida de sus países de origen y la entrada al nuestro. Estos facilitadores también habían sido, por regla general, los que les habían proporcionado los contactos una vez en España.

Esta circunstancia, junto con el hecho de que la mayoría de nuestras informantes víctimas de trata se habían costeado los gastos del viaje (billetes de



avión), aunque una vez en España hubieran sido chantajeadas, extorsionadas, maltratadas y violadas, son sin duda algunos de los datos más originales que aporta la investigación. En el caso de las mujeres víctimas de contrabando, los gastos del viaje fueron sufragados por un pariente más o menos lejano, saldando ellas finalmente su deuda con intereses.

El análisis que hemos realizado, como se señaló en la introducción, parte del estudio pormenorizado de cada relato y su posterior comparación con el resto de las historias de vida. En primer lugar, la lectura de todas las historias de vida nos han proporcionado dos *referentes* donde contextualizar toda la información recibida: por un lado, los modelos de familia y la posición generacional de las informantes dentro del grupo a la hora de emigrar; por otro, la planificación del proyecto migratorio y su relación con las personas que facilitaron su salida en origen y la entrada en España. En segundo lugar, hemos sistematizado la información analizada valorando qué situaciones o experiencias han sido mayoritariamente coincidentes y cuáles han sido distintas o se quedaban en una mera anécdota. El resultado ha sido la organización de los datos en cuatro grupos de mujeres o tipos que nos han permitido, una vez hemos pasado del hecho individual al proceso social, teorizar sobre el tema.

### 3.1. Referentes y tipos

- *Modelos de familia y posición generacional del sujeto migratorio en los países de origen.*

*Grupo a* – Las mujeres de este grupo convivían con sus familias de procreación en una residencia que pertenecía a algún pariente próximo. No obstante, las estrechas relaciones que el grupo mantenía con otros miembros de la parentela me permiten decir que su funcionamiento se asemejaba más al de una familia extensa que al de un grupo nuclear.

Estas mujeres se encontraban en una posición generacional que les otorgaba cierta autoridad dentro de su comunidad, al ser mujeres casadas y con hijos, aunque este mismo hecho hacía que se sintieran más unidas al grupo que las mujeres que no tenían este tipo de responsabilidades.

La planificación de su proyecto migratorio fue una labor de conjunto, llevada a cabo por los todos los miembros adultos del grupo de parentesco más próximo (marido, suegros, padres...). Las mujeres, como sujetos migratorios, fueron «aprobadas» por el grupo, valorando sus posibilidades de trabajo e inserción social en el país receptor.

*Grupo b* – Este grupo está representado en nuestro trabajo por una mujer joven y soltera que convivía con su familia de origen, de modelo matrifocal. Es



decir, la madre había tenido hijos con varias parejas y ninguno de los miembros de la familia tenía relación con sus genitores o con los parientes de éstos. Su grupo familiar, por lo tanto, no se encontraba inserto en ningún entramado social de relaciones recíprocas.

La decisión y planificación de emigrar partió de la mujer, como proyecto personal que le permitiría ayudar a sus hermanos, contando con la aprobación de la madre.

*Grupo c* – Las mujeres de este grupo convivían todas con su familia de origen y todas eran solteras, menos una que estaba divorciada y tenía un hijo de su ex-esposo. Estas mujeres pertenecían a familias nucleares de clase media o media baja, que mantenían relaciones con sus parentelas y otros grupos de la comunidad.

La planificación del proyecto migratorio la llevaron a cabo de manera individual, sin contar con la aprobación y la participación del grupo. La mayoría de ellas pensaba que sus padres no aceptaban de buen grado sus decisiones individuales y que coartaban su libertad como sujetos.

*Grupo d* – Estas mujeres tenían unas historias de vida de malos tratos por parte de algún miembro de su familia, lo que las había obligado abandonar la residencia familiar desde muy jóvenes. En el caso de una de ellas el rechazo de su familia estaba motivado por la procedencia extranjera de su madre, que abandonó el hogar siendo ella muy pequeña. La otra posiblemente había sido violada por algún miembro del grupo, aunque esta cuestión no quedó muy clara.

Fuera del grupo familiar, se habían dedicado casi siempre a la prostitución. La decisión y planificación del proyecto migratorio a España la habían desarrollado de manera individual. Ninguna de las dos tenía cargas familiares, aunque una había estado casada durante un breve periodo de tiempo.

Los contactos para emigrar a España los habían buscado en sus países de origen. Una lo había hecho dentro de la red de proxenetas para la que trabajaba. La otra parece ser que lo planificó de manera más o menos autónoma, contado con redes que se dedicaban al traslado de emigrantes ilegales con destino a la prostitución. Esta mujer fue vendida de pequeña por su padre a una red de proxenetas y posteriormente fue liberada, regresó a la casa familiar y cuando se quedó sin dinero y sin marido se dedicó a la prostitución en varios países europeos antes de llegar a España.

- *Contactación en origen y destino: la naturaleza de su relación.*

*Grupo a* – Las mujeres de este grupo contaron con todo un entramado de relaciones sociales de reciprocidad a la hora de emprender su proyecto migra-



torio. Las personas que las ayudaron formaban parte del grupo de parentesco o estaban unidas a éste por relaciones de clientelismo social, como vecinos, amigos, compadres.... Estas mismas personas fueron también las que les permitieron los primeros contactos en España. En este sentido, aunque las mujeres desconocían quiénes iban a ser sus primeros contactos, éstos formaban parte del mismo entramado reticular.

El proyecto migratorio en destino había cumplido con todas sus expectativas. Pronto encontraron trabajo en el servicio doméstico y pagaron su deuda. En el momento de las entrevistas ellas seguían formando parte del entramado de sujetos que recibían a futuros inmigrantes y, en algún caso, les prestaban el dinero a bajo interés para que hicieran el viaje.

Teniendo en cuenta todo lo dicho, entiendo que la relación que existe entre las mujeres y los sujetos facilitadores del proyecto migratorio es de naturaleza intergrupala y recíproca.

*Grupo b* – La mujer de este grupo habló con un hermano de su padre para que le facilitara los contactos necesarios. A pesar de la relación de consanguinidad que les unía para ella su tío era un perfecto desconocido. Este pariente fue quien la puso en contacto con la red de traficantes que la ayudaron a salir del país bajo la promesa de trabajar en el sector servicios. Una vez en España fue recibida por un sujeto desconocido que bajo extorsión la introdujo en el mercado del sexo después de varios días de malos tratos y violaciones.

La naturaleza de las relaciones que establece esta mujer con su contacto en origen es interpersonal y de un alto riesgo, ya que ella misma expresa su exceso de confianza hacía un sujeto que prácticamente no conocía.

*Grupo c* – Los primeros contactos que realizaron todas las mujeres de este grupo para emprender su proyecto migratorio tuvieron lugar con personas conocidas por ellas, amigos, maestros, novios.... En ningún caso estas personas pertenecían al entramado social cercano a la familia, aunque en algunos casos fueran conocidas.

Estas personas actuaron simplemente como intermediarios entre las mujeres y sus contactos en España, ya que ellas se pagaron los gastos del viaje.

Una vez en España fueron raptadas, se les retiró el pasaporte y se les adjudicó una deuda ficticia que tenían que pagar. Después de violarlas reiteradamente durante días las introdujeron en el mercado del sexo, la mayoría en clubes de carretera.



Como en el caso anterior, las relaciones que establecen en origen fueron interpersonales y se basaron en la confianza. Todas expresaban que a partir de su dura experiencia como mujeres objeto de trata y prostitución les costaba depositar su confianza en persona alguna y basaban todas sus esperanzas de inserción social en la institución que las había acogido.

*Grupo d* – Como ya he señalado, las mujeres de este grupo buscaron a personas que las trajeran a España dentro de las mafias de sus países. Estos les prestaron el dinero, les dieron los contactos y les prometieron un trabajo en el mercado del sexo en condiciones muy favorables.

Una vez en España, las personas que las recibieron formaban parte del mismo entramado mafioso del país de origen. Las expectativas que tenían puestas en el proyecto migratorio no se cumplieron al no respetarse las condiciones acordadas en el contrato verbal que ellas estipularon con sus contactos en origen.

La naturaleza de la relación que existe entre las mujeres y sus contactos es interpersonal y de tipo contractual, aunque se incumpliera el contrato en España. El destino final fue la prostitución en pisos y en clubes.

La relación de datos que acabo de exponer posiblemente adolece de un análisis más profundo de determinados asuntos y de la presencia de temas que habitualmente aparecen en los estudios sobre trata. No obstante, ambas cuestiones tienen una explicación metodológica. En primer lugar, los motivos para no profundizar en cuestiones como la pobreza, el nivel académico, o el hecho de pertenecer o no a una familia desestructurada, cuestiones que salen en algunas de las historias de vida, se deben por un lado a lo reducido de la muestra y, por otro, a la amplia casuística que muestran las historias de vida y que en ningún momento me permiten afirmar que la pobreza, la falta de formación o el modelo de familia aumenten las posibilidades de ser tratada o contrabandeadas. En segundo lugar, el hecho de que no aparezcan otros temas habituales en los estudios sobre la trata, como es la importancia del país de procedencia, se debe a que ninguna mujer habló de ello más que para indicarnos que *venían de países muy machistas*.

## 4 PRIMERAS REFLEXIONES TEÓRICAS EXTRAÍDAS DEL ANÁLISIS Y SISTEMATIZACIÓN DE LOS DATOS

Los primeros resultados teóricos que podemos extraer de la comparación de los grupos arriba detallados los sintetizamos en tres puntos: acción, decisión y negociación. Estos puntos coinciden con los principales ítems que



manejan los estudios de las migraciones, según señala la doctora Ana López<sup>(17)</sup>. Este hecho, además de darnos más fiabilidad en la elaboración de nuestra tesis final, nos permite subrayar con más seguridad cómo los posibles riesgos a los que las personas se enfrentan a la hora de planificar, emprender y concluir su plan migratorio no se encuentran tanto en el hecho migratorio en sí, como en la naturaleza de las relaciones que tienen con las personas que les informan, lo posibilitan y lo controlan, desde el país de origen al país de acogida.

*Acción:* las mujeres que hemos entrevistado lejos de ser sujetos pasivos, son agentes activos en su plan migratorio. Es decir, todas ellas deseaban emigrar. Esta conclusión la extraemos, como hemos dicho anteriormente, del hecho de que las mujeres de la muestra no se han sentido persuadidas o incitadas a emigrar por otras personas, sino que han sido ellas o sus grupos los que han contactado con sujetos individuales o con colectivos que les han proporcionado la información, las vías y los canales para emigrar<sup>(18)</sup>.

*Decisión:* la realización del proyecto migratorio por parte de las mujeres con las que hemos trabajado está directamente relacionada con su capacidad de tomar decisiones personales fuera del grupo, es decir, con su capacidad de plantearse un proyecto de vida autónomo, independiente del grupo familiar.

En este sentido, analizando cada tipo de la muestra pormenorizadamente, podemos afirmar que las mujeres del grupo *a* son las que menos capacidad de decisión tienen, pues aunque ellas han participado en la planificación de su proyecto migratorio, para que éste llegue a término debe contar con el consenso y consentimiento de todo el grupo familiar. Es el grupo, no el sujeto, el que pone en funcionamiento los contactos y medios que facilitan dicho proyecto. Estos contactos y medios no sólo se refieren al capital monetario, sino también al capital humano: relaciones con parientes, vecinos, amigos o compadres, que se han generado y sustentado en el tiempo y que se basan en la reciprocidad.

En los tipos *b*, *c* y *d* la decisión de emigrar y las primeras acciones que lo posibilitan se realizan de forma individual, sin contar con el grupo más próximo, ni con las personas con las que éste mantiene relaciones de reciprocidad. Es decir, las mujeres actúan con decisión propia, como individuos que quieren desarrollar un proyecto de vida autónomo que cumpla con sus expectativas personales.

(17) López, A.: 2005.

(18) Como ya indiqué en la introducción, la información que tenemos es la que damos, es decir, la información se debe entender dentro de la propia información. No obstante creemos, que el hecho que la mayoría de nuestras informantes nos transmitieran que el deseo de emigrar había sido personal, no quiere decir que el grupo o el entorno no les incitaran de manera indirecta a hacerlo.



*Negociación*: las posibilidades y los términos que tienen las mujeres para establecer o no una negociación con el grupo no sólo dependen de su posición generacional y su estado civil, sino también de la capacidad que la sociedad les otorga a la hora de tomar sus propias decisiones. Los resultados de estas negociaciones, cuando se establecen, están directamente relacionados con el hecho de actuar por y para el grupo, o de actuar en base a sus intereses personales.

En resumen, las informantes que han actuado por y para el grupo familiar, contando con el entramado de relaciones recíprocas que éste posee y que se deben lealtad para poder seguir disfrutando de la ayuda de sus miembros, aunque han limitado su capacidad de acción, decisión y negociación (pues la familia decide quién viaja, cómo viaja y a qué lugar de España ir), han aumentado sus posibilidades de que el plan migratorio termine tal y como se había planificado. En contraste, aquellas que actuaron solas, basándose en sus relaciones personales de confianza mutua, aumentaron algo su capacidad de acción, decisión y negociación fuera del grupo (pues dentro del grupo no tenían ninguna, motivo por el que buscaron ayuda en el exterior), pero también incrementaron las posibilidades de ser engañadas y de caer en la trata.

Estos resultados, sin embargo, no quieren decir en ningún momento que todas las mujeres inmigrantes que han actuado individualmente hayan terminado siendo víctimas de trata, ni que, por el contrario, todas las personas que han contado con su familia y su entramado de relaciones recíprocas nacionales o transnacionales hayan conseguido evitar las situaciones de riesgo que las conducen a la trata. Como ya señalé en la introducción, nuestro objetivo no ha sido cuantificar los hechos para volverlos representativos, sino abrir un abanico de actuaciones sociales que nos señalan, en este caso, que *la cohesión familiar, junto con el sentimiento de pertenencia a una comunidad... y la voluntad de serle fiel,... facilitan la emigración*<sup>(19)</sup>.

## 5 CONCLUSIONES

Las sociedades patriarcales tradicionalmente han tolerado mal a las «mujeres solas». La soltera debía casarse, la casada debía tener hijos y afianzar su posición en el grupo del marido y la divorciada, si no había otro remedio, debía regresar a la casa familiar. La mujer sola, por lo tanto, estaba abocada a la pobreza y al ostracismo social si alguien no lo remediaba. Actualmente, la sociedad de la globalización tampoco parece aceptar fácilmente a las mujeres

(19) Bourdieu, P 89/2007.



que deciden y actúan por su cuenta, aunque cumplan con las demandas familiares<sup>(20)</sup>.

El que las mujeres de la muestra que han sido víctimas de trata hayan actuado solas nos hace pensar que actuar fuera del grupo y de las relaciones que éste ha consolidado durante años las ponen en situaciones de mayor vulnerabilidad y riesgo, no sólo en sus países del origen, sino también en el país receptor. Estas relaciones, basadas en el reconocimiento mutuo, en la reciprocidad y en la lealtad que los miembros se deben, y que ahora tienen un carácter transnacional, permiten que el sujeto emigrante esté controlado desde el origen al destino (y más allá), y la familia esté informada en todo momento de cómo va el plan migratorio, ya sea por el propio sujeto o por los miembros del grupo.

¡Pero cuidado!, actuar dentro del entramado de relaciones recíprocas transnacionales que el grupo tiene, aunque disminuye las posibilidades de ser engañadas y, por lo tanto, de caer en la trata, no las evita. En este sentido, cuando la capacidad de presión y opresión que tiene el grupo familiar sobre las personas que emigran es asumida por los sujetos que las reciben, las personas también puede terminar siendo víctimas de trata. Es decir, en algunos casos puede ser tan peligroso actuar dentro del grupo como actuar individualmente. Un sujeto que no asume su capacidad de actuar como individuo estará dispuesto a hacer todo lo que el grupo demanda con tal de no romper la cadena de reciprocidades que mantiene unida a la red. Este es el caso, por lo general, de las víctimas de trabajos forzados que han caído en las mafias chinas<sup>(21)</sup> o de los matrimonios forzados serviles que hemos analizado en esta investigación.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

AMOROS, C.: *Tiempo de feminismo*. Madrid: Cátedra, 1997.

— Globalización y orden de género. En: *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización*. Madrid: Minerva Ediciones, 2005, pp. 301-332.

BERTRAUX, D.: Los relatos de vida en el análisis social. En: *Historia oral*. México: Trota, 1997, pp. 136-148.

BLANCO, C.: *Las migraciones contemporáneas*. Madrid: Alianza, 2000.

(20) «Cuando las mujeres decidieron a salirse de la línea en Europa durante los inicios de la modernidad, fueron grotescamente torturadas y asesinadas... hoy en día las mujeres que deciden hacerlo no se las baja de putas e hijas de puta... merecen cualquier cosa que las suceda...» Caputi, J; Russell, D. 60/2006.

(21) Datos extraídos de las entrevistas que hemos realizado a expertos.



- BONELLI, E.; ULLOA, M. (Coord.): *Tráfico e inmigración de mujeres en España. Colombianas y ecuatorianas en los servicios domésticos sexuales*. Madrid: ACNUR-Las Segovias, 2001.
- BOURDIEU, P.: *Antropología de Argelia*. Madrid: ED. Ramón Areces, 2007.
- CAPUTI, J.; RUSSELL, D.: Femicidio, sexismo terrorista contra las mujeres. En RUSSELL, D. E.; RASFORD, J. (eds): *Femicidio. La política del asesinato de las mujeres*. México: UNAM, 2006, pp. 53-69.
- CASTEELE Y VOLEMAN.: Fuentes orales para la historia de las mujeres. En: *Género en historia*. México: Instituto Mora, 1992.
- COBO, R.: Globalización y nuevas servidumbres de las mujeres. En: *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización*. Madrid: Minerva Ediciones, 2005, pp. 265-300.
- COSER, L. A.: *Las instituciones voraces*. Madrid: F.C.E., 1978.
- DOUGLAS, M.: *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona: Paidós, 1996.
- GARCÍA, S.: Violencia y tráfico de mujeres: la explotación sexual de las traficadas. *Documentación Social* n° 152, enero-marzo 2009, pp. 152-183.
- GURAK, D. T.; CACES, F.: Redes migratorias y la formación de sistemas de migración. En: *Cruzando fronteras: migraciones en el sistema mundial*. Barcelona: Icaria, 1999. pp. 75-100.
- LÓPEZ, A.: *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión*. Barcelona: Anthropos, 2005.
- MALGESINI, G.: *Cruzando fronteras: migraciones en el sistema mundial*. Barcelona: Icaria, 1998.
- MENA, L.; GONZÁLEZ, A.: Cómo medir el fenómeno de la trata y el contrabando de mujeres en destino con las fuentes de datos existentes en España. En: *Violencias contra las mujeres. Estudios interdisciplinarios de género*. Salamanca: Centro de Estudios de la mujer de la Universidad de Salamanca, 2008.
- PORTES, A.: Teoría de inmigración para un nuevo siglo: problemas y oportunidades. En: *Inmigrantes, claves para un futuro inmediato*. Jaén: Universidad de Jaén, 2000, pp. 28-60.
- RASFORD, H.: Latosas, putas y emancipadas: Las provocadoras que llevan a los hombres a matar. En RUSSELL, D. E.; RASFORD, J. (eds): *Femicidio. La política del asesinato de las mujeres*. México: UNAM, 2006, pp. 515-554.
- RUSSELL, D. Esclavitud y femicidio. En RUSSELL, D. E.; RASFORD, J. (eds): *Femicidio. La política del asesinato de las mujeres*. México: UNAM, 2006, pp. 335-338.
- SÁNCHEZ, R.: «Mandar a traer». *Antropología, migraciones y transnacionalismo. Salvadoreñas en Washington*. Madrid: Universitas, 2005.





THOMPSON, P.: Historias de vida y cambio social. En: *Historia oral*. México: Trota, 1997, pp. 117-136.

VALCÁRCEL, A.: *Del miedo a la igualdad*. Barcelona: Crítica, 1993.

VV.AA.: *La sonrisa de la institución. Confianza y riesgo en sistemas de expertos*. Madrid: Ramón Areces, 2006.

## Informes

AMNISTÍA INTERNACIONAL: *Una vida sin violencia para mujeres y niñas. Las otras víctimas de la violencia de género: violencia sexual y trata de personas*, 2009.

COMISIÓN MIXTA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER Y DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES: *Informe de la ponencia sobre prostitución en nuestro país*. Cortes Generales, 2007.

FEDERACIÓN DE MUJERES PROGRESISTAS: *Trata de mujeres con fines de explotación sexual en España. Estudio exploratorio*, 2006.

MÉDICOS DEL MUNDO: *Debate sobre prostitución y tráfico internacional de mujeres. Reflexiones desde una perspectiva de género*, 2003.

UNFPA: *Estado de la población Mundial. Hacia la esperanza. Las mujeres y la inmigración internacional*, 2006.





# Inmigración y responsabilidad municipal

Ángeles Solanes Corella

Profesora Titular de Filosofía del Derecho. Instituto de Derechos Humanos. Universitat de València  
angeles.solanes@uv.es

Fecha de recepción: 04/05/2010

Fecha de aceptación: 22/07/2010

## Sumario

1. Introducción.
2. Padrón municipal y legislación de extranjería.
3. La aplicación de la ley.
4. Consecuencias prácticas a nivel municipal de las nuevas previsiones legales.

## RESUMEN

*Para responder a las cuestiones acerca de si las personas inmigrantes pueden o no ser empadronadas, si el Ayuntamiento tiene la capacidad de impedirse, si los entes locales han de facilitar los datos del padrón o cuales quiere otras vinculadas a este tema, es imprescindible un análisis riguroso de la legalidad. Lo que este trabajo pretende ofrecer, de forma sintética, es un estudio crítico de la normativa aplicable al empadronamiento referido al caso de las personas inmigrantes en España. Con ello se intenta incidir tanto en el derecho y la obligación de éstas a empadronarse, cuanto en la responsabilidad municipal en la gestión del padrón. Todo ello sin renunciar a evidenciar los puntos débiles de la legislación de extranjería que han contribuido a reafirmar el padrón municipal como un instrumento de la política de inmigración.*

## Palabras clave:

*Inmigración, legislación de extranjería, Ayuntamientos, padrón municipal.*

(\*) Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto Consolider Ingenio CSD-2008-00007 *El tiempo de los derechos*, financiado por el Ministerio de Educación, y el proyecto I+D del Ministerio de Ciencia e Innovación *Inmigración, Integración y Políticas públicas: garantías de los derechos y su evolución*, DER 2009-10869.



## ABSTRACT

*To respond to the questions of whether immigrants may or may not be registered in the municipal register (padrón), whether the municipal government has the capacity to prevent it, whether local bodies are required to provide all records from the municipal register or any issues in this connection, the analysis of the legal implications is required. This work seeks to offer a critical overview of the law applicable to the municipal register in respect of immigrants in Spain. The idea is to examine both the right and obligation of these persons to register, and the responsibility of the local corporation in managing the register. The paper also seeks to reveal the weaknesses in immigration legislation which have contributed to strengthening the role of the municipal register as an instrument of immigration policy.*

### **Key words:**

*Immigration, immigration legislation, municipal governments, municipal register.*



# 1 INTRODUCCIÓN

Tras la modificación de la ley de extranjería concretada en la LO 2/2009<sup>(1)</sup>, con un solapamiento de normas tal que da buena muestra del terreno resbaladizo en el que se asienta el estatuto jurídico de los inmigrantes en España, la postura mantenida por algunos Ayuntamientos españoles ha venido a sacar de nuevo al debate público la cuestión de la gestión del padrón y la responsabilidad municipal a él vinculada.

Como si de una especie de referéndum se tratara, distintos entes locales han expresado su voluntad de entrar a valorar el actuar en uno u otro sentido, más o menos permisivo, respecto al empadronamiento de inmigrantes en su municipio, con especial tensión en el caso de las personas en situación administrativa irregular. El conjunto de opiniones esgrimidas exige una reflexión que no por básica puede darse por sabida, a la vista de lo ocurrido. Me refiero al hecho de que, desde una perspectiva jurídica, la única respuesta posible a la gestión del padrón viene establecida en la ley. O dicho de otro modo, en el caso del empadronamiento el imperio de la ley es, como su nombre indica, prioritario, aunque alguna Administración parezca puntualmente obviarlo. Conviene, por ello, recordar una de las premisas fundamentales del Estado social y democrático de derecho español: los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, tal como señala el artículo 9.1 de la Constitución.

Por tanto, si se quieren despejar las dudas acerca de si las personas inmigrantes pueden/deben o no ser empadronadas, si el Ayuntamiento tiene la capacidad de impedirse, si los entes locales han de facilitar los datos del padrón para activar las denuncias a los inmigrantes irregulares, o cuales quiera otras cuestiones contestadas en más de una ocasión con leguleyas opiniones, es imprescindible un análisis riguroso de la legalidad.

Lo que este trabajo pretende es ofrecer, de forma sintética, un estudio crítico de la normativa aplicable al empadronamiento referido al caso de las

(1) Así la norma básica la constituye la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre y por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre (en adelante LODYLE); y su reglamento de desarrollo aprobado por RD. 2393/2004 que en estos momentos se encuentra en trámite de modificación pero que ya fue reformado, antes de la LO 2/2009, por el RD 1162/2009, de 10 de julio y el RD 1163/2009, de 18 de septiembre.



personas inmigrantes en España, pues aunque la norma sea la misma en este caso que para los nacionales (afortunadamente no se regula en la legislación de extranjería aunque ésta indirectamente la afecta) parece que en la práctica se olvida. Con ello se pretende incidir tanto en el derecho y la obligación de las personas inmigrantes a empadronarse (teniendo en cuenta además que el ejercicio de derechos como la educación y la sanidad, o la posibilidad de regularización por la vía del denominado arraigo social, están conectados a la inscripción padronal); cuanto en la responsabilidad municipal en la gestión del padrón que no puede sobrepasar los límites legales.

## 2 PADRÓN MUNICIPAL Y LEGISLACIÓN DE EXTRANJERÍA

Las conexiones que ha establecido la última reforma de la LODYLE con el padrón vienen a consagrarlo como un instrumento de control en el ámbito de la política de extranjería. Además, tal es la relevancia que dicho registro municipal ha alcanzado, especialmente en su conexión con la inmigración irregular<sup>(2)</sup>, que de facto algunos Ayuntamientos se han negado a cumplir los mandatos legales en relación a la inscripción de extranjeros en territorio español, exigiendo requisitos adicionales a los normativamente establecidos, siendo necesaria la intervención de la Abogacía General del Estado que mediante informe ha venido a ratificar y aclarar la legislación vigente.

El padrón, a nivel normativo, fue objeto de reforma con la LO 14/2003 que estableció, entre otras cuestiones, la habilitación genérica de acceso al padrón a favor de la Dirección General de Policía con la finalidad de mejorar el ejercicio de las competencias legalmente establecidas en relación al control y permanencia de los extranjeros en España. Dicha habilitación es compartida con el Instituto Nacional de Estadística en términos de reciprocidad, puesto que la mencionada Dirección debe comunicar a este Instituto los datos de los extranjeros que tenga constancia que pueden haber sufrido variaciones en relación a los que figuran en el registro municipal con la finalidad de mantener actualizados los datos del padrón<sup>(3)</sup>.

(2) El padrón municipal, ya antes de la última reforma legislativa, se había consagrado como una vía fundamental para el ejercicio de derechos especialmente en el caso de las personas en situación administrativa irregular, por ello este registro municipal constituye una de las claves de la integración o exclusión de este colectivo. Vid. MIR I BAGÓ, Josep, *Dictamen sobre les modificacions en la regulació del padró municipal d'habitants introduïdes per la reforma de la llei d'estrangeria*, Consorci de Recursos per a la Integració de la Diversitat de la Diputació de Barcelona, desembre 2003; SOLANES, Ángeles, «La realidad local de la inmigración: el padrón municipal como forma de integración». *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº 10/2004, 26 pp.; y ROJO TORRECILLA, Eduardo y CAMÓS VICTORIA, Ignasi, *Informe sobre les competències municipals en matèria d'immigració i la incidència de la legislació d'estrangeria sobre els municipis*, gener 2005.

(3) SOLANES, A.; CARDONA, M.B.: *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, pp. 80-127.

La LO 2/2009 ha vuelto sobre el padrón para poner bajo sospecha la inscripción. Esta vez, la conexión con el mencionado registro municipal aparece en el ámbito más restrictivo de la normativa de extranjería, el relativo a las infracciones y sanciones.

En efecto, el artículo 53.1 c) considera infracción grave incurrir en: ocultación dolosa o falsedad grave en el cumplimiento de la obligación de poner en conocimiento de las autoridades competentes los cambios que afecten a nacionalidad, estado civil o domicilio; y falsedad en la declaración de los datos obligatorios para cumplimentar el alta en el padrón municipal a los efectos previstos en esta Ley, siempre que tales hechos no constituyan delito. Si cualquier autoridad tuviera conocimiento, de una posible infracción por esta causa, lo pondrá en conocimiento de las autoridades competentes con el fin de que pueda instruirse el oportuno expediente sancionador.

Asimismo, el artículo 53.2 d) innova una infracción grave más en relación al registro municipal: el consentir la inscripción de un extranjero en el padrón por parte del titular de una vivienda habilitado cuando dicha vivienda no constituya el domicilio real del extranjero. Se incurre en tantas infracciones cuanto personas indebidamente se inscriban en dicha vivienda.

Esta última previsión legal está pensada para evitar los denominados «piso-patera», es decir viviendas en las que se multiplicaban las inscripciones padronales ficticias cuando de hecho el extranjero no residía en ellas, o las inscripciones en domicilios de terceros (familiares, amigos, etc.) en los que no se vivía cuando no se disponía de uno propio para realizar la inscripción, o cuando se superaba el número de personas que de acuerdo con la normativa local al respecto se consideraba que podía alojarse en dicho lugar. En todo caso estas «falsedades» no son achacables exclusivamente a los extranjeros, ya que también los nacionales, con otras finalidades (por ejemplo, la inscripción en centros docentes concertados) intentan realizarlas a pesar de la legalidad vigente.

Puede entenderse que la situación de sobreocupación supone un incumplimiento de la función social de la propiedad y que en este sentido dicho incumplimiento habilitaría a la Administración a adoptar medidas con la finalidad de corregir la situación. En este ámbito el padrón es un medio idóneo para activar los servicios de inspección y detectar situaciones de sobreocupación, en tal caso es cuando los municipios pueden ejercer sus competencias sobre el control de las condiciones de las viviendas, lo cual no significa que el Ayuntamiento en cuestión esté siempre dispuesto a actuar. Los entes municipales utilizan distintos tipos de medidas para evitar la sobreocupación, aunque la más relevante es la denegación de la inscripción padronal. También se puede acudir a la revisión de oficio, exigir la cédula de habitabilidad, la au-

torización de la persona empadronada, limitar los empadronamientos en cadena, exigir documentación complementaria en viviendas ya ocupadas y comprobar la autenticidad de la documentación. En determinados supuestos puede llegar incluso a parecer que hay una mayor preocupación, por parte de los entes locales, para que no existan pruebas documentales como las que el padrón municipal aporta que por solucionar el problema de la sobreocupación y las infraviviendas<sup>(4)</sup>.

Que los entes locales con medidas que dificultan el empadronamiento pretendan esgrimir una forma de evitar la sobreocupación, no significa que en realidad se consiga esa finalidad ni que deje de ser una medida difícilmente justificable desde el principio de igualdad en la aplicación de la ley, ya que, sólo se dirige a las personas extranjeras. Ciertamente el problema de raíz se encuentra en la difícil situación de la vivienda en España puesto que la ubicación en infraviviendas no sólo afecta a extranjeros, lo que ocurre es que como en otros casos (por ejemplo el acceso a ayudas sociales) la inmigración supone una especie de lupa para visualizarlo.

Si bien la voluntad de que el padrón responda de la forma más objetiva posible a la realidad no resulta criticable, sí lo es el hecho de cómo evidenciar que en efecto la vivienda que se alega no constituye el domicilio real del extranjero. Salvo casos palmarios en los que, por ejemplo, el extranjero lleve tiempo sin residir ni siquiera en el municipio aunque no haya modificado su inscripción padronal, la verificación de este supuesto puede resultar como mínimo controvertida, como veremos más adelante. Lo que parece obvio es que no sirve para hacer frente al enorme problema de acceso a la vivienda de la población inmigrante, que sobredimensiona la que sufre el conjunto de la población<sup>(5)</sup>. El hecho de que se deniegue el empadronamiento de una persona en un determinado domicilio por entender que estamos en una situación de sobreocupación no garantiza que no se intente otro empadronamiento, en otro lugar, que igualmente puede ser fraudulento<sup>(6)</sup>.

Conviene destacar que en las mencionadas infracciones no se hace ninguna distinción respecto a la situación administrativa en la que se encuentre el

(4) AGUADO CUDOLÀ, V.: Inscripció al padró municipal en casos de sobreocupació d'habitatges, en: VV. AA.: *Informe Pi i Sunyer sobre la gestió municipal de l'empadronament dels immigrants*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis atonòmics i locals, 2008, pp. 67-92.

(5) MORENO FUENTES, F.J.; ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A.; MORENO FERNÁNDEZ, L.: Inmigración, Diversidad y Protección Social en España. En: *Revista española del tercer sector*, nº. 4, 2006, pp. 53-98; IRIONDO MÚGICA, I.; RAHONA LÓPEZ, M.: Vivienda y condiciones de vida de los inmigrantes en España: *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 80, 2009, pp. 269-291 y LA SPINA, E.: El criterio de adecuación aplicado al derecho a la vivienda de los inmigrantes: una geometría variable. *Migraciones*, nº 26, 2009, pp. 41-83.

(6) AGUADO CUDOLÀ, V.: Inscripció al padró municipal en casos de sobreocupació d'habitatges. En: VV. AA.: *Informe Pi i Sunyer sobre la gestió municipal de l'empadronament dels immigrants*, op. cit., p. 92.



extranjero que se inscribe en el padrón. Con las modificaciones de las sanciones ambas infracciones pasan a estar penalizadas con una multa de 501 hasta 10.000 euros.

### 3 LA APLICACIÓN DE LA LEY

Junto a las ya de por sí restrictivas medidas legales en el ámbito de la extranjería en relación al padrón, la contaminación de la política de inmigración centrada en el control en el ámbito local ha llevado a determinados Ayuntamientos a interpretar de modo restrictivo e incluso ilegal la normativa vigente. Sin duda el caso más mediático ha sido el del Ayuntamiento de Vic, que cuenta entre sus habitantes con una significativa presencia de inmigrantes<sup>(7)</sup>, pero también otros Ayuntamientos han dificultado la inscripción padronal especialmente de las personas extranjeras en situación irregular en el ámbito de Cataluña<sup>(8)</sup> como, por ejemplo, Salt y en otras Comunidades como es el caso de Torrejón de Ardoz, Ceuta o Melilla. En todos los supuestos las propuestas en torno a la aplicación de la norma para restringir el empadronamiento a la vez que generar un temor al mismo en las personas extranjeras por la manipulación posterior de los datos obrantes en el padrón, se ha hecho bordeando la legalidad. Tomamos como referencia el caso de Vic por ser el que planteó la consulta que ha dado lugar a la clara interpretación mantenida por la Abogacía del Estado y también por ser el que inicialmente suscitó la consulta a la Comisión Europea. Lo de menos es que el supuesto tomado como ejemplo sea el de Vic o cualquier otro, lo sustancial es lo que subyace, es decir, el imperativo de interpretar la legislación vigente acorde a Derecho sin tomarla como excusa y sin permitir confusiones (con pretensiones más o menos políticas) para limitar el estatuto jurídico de determinadas personas en España.

En el caso concreto del Ayuntamiento de Vic el problema suscitado se centraba en la validez y suficiencia para la inscripción padronal de un pasaporte que no contara con el preceptivo visado. Si acudimos a la LODYLE, su artículo 25, viene a indicar la necesidad de entrar en territorio español, siempre que no exista prohibición expresa al respecto, con el pasaporte (expedido válidamente y en vigor) o el documento de viaje que acredite la identidad siempre que éste sea válido para tal fin según los convenios internacionales suscritos por España. Además, salvo en los casos en que se establezca lo contrario en los

(7) GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, L.: El impacto sociodemográfico de la inmigración extranjera en Vic (Osona, Cataluña, España), *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, nº 36, 2005, pp. 451-464.

(8) Así por ejemplo, como referencia, puede consultarse los datos sobre Cataluña en SÁNCHEZ, C.; SAMPER, S.; MORENO, R.: Dades per a la inscripció al padró municipal. En: VV. AA.: *Informe Pi i Sunyer sobre la gestió municipal de l'empadronament dels immigrants*, op. cit., pp. 18-55.



convenios internacionales suscritos por España o en la normativa europea, es exigible el visado. De una lectura sesgada de este precepto el Ayuntamiento de Vic conectaba esta exigencia para la entrada legal en territorio español con la inscripción padronal y concluía que con pasaporte sin visado no era posible realizar dicha inscripción, o lo que es lo mismo que los extranjeros en situación irregular no podían empadronarse.

Esta interpretación, un tanto general de los criterios legales exigidos en el momento de la entrada, fue consultada en informes privados solicitados por el Ayuntamiento en los que se recordaba que la actuación municipal no podía ser considerada incorrecta o contraria a Derecho en la medida en que no se había traducido en una Ordenanza o Disposición Administrativa del Ente local y que, en todo caso, el mencionado artículo 25 LODYLE plantea dudas. Por ello, se recomendaba al Ayuntamiento de Vic que formulara una consulta al Ministerio del Interior para que informara sobre los requisitos exigibles en el empadronamiento municipal de nacionales de terceros Estados no comunitarios, ya que el mencionado Ministerio es el que tiene la competencia para declarar la validez o suficiencia de los pasaportes de tales nacionales que no contengan el visado al que se refiere el artículo 25 LODYLE<sup>(9)</sup>.

Realizada la consulta por parte del Ayuntamiento de Vic, la Abogacía General del Estado emitió un informe en relación a la aplicación de la normativa reguladora del padrón municipal<sup>(10)</sup>, que debe tenerse en cuenta para desvincularlo definitivamente de la política de inmigración, como instrumento de identificación de extranjeros en situación irregular o como mecanismo para dificultar el ejercicio de determinados derechos sociales.

En efecto no puede obviarse que el estrecho vínculo entre el ejercicio de los derechos sociales y el empadronamiento hace que las exigencias en torno a éste supongan una limitación de tales derechos. En este sentido desde que la LO 4/2000 vinculó el ejercicio de determinados derechos a la inscripción padronal especialmente para los inmigrantes en situación irregular, y su primera reforma en la LO 8/2008 lo recortara en algunos derechos, la importancia del padrón municipal no ha dejado de crecer. Derechos básicos y fundamentales en la integración como el de asistencia sanitaria y el de educación han quedado vinculados al empadronamiento para disfrutarlos en condiciones de igualdad con los españoles. Además el padrón sirve, por poner sólo dos ejemplos, tanto para verificar la estancia continuada en un posible proceso extraordinario de normalización, cuanto para conseguir el informe de inser-

(9) *Dictamen Roca Junyet*, Barcelona, 18 de gener de 2010.

(10) *Informe de la Abogacía General del Estado relativo a la aplicación de la normativa reguladora del padrón municipal con objeto de resolver la consulta del Ayuntamiento de Vic*, Madrid, 20 de enero de 2010.



ción social del Ayuntamiento del lugar en el que el extranjero tiene su domicilio habitual necesario para regularizar su situación por la vía del arraigo social. Por todo ello el padrón ya no es un mero registro administrativo sino un instrumento de integración/exclusión<sup>(11)</sup>.

La conclusión a la que llega el Informe de la Abogacía General del Estado es que el empadronamiento procede en el caso de los extranjeros aunque éstos no residan legalmente en territorio español, es decir, aunque no cumplan los requisitos de la LODYLE y su reglamento de desarrollo de acuerdo con la ponderación y consideración conjunta de distintos argumentos a partir de los artículos 15 a 18 de la Ley 7/1985, Reguladora de Bases del Régimen Local y el Título II del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de la Entidades Locales<sup>(12)</sup>.

Según los artículo 15 y 16, 1 de LRBRRL el padrón municipal es «un registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio», en el que toda persona que viva en España está obligada a inscribirse. Este registro permite determinar la población del municipio, otorgar la condición de vecino una vez que la inscripción se ha producido, y acreditar la residencia y el domicilio habitual. Además los datos del padrón servirán para la configuración del censo electoral de acuerdo con lo previsto en la Ley de Régimen Electoral General y para la elaboración de estadísticas oficiales según lo establecido en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística pública<sup>(13)</sup>, lo cual no supone que las personas inscritas en el padrón, por ese mero hecho, estén necesariamente en el censo o puedan votar.

Dichos preceptos, como apunta el mencionado informe, no distinguen en relación a la obligación de inscribirse en el padrón municipal entre nacionales y extranjeros. Por tanto, no existe un supuesto específico para los extranjeros que permita exigirles que su residencia sea legal de acuerdo con las previsio-

(11) Vid. SOLANES, Á.; CARDONA, M.B.: Administración local y derechos de los inmigrantes: la relevancia de la inscripción padronal. SIMÓ NOGUERA, C.; TORRES PÉREZ, F.: *La participación de los inmigrantes en el ámbito local*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006, pp. 133-174.

(12) La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE de 3 de abril), modificada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, sobre el Padrón municipal (LRBRRL). La ley 4/1996 supuso un cambio drástico en el sistema de empadronamiento vigente hasta el momento. El R.D. 1690/1986 aprobó el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (RPDT), en cuyos artículos 53 y siguientes se regula la población y el padrón municipal. Dicho reglamento fue adaptado a las previsiones de la ley 4/1996 por el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre. De la lectura de los mencionados preceptos se desprende que el empadronamiento es además de un derecho una obligación. Así el ayuntamiento está facultado (artículo 57 del reglamento) para empadronar de oficio a las personas que detecte que viven en su término municipal y no están empadronadas. Conviene asimismo tener presentes las potestades de actuación que el Ayuntamiento tiene en el cese y renovación de la inscripción padronal, vid. EZQUERRA HUERVA, Antonio, «Baixa i renovació de la inscripció d'estrangers en el padró municipal d'habitants», VV. AA., *Informe Pi i Sunyer sobre la gestió municipal de l'empadronament dels immigrants*, op. cit., pp. 94-127.

(13) Vid. PÉREZ VELASCO, M.M.: El acceso a los datos de los extranjeros inscritos en el padrón (Comentario a la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre), *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 5, febrero 2004, pp. 109-122, en concreto p. 111.



nes de la LODYLE. Dicha exigencia, dada su trascendencia, hubiera requerido una precisión expresa por parte del legislador que no se ha dado ni puede deducirse de los preceptos legales. En idéntico sentido se pronuncian los artículos 53.1 y 54.1 del RPDT, que prácticamente reproducen los mencionados artículos 15 y 16 de la LRBRL, al señalar qué tipo de registro es el padrón y el deber de inscripción.

Así el Informe de la Abogacía General del Estado entiende, que los preceptos normativos mencionados vinculan la obligación de inscribirse con el hecho o dato fáctico de vivir en territorio español y residir de forma habitual en un determinado municipio no con el dato jurídico de residencia de la LODYLE.

El padrón municipal, además de ser un registro administrativo de vecinos, es un fichero informatizado o automatizado, y por tanto las datos personales que consten en él están sujetos al régimen jurídico de la Ley Orgánica de Protección de Datos, además de la LRBRL que lo crea y el RPDT que la desarrolla. En este sentido el padrón municipal, está sujeto al contenido constitucionalmente declarado del derecho fundamental a la protección de datos<sup>(14)</sup>, como veremos más adelante al analizar las consecuencias prácticas de la inscripción padronal.

No obstante, teniendo en cuenta la diversidad de datos que constan en el padrón, pueden existir otras finalidades municipales, que no siendo incompatibles con las principales antes señaladas, permitan utilizar los datos padronales. Así, por ejemplo, los artículos 25 y 26 de la LRBRL reconocen competencias en este sentido a los Ayuntamientos de forma que la utilización de los datos del padrón municipal necesarios para el cumplimiento eficaz de la competencia municipal se considera una finalidad compatible con la atribuida como principal a dicho registro. Del mismo modo, los concejales de las corporaciones locales pueden tener acceso a los datos del padrón de acuerdo con lo legalmente previsto<sup>(15)</sup>.

Si el padrón cumple una función estadística de vital importancia para tener un conocimiento fiable de las personas que viven en un municipio, es evidente que la información que contiene además de la relevancia que en sí misma presenta tiene una gran utilidad para la planificación de los servicios públicos. Desde este punto de vista, lo que interesa saber no es la situación administrativa a partir de la cual una persona habita en un municipio, sino el hecho de

(14) VILLAVERDE MENÉNDEZ, I.: Protección de datos personales y padrón municipal, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 1, febrero de 2003, pp. 89-104.

(15) Vid. Artículos 11.1 y 21 de la LOPD y artículo 14 a 16 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, en los que se concreta el modo en que debe producirse la solicitud de datos y las particularidades para el ejercicio de la consulta.



que vive allí. Lo que se espera del padrón es, por tanto, que permita conocer la población real de un municipio, a partir de la cual es posible programar y organizar los transportes públicos, los servicios educativos, sanitarios, sociales, etc., ya que toda la población, nacionales y extranjeros (regulares o no) acudirán a dichos servicios.

Así pues, si entre las funciones que se atribuyen al padrón municipal está la de conocer cuál es la población de un municipio, lo que en realidad hace este registro es dar fe de que una persona vive (habita) en un municipio. En este sentido la Ley de Bases del Régimen Local mantiene que la inscripción en el padrón municipal de los extranjeros no constituirá prueba de su residencia legal en España ni les atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España<sup>(16)</sup>. Por tanto, dicha inscripción debe considerarse prueba no de la residencia legal en España sino del domicilio donde viven las personas que están en nuestro país de cara a la consecución de un importante efecto jurídico: la posibilidad de disfrutar de determinados derechos aunque el extranjero no sea residente legal.

Siendo el legislador consciente del hecho que la residencia legal no constituía un requisito para la inscripción padronal, no se hacía referencia a ella en el artículo 16.2 de la LRBRL al señalar los datos que se considera obligatorios en la inscripción en el padrón municipal<sup>(17)</sup>. La reforma de este artículo realizada por la LO 14/2003 concretó su apartado f) señalando los documentos a exigir si se trata de extranjeros:

1. El número de la tarjeta de residencia en vigor en el caso de ciudadanos nacionales de Estados miembros de la Unión Europea, de los Estados parte en el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que se extiende el régimen jurídico de éstos en virtud de convenio internacional.

2. El número de identificación de extranjero que conste en documento en vigor expedido por las autoridades españolas, o en su defecto, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, en el caso de los extranjeros no incluidos en el apartado anterior.

(16) Artículo 18. 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE de 3 de abril), modificada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, sobre el padrón municipal y por la ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

(17) Artículo 16.2 LRBRL: «La inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos: a) nombre y apellidos; b) sexo; c) domicilio habitual, d) nacionalidad; e) lugar y fecha de nacimiento; f) número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros, del documento que lo sustituya (este apartado fue modificado por la LO 14/2003 incorporando las exigencias que se señalan en el texto); g) certificado o título escolar o académico que posea; h) cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del censo electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución».



Al pronunciarse sobre esta cuestión el Informe de la Abogacía General del Estado señala que la referencia a la inscripción en el padrón constando tan sólo el número de pasaporte en vigor permite entender que para que ésta se dé no es condición exigible que el extranjero se encuentre en situación administrativa regular en territorio español, si no que pueden obtenerla quienes se encuentren en el mismo por tiempo superior a la situación de estancia a la que se refiere la LODYLE, sin tener la pertinente autorización administrativa. En ningún caso, los preceptos de la LRBRL y del RPDT requieren a los servicios de la Corporación Local para que procedan a comprobar la residencia legal del extranjero como requisito para su inscripción padronal, puesto que se entiende que dicha función no es competencia de las Corporaciones Locales<sup>(18)</sup>.

Otro de los datos que necesariamente debe figurar en el padrón y que puede resultar especialmente polémico en el caso de los extranjeros en situación irregular, es el del domicilio habitual. Sobre esta cuestión son fundamentales las aclaraciones de la resolución de 21 de julio de 1997<sup>(19)</sup>. Sobre la importancia de esta Resolución, apunta el Informe de la Abogacía General del Estado que la misma es dictada por la Administración General del Estado en desarrollo y ejercicio de sus competencias en el ámbito de la conformación del padrón, puesto que a las Corporaciones Locales no les compete dictar instrucciones técnicas diferentes de las emanadas de los órganos de la Administración Central<sup>(20)</sup>.

Según dicha resolución el Ayuntamiento debe llevar a cabo la inscripción sin «realizar ningún control sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos». Es más, remarca que no es misión del Padrón «controlar los derechos de los residentes» y que «la inscripción padronal no es un acto administrativo idóneo para que de él se extraigan consecuencias jurídicas ajenas a su función»<sup>(21)</sup>.

Estas afirmaciones tienen una especial relevancia en el caso del extranjero irregular que decida inscribirse en el Padrón del municipio en el que reside como forma de acceder al derecho a la sanidad o a la educación y, eventualmente, a otros derechos que pudieran concretarse por vía reglamentaria: la inscripción en el Padrón no puede ser utilizada como prueba policial para demostrar la situación de irregularidad de un extranjero en España ni como

(18) *Informe de la Abogacía General del Estado relativo a la aplicación de la normativa reguladora del padrón municipal*, op. cit., p. 6.

(19) Resolución de 21 de julio de 1997 (BOE de 25 de julio) en la que se dispone la publicación de la Resolución de 4 de julio de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actualización del Padrón municipal.

(20) *Informe de la Abogacía General del Estado relativo a la aplicación de la normativa reguladora del padrón municipal*, op. cit., p. 7.

(21) Vid. Artículo 5 *Empadronamiento de extranjeros* de la Resolución de 21 de julio de 1997.



registro de sujetos susceptibles de expulsión. La resolución es tajante en este sentido al afirmar que el control de la permanencia de ciudadanos extranjeros en España corresponde al Ministerio del Interior que para ello se servirá de la ley encargada de regular los derechos y libertades de los extranjeros. El Padrón únicamente puede servir como «registro administrativo que pretende reflejar el domicilio donde residen las personas que viven en España. Su objetivo es, por tanto, dejar constancia de un hecho...»<sup>(22)</sup>, es decir, dejar constancia de este hecho sin entrar a cuestionar los derechos.

Como expresamente se reconoce en la resolución de 21 de julio de 1997, en su artículo tercero, las altas en el Padrón no pueden ser utilizadas con otros fines que no sean los del ámbito municipal. Así el alta de las personas extranjeras debe producirse con independencia de que éstas tengan o no regularizada su situación en el Registro del Ministerio del Interior, es decir, con independencia de que cumplan los requisitos para ser considerados como extranjeros *regulares* por la legislación de extranjería vigente<sup>(23)</sup>. Para el cumplimiento de esta previsión, que admite la inclusión de extranjeros indocumentados en el padrón, basta que el documento acreditativo que en general se exige para realizar dicha inscripción se sustituya, en el caso de indocumentados, por documento oficial expedido por las autoridades de los países de origen, o por el número del pasaporte.

Por lo que se refiere al título que legitime la ocupación de la vivienda, que exige el artículo 59.2 RPDT, es suficiente con que el extranjero presente un contrato de arrendamiento (que difícilmente tendrá a su nombre si se encuentra en situación irregular), un contrato de suministro o un recibo de cualquier servicio de la vivienda. Incluso en los casos en los que no se dispusiera de ninguno de los mencionados documentos y se alegara, por ejemplo, que se convive con un amigo o familiar y que no existen documentos relativos a la vivienda que estén a nombre propio, el extranjero irregular podría igualmente inscribirse en el padrón, ya que, es al gestor municipal a quien corresponde comprobar la veracidad de que quien desea inscribirse en el padrón habita en el domicilio que alega<sup>(24)</sup>.

Puede así concluirse, que si bien los preceptos de la LODYLE concretan los requisitos para la residencia legal en territorio español, lo que exige la norma-

(22) Vid. Primer párrafo del Artículo 3 *Comprobación de datos* de la Resolución de 21 de julio de 1997.

(23) Cfr. SÁNCHEZ, C.; SAMPER, S.; MORENO, R.: Dades per a la inscripció al padró municipal. En: VV. AA.: *Informe Pi i Sunyer sobre la gestió municipal de l'empadronament dels immigrants*, op. cit., pp. 23-30

(24) Artículo 3 *Comprobación de datos* de la Resolución de 21 de julio de 1997: «... el gestor municipal debería comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón, con completa independencia de que el legítimo propietario ejercite sus derechos ante las autoridades o tribunales competentes, que nunca serán los gestores del Padrón».



tiva relativa al padrón municipal no es la residencia legal sino la residencia habitual en el término municipal, lo cual no se ha visto alterado por las modificaciones introducidas por la LO 2/2009. Por tanto, en relación a la concreta consulta planteada por el Ayuntamiento de Vic no resulta procedente denegar la inscripción alegando que el ciudadano extranjero no reside legalmente en España. A los efectos de tramitar las solicitudes de los extranjeros de inscripción en el padrón municipal, es válido y suficiente el pasaporte aunque no tenga el preceptivo visado al que se refiere la LODYLE<sup>(25)</sup>.

A pesar de la perspicuidad del informe presentado por la Abogacía General del Estado en enero de 2010, que desde el conocimiento de la legalidad sólo puede compartirse, probablemente debido al impacto mediático de estas propuestas municipales la cuestión llegó hasta la Comisión Europea. En efecto, en marzo de 2010 se presentó ante la misma una pregunta escrita en torno a la inscripción en el padrón municipal de ciudadanos extracomunitarios y su compatibilidad con la Directiva 2008/115/CE (de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular)<sup>(26)</sup>.

Así a raíz del caso de Vic se planteaba la dicotomía entre la decisión del Gobierno español de entender, sobre la base de la LODYLE, que el Ayuntamiento no tiene competencia para ejercer el control de legalidad en cuanto a la residencia legal o no de un extranjero en el territorio español, teniendo la obligación de incorporar al extranjero a su padrón; y la normativa europea en virtud de la cual nadie puede residir en un Estado europeo sin el correspondiente visado en el territorio aludiendo a la mencionada directiva y también recordando que el padrón, como veíamos anteriormente, está conectado al disfrute de derechos. Así, en esta cuestión directamente se planteaba si «¿es posible, de conformidad con la normativa europea, que en materia de inmigración una administración local no compruebe, a la hora de incluir los nacionales extracomunitarios, su legalidad o ilegalidad de residencia en la Unión Europea? ¿Puede un Estado miembro de la Unión Europea determinar que las administraciones locales de su ámbito territorial no tengan en cuenta el principio de legalidad?»<sup>(27)</sup>.

En su respuesta la Comisión insiste en el mandato del artículo 6.1 de la citada Directiva en función del cual los Estados deben expedir una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situa-

(25) Informe de la Abogacía General del Estado relativo a la aplicación de la normativa reguladora del padrón municipal, op. cit., p. 10.

(26) Diario Oficial de la Unión Europea de 24 de diciembre de 2008.

(27) Pregunta escrita de Ramón Tremosa i Balcells (ALDE) a la Comisión sobre la inscripción en el padrón municipal de los ciudadanos extracomunitarios y Directiva 2008/115/CEE. P-168/10. 9 de marzo de 2010.



ción irregular en su territorio. Lo cual no obsta, como el propio artículo 6.4 de la Directiva señala, que el Estado en cuestión puede decidir conceder a un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio un permiso de residencia autónomo o una autorización que otorgue un derecho de estancia por razones humanitarias o de cualquier otro tipo, en cuyo caso no habría que expedir la decisión de retorno. Ante esta doble opción que los Estados tienen (bien expedición de decisión de retorno o autorización), éstos siguen manteniendo la potestad para determinar con arreglo a la legislación nacional en qué nivel administrativo se toman las decisiones relacionadas con el retorno o con la concesión del derecho de permanencia. Finalmente la Comisión recuerda la necesidad de trasponer la directiva con fecha máxima de 24 de diciembre de 2010 instando a los Estados a adoptar las medidas formales para su cumplimiento con anterioridad a esa fecha<sup>(28)</sup>.

Una lectura estricta, ligada al cumplimiento de la normativa europea y de la española de la respuesta dada por la Comisión puede servir para avalar la actuación del Gobierno español en las líneas argumentales esgrimidas en el Informe de la Abogacía General del Estado. Así como la Comisión propone, España ha procedido a la trasposición de la Directiva 2008/115/CE con la LO 2/2009, por tanto dentro del plazo establecido. Asimismo, teniendo en cuenta la posibilidad del Estado de determinar en qué nivel administrativo se concede o no la autorización de estancia a personas que se encuentren en situación irregular, el ordenamiento jurídico español ha optado, en la LODYLE, porque dicha cuestión se dirima a nivel estatal, que no local. Ello no impide que la administración central se valga de un instrumento tan vital como el padrón municipal (recordémoslo una vez más: único registro que visibiliza a las personas en situación irregular) para que a través de la figura del arraigo proceder a la concreción de autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales.

## **4 CONSECUENCIAS PRÁCTICAS A NIVEL MUNICIPAL DE LAS NUEVAS PREVISIONES LEGALES**

Si volvemos sobre las modificaciones introducidas por la LO 2/2009 en el padrón municipal podemos valorar el alcance práctico de las nuevas previsiones legales y el desincentivo que suponen para que se lleve a cabo la inscripción padronal, especialmente en el caso de sujetos en situación administrativa irregular.

(28) Respuesta de la Sra. Cecilia Malmström (en nombre de la Comisión) a la pregunta escrita del europarlamentario Sr. Ramón Tremosa i Balcells (ALDE). P-1687/10ES. 7 de abril de 2010.





Respecto a la infracción recogida en el artículo 53.1 c) LODYLE puesto que alude a la falsedad en la declaración de los datos obligatorios para cumplimentar el alta en el padrón municipal hay que acudir a lo establecido en el artículo 17 LRBRL que se refiere a los datos que los ciudadanos deben facilitar a los Ayuntamientos para la inscripción. Entre ellos, como señalábamos, el nombre y apellidos, el sexo, el domicilio habitual, la nacionalidad, el lugar y fecha de nacimiento, el número de identificación personal, el certificado o título escolar o académico que se posea y cualesquiera otros datos que puedan ser necesarios para la elaboración del censo electoral. La posibilidad de sancionar la falsedad en estos datos no es una novedad, el artículo 107 del RPDT ya la establecía reconduciéndola al artículo 59 del Real Decreto 781/1986, sin perjuicio de que pudiera incurrirse en otro tipo de responsabilidad. Lo significativo ahora es su conexión en la Ley de derechos y libertades de los extranjeros que no tendría, en mi opinión que abordar esta materia de modo específico puesto que ya existe un régimen general que regula el padrón.

La ambigüedad con la que está redactado el precepto de la LODYLE suscita como mínimo dudas respecto a si la falsedad en cualquiera de los mencionados datos debe entenderse como infracción a los efectos señalados por el artículo 53.1 c). Ciertamente su ubicación en el contexto de la legislación de extranjería podría llevar a una interpretación restrictiva entendiendo que no cualquier falsedad en los datos que han de figurar en el padrón puede ser sancionada por esta vía, sino tan sólo aquellas falsedades contrarias a los fines previstos en la LODYLE, por ejemplo en relación a procedimientos de arraigo o de reagrupación familiar<sup>(29)</sup>. En tal caso, dicha falsedad para el ejercicio de derechos como la sanidad o la educación en el caso de menores, por ejemplo, no sería sancionable. Esta lectura no es, obviamente, la única que puede deducirse del escueto precepto legal.

En el mismo sentido, son posibles diversas variantes en relación a la actuación pasiva por parte del sujeto obligado a inscribirse, en este caso el extranjero, y a la obligación de denunciar la infracción para que se instruya el correspondiente expediente sancionador. En el primer caso, no ha existido falsedad en los términos legalmente establecidos, por tanto, en el supuesto de ocultación no procedería propiamente sanción. En cuanto a la segunda cuestión, si se formulara a la luz de su ubicación material, como señalábamos anteriormente, podría ser aplicable sólo cuando los datos del padrón estuvieran directamente vinculados a un procedimiento de extranjería<sup>(30)</sup>.

(29) Cfr. MOYA, D.: Arrelament i reagrupació familiar. En: VV. AA.: *Informe Pi i Sunyer sobre la gestió municipal de l'empadronament dels immigrants*, op. cit., pp. 154-189.

(30) Vid. ZARAUZ, J.: El padrón municipal en la Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros e España, *Revista de derecho migratorio y extranjería*, nº. 22, 2009, pp. 63-81.





El mismo tipo de argumentos pueden predicarse del nuevo artículo 53.2 d) en relación a la infracción en el consentimiento del empadronamiento, por parte del titular de la vivienda, cuando el extranjero de hecho no viva en la misma, es decir, cuando ésta no constituya su domicilio real. En la concreción de este término estriba la primera dificultad a la hora de concretar dicha infracción. En este sentido cabría preguntarse si hay que acudir estrictamente a la ya mencionada Resolución del INE de 4 de julio de 1997, o si en cambio al insistir en el carácter «real» del domicilio se alude a otras características no especificadas. Puesto que la mencionada Resolución, como vimos, autoriza para el empadronamiento, por ejemplo, al propietario o al arrendatario, podría plantearse, como en el supuesto anterior, si la infracción sólo afecta a la persona que firma la autorización para que pueda realizarse el empadronamiento, es decir, cuando no estemos ante una relación jurídica que ampare éste sin necesidad de que exista autorización.

La posibilidad de facilitar el empadronamiento estaba ya recogida en el RPDT incluso para los supuestos en los que se carezca de domicilio. En este sentido el artículo 54.3 RPDT señala que en tal caso es necesario ponerlo en conocimiento de los servicios sociales del ámbito geográfico en el que la persona resida, entendiendo por tal aquel en el que se encuentre viviendo, tal como veíamos anteriormente. En el mismo sentido la mencionada resolución de 4 de julio de 1997 se refiere también a la necesidad de fijar el domicilio donde realmente vive cada vecino<sup>(31)</sup>. Dicha pretensión permite no sólo el empadronamiento en infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, incluso en lugares que carezcan totalmente de techo) si no también el denominado empadronamiento ficticio o social. Así toma como referencia para determinar el domicilio el hecho de que sea posible dirigir al empadronado una comunicación. Apelando a un criterio de razonabilidad, es decir que sea razonable esperar que esa comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección. La duda que se plantea es si el domicilio real al que ahora se refiere la LO 2/2009 debe determinarse también por este criterio de razonabilidad o si en cambio se valorarán otros aspectos.

Incluso, en aras de ese principio de razonabilidad, es viable aplicar el denominado empadronamiento ficticio en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y los Servicios Sociales correspondientes tienen conocimiento de ello. En tal caso se exigen una serie de condiciones: que los Servicios Sociales estén integrados en la estructura orgánica de alguna Administración Pública; que los responsables de estos Servicios informen sobre la habitualidad de la residencia en el municipio del vecino que

(31) Apartado 4 de la Resolución de 4 de julio de 1997.



se pretende empadronar; que los Servicios Sociales indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción padronal, y se comprometan a intentar la práctica de la notificación cuando se reciba en esa dirección una comunicación procedente de alguna Administración Pública. En estas condiciones, la dirección del empadronamiento será la que señalen los Servicios Sociales, pudiendo acudir, por ejemplo, a la dirección del propio Servicio, la del Albergue municipal, la del punto geográfico concreto donde ese vecino suela pernoctar, etc.

La ambigüedad de la infracción del artículo 53.2 d) LODYLE alcanza también a la posibilidad de sancionar conductas por omisión, es decir, al hecho de sí resultaría constitutivo de la mencionada infracción que el titular de la vivienda, que debía dar la autorización para el empadronamiento, no ponga en conocimiento de la administración un posible cambio posterior que hace que, de hecho, ese ya no sea el domicilio real del extranjero. Tal como se planteaba en el caso anterior, sería recomendable interpretar que no cabe infracción por omisión, ya que la regulación legal tan sólo alude de forma expresa a la acción de autorizar el empadronamiento. La obligación de comunicar el cambio en el domicilio a efectos del empadronamiento correspondería, en todo caso, al sujeto empadronado sin que fuera extensible a los ciudadanos la obligación de denuncia, de acuerdo con la regulación de la LRBRL y el RPDT<sup>(32)</sup>.

El modo agravado de esta segunda infracción viene concretado en el artículo 54.1 e) LODYLE que sanciona la conducta del artículo 53.2 d) LODYLE pero cuando ese consentimiento para el alta padronal se produzca con ánimo de lucro. La carga de la prueba en este caso hace el supuesto, al menos, poco viable. El demostrar que la autorización se realizó de forma lucrativa supone una prueba diabólica que además colocaría al sujeto afectado en el punto de mira de la infracción 53.2 d) LODYLE ya que no existe ningún mecanismo previsto en la norma que permita a dichas personas denunciar este tipo de actuaciones.

Con este tipo de previsiones normativas, el legislador ha tomado definitivamente conciencia de la capacidad del padrón municipal como instrumento de control en el ámbito de la extranjería, obviando la capacidad de actuar como elemento de integración en la dimensión social que el mismo debería tener<sup>(33)</sup>.

La Disposición Adicional Quinta de la LODYLE insiste en que el Instituto Nacional de Estadística, en lo relativo al Padrón Municipal de Habitantes, facilitará a los órganos de la Administración competentes el acceso directo a los

(32) ZARAUZ, J.: *El padrón municipal en la Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España*, op. cit., pp. 77-78.

(33) SOLANES, Á.; CARDONA, M.B.: *Administración local y derechos de los inmigrantes: la relevancia de la inscripción padronal*, op. cit., pp. 133-174.



ficheros, sin que sea preciso el consentimiento de los interesados, de acuerdo con la legislación sobre protección de datos. Asimismo éstos facilitarán a las Comunidades Autónomas la información necesaria para ejercer sus competencias sobre autorizaciones iniciales de trabajo sin que tampoco sea preciso el consentimiento de los interesados. Además de esta corriente interadministrativa de datos el Ministerio del Interior mantendrá un Registro central de extranjeros, que deberá desarrollarse por la vía reglamentaria, en el que se establecerá la interconexión necesaria para que en la aplicación informática común conste la información que pueda repercutir en la situación administrativa de los extranjeros.

Por supuesto, sigue prevaleciendo el régimen de protección de los datos que figuran en el padrón<sup>(34)</sup>. Esta disposición viene a flexibilizar el tratamiento de dichos datos por parte de las distintas administraciones públicas y a restringir más la imprescindible normalización del fenómeno migratorio en el ámbito municipal, pero ello no supone que los entes municipales puedan exceder esos parámetros legales.

Respecto a esta cuestión es destacable el dictamen emitido por la Agencia Catalana de Protección de Datos al ser consultada para que valorara si la cesión de datos de oficio por parte de los ayuntamientos en relación a los datos de carácter personal que aparecen en el padrón municipal relativos a personas extranjeras en situación irregular, a la administración pública competente en materia de extranjería, podría suponer una vulneración de la legislación sobre protección de datos<sup>(35)</sup>.

La Agencia comienza señalando que en el momento de la elaboración del dictamen no se dispone de toda la información necesaria para evaluar de forma exhaustiva la proporcionalidad de la medida legal establecida, pero aún así entiende que no se puede descartar la existencia de medidas alternativas que permitan compatibilizar el derecho a la protección de datos y las necesidades propias de la ejecución efectiva de las medidas previstas en la legislación de extranjería.

Así la mencionada Agencia concluye que el acceso por parte de la Dirección General de Policía a los datos de carácter personal que figuran en el padrón municipal de habitantes en relación a personas extranjeras en situación irregular, en el ejercicio de sus competencias en materia de control y permanencia de los extranjeros en España, puede avalarse en la Disposición

(34) Cfr. AGUADO, V.; VILLAVARDE, I.: Accés i cessió de les dades del padró. En: VV. AA.: *Informe Pi i Sunyer sobre la gestió municipal de l'empadronament dels immigrants*, op. cit., pp. 129-153.

(35) Agència Catalana de Protecció de Dades, «Dictamen en relació amb la consulta formulada sobre la possibilitat que els ajuntaments puguin facilitar d'ofici dades de caràcter personal del Padró municipal d'habitants relatives a persones estrangeres que es troben en situació irregular, a l'administració pública competent en matèria d'extranjería», CNS 10/2010.



Adicional Séptima de la LRBRL, en la redacción dada por la L.O. 14/2003. Ahora bien, en el cumplimiento de dicha disposición no resulta necesario ni justificado desde el punto de vista de la normativa de la protección de datos que los ayuntamientos comuniquen de oficio a la Dirección General de Policía los datos de las personas que se inscriban en el padrón.

En el resto de supuestos, según lo establecido en la Disposición Adicional Quinta de la L.O. 4/2000, para la obtención de datos del padrón por parte de las administraciones competentes que resulten necesarios para la tramitación de los procedimientos previstos en la L.O. 4/2000 existe la vía específica de la que dispone el Instituto Nacional de Estadística. Teniendo en cuenta que éste es el régimen legal vigente, la Agencia recomienda intentar buscar una solución que permita compatibilizar la implementación de políticas efectivas de control de la permanencia de las personas extranjeras en España con el contenido esencial del derecho fundamental a la protección de datos.

En realidad este informe, como el de la Abogacía General del Estado, no se aparta de la estricta legalidad en la interpretación de la norma vigente y viene a reiterar lo ya manifestado por la Agencia (nacional) de Protección de Datos al ser consultada sobre las previsiones de la ley 14/2003. En tal ocasión dicha Agencia ya aclaró que respecto al padrón la cesión de datos a los que la normativa se refería quedaría limitada al nombre y domicilio contenidos en el padrón municipal y exclusivamente para las finalidades semejantes a las previstas en dicho registro administrativo, es decir, la determinación de la condición de vecino y de la residencia en el municipio. Así insistió en que aunque la comunicación de los datos a la que se refería la ley 14/2003 podría tener encaje en el artículo 16.3 de la LRBRL, la alusión a las competencias legalmente establecidas ha de entenderse que hace referencia sólo a las administrativas que expresamente se recogen en la ley de extranjería que en tal momento no se refería en ningún caso a los Ayuntamientos<sup>(36)</sup>.

El padrón, por tanto, está sometido tanto a un régimen general cuanto particular en el ámbito de la extranjería que no puede ser obviado por las Administraciones, en el supuesto que nos ocupa por los Ayuntamientos, puesto que en tal caso estaríamos en el ámbito de la ilegalidad, atendiendo siempre al principio de imperio de la ley conjugado con la jerarquía normativa. Afortunadamente en un Estado de Derecho como mantenía Aristóteles «es preciso preferir la soberanía de la ley a la de uno de los ciudadanos; y por este mismo principio, si el poder debe ponerse en manos de muchos, sólo se les debe hacer guardianes y servidores de la ley»<sup>(37)</sup>.

(36) *Informe de la Agencia de Protección de Datos*, 22 de mayo de 2003, emitido a propósito del anteproyecto de ley que dio finalmente como resultado la aprobación de la ley 14/2003.

(37) ARISTÓTELES, *La Política*, Libro Tercero, Capítulo XI.



# La crisis y la seguridad alimentaria mundial<sup>(1)</sup>

Teresa Cavero

Coordinadora de Investigaciones en el Departamento de Campañas y Estudios de Internóm Oxfam  
tcavero@intermonoxfam.org

Fecha de recepción: 28/07/2010

Fecha de aceptación: 31/08/2010

## Sumario

1. Introducción.
2. Panorama general del hambre en el mundo.
3. La crisis de los precios de los alimentos: causas coyunturales y estructurales.
4. Respuestas a la crisis de precios de los alimentos.
5. Impacto de la crisis de precios de los alimentos.
6. Conclusiones.
7. Bibliografía.

## RESUMEN

*Cerca de 1000 millones de personas padecen hambre en el mundo. El aumento de los precios de los alimentos en 2008 arrastró a 150 millones de personas al hambre. Décadas de políticas equivocadas en materia de agricultura, comercio y mercado doméstico por parte de los gobiernos de los países en desarrollo —con frecuencia promovidas por instituciones financieras internacionales y apoyadas por los donantes— no sólo impidieron que los productores de los países pobres se beneficiaran de unos precios de los alimentos más altos, sino que han exacerbado su vulnerabilidad. Los líderes mundiales respondieron a la crisis de los alimentos con un rosario de cumbres y compromisos que de momento distan de ser suficientes para*

(1) Este artículo es una actualización de la publicación «Precios de los alimentos y países en desarrollo: consecuencias y soluciones en un mundo globalizado» de la misma autora, publicado en *La globalización en el siglo XXI: retos y dilemas*, por la Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras en 2008. Una parte relevante de la actualización se ha realizado con material publicado por Internóm Oxfam: *La ayuda alimentaria española en la lucha contra el hambre en 2010, y: Reducir el hambre a la mitad: ¿aún es posible?* Publicado en septiembre 2010.

Para una lectura más completa sobre la agenda internacional en material de agricultura y seguridad alimentaria, desarrollada a partir de la crisis de los alimentos, la autora sugiere la lectura de la reciente publicación *Hacia una nueva gobernanza de la seguridad alimentaria*, producida por la campaña «Derecho a la alimentación» y por el Instituto de Estudios del Hambre, en colaboración con Ayuda en Acción, Cáritas, Ingeniería Sin Fronteras y Prosalus (mayo 2010).



*hacer frente a la magnitud del problema del hambre mundial. Bastaría un 1% de los 18 billones de dólares empleados para salvar a la banca para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio.*

**Palabras clave:**

*Crisis, seguridad alimentaria, alimentos, hambre.*

**ABSTRACT**

*Almost 1 billion people in the world are hungry. The increase in food prices in 2008 pushed 150 million people into hunger. Decades of wrongheaded agriculture, trade and domestic market policies by the governments of developing countries (often spurred on by international financial institutions and backed by donors) not only prevented producers in poor countries from benefiting from higher food prices, but exacerbated their vulnerability. World leaders responded to the food crisis with a swathe of summits and promises which so far are a long way from being enough to tackle the scale of the problem of global hunger. Just 1% of the 18 billion dollars used to rescue banks would be enough to attain the millennium development goals.*

**Key words:**

*Crisis, food security, foods, hunger.*



# 1 INTRODUCCIÓN

La crisis de alimentos desencadenada por el aumento de los precios internacionales, junto con la crisis financiera actual, están revirtiendo los progresos logrados en los últimos diez años en la lucha contra el hambre y la malnutrición. Antes de que estallara la crisis de los alimentos en 2007, había en el mundo en desarrollo unos 850 millones de personas que padecían hambre crónica. En 2008, con el aumento del precio de los alimentos, esa cifra se incrementó en 109 millones llegando a los 960 millones. En 2009, más de 1.020 millones de personas padecieron hambre en el mundo<sup>(2)</sup>, y a pesar de una ligera recuperación en 2010, estas cifras siguen golpeando las conciencias de la humanidad<sup>(3)</sup>.

Los medios de vida de millones de familias de los países pobres dependen de la agricultura. Si los gobiernos de todos los países en desarrollo hubieran invertido en la agricultura de pequeña escala en las dos últimas décadas, muchos países serían mucho menos vulnerables ante las variaciones de los precios. Los pocos países que sí han apostado por los pequeños agricultores y la protección social han demostrado ser más resistentes ante la crisis.

El encarecimiento súbito de los alimentos tuvo un efecto devastador que aún perdura en el bienestar de las más de 1.000 millones de personas que viven con menos de un dólar al día, especialmente de las familias más pobres de los países menos desarrollados y concretamente de las mujeres y de aquellos que no tienen tierras. Estas familias gastan un promedio entre el 50% y el 80% de sus ingresos en comida<sup>(4)</sup>. Lejos de beneficiarse de la subida de los precios de los alimentos, la mayoría de los productores de los países en desarrollo salieron perjudicados de esta crisis, dado que los más pobres son consumidores netos de alimentos porque su producción no es suficiente para abastecer las necesidades básicas de la familia. El incremento de los precios afecta directamente al consumo, ya que la ingesta de alimentos es más reducida en cantidad, de peor calidad y de menor valor nutricional. Al mismo tiempo, el mayor gasto en alimentos deja menos dinero para otros bienes esenciales y pone en peligro el acceso a servicios sociales básicos como la educación y la sa-

(2) <http://www.fao.org/hunger/en> (última consulta en abril 2010).

(3) <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/pdf/hunger.pdf>

(4) International Fund for Agricultural Development (IFAD) *El futuro de la seguridad alimentaria mundial* febrero 2010. Roma.



lud<sup>(5)</sup>. Esto ha forzado a muchas familias a tener que vender bienes claves como el ganado o la tierra para mantener su medio de vida y a decidir qué miembros de la familia se verá obligado a reducir su educación, su consumo de alimentos o sus gastos sanitarios<sup>(6)</sup>. Al agotar los mecanismos para hacer frente a este tipo de shocks, muchas familias quedan en una situación de extrema vulnerabilidad y con consecuencias nutricionales, en la salud y en la educación muy difíciles de superar.

La situación es doblemente grave ya que incidir sobre las causas estructurales que provocaron la crisis de los alimentos requiere políticas adecuadas, tiempo y recursos, pero estos recursos cada vez son más escasos como consecuencia de la crisis financiera, que merma tanto los presupuestos nacionales como la ayuda oficial al desarrollo, justamente cuando ésta es más necesaria que nunca. Esta realidad hace prever que el impacto de las crisis de los alimentos, climática y económica, no va a ser pasajero.

## 2 PANORAMA GENERAL DEL HAMBRE EN EL MUNDO

Hoy en día, una de cada seis personas se acuesta sin haber comido lo suficiente. Más de la mitad son mujeres. El hambre y la malnutrición continúan siendo la principal causa de muerte en los países en desarrollo, por encima de la tuberculosis, la malaria y el VIH/SIDA juntos. El hambre destruye, además, el futuro, ya que limita el desarrollo físico e intelectual de los niños. Esta situación se da a pesar de los compromisos adquiridos en el año 2000 por lo líderes mundiales con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y a pesar de que a raíz de estos compromisos ha habido mejoras notables en cuanto a educación y salud.

Tal y como muestra la Figura 1, la tasa de desnutrición relativa desde finales de la década de los 70 se fue reduciendo hasta finales de 2006, cuando se produjo el punto de inflexión. Este descenso se ha conseguido a pesar de que en las décadas de los 70 y 80 la población mundial aumentó considerablemente. Todo este esfuerzo se ha invertido con la crisis de los alimentos que hizo que el número absoluto y relativo de personas que padecen hambre haya aumentado en 150 millones de personas desde 2006, lo que representa un 3% más con respecto a ese año.

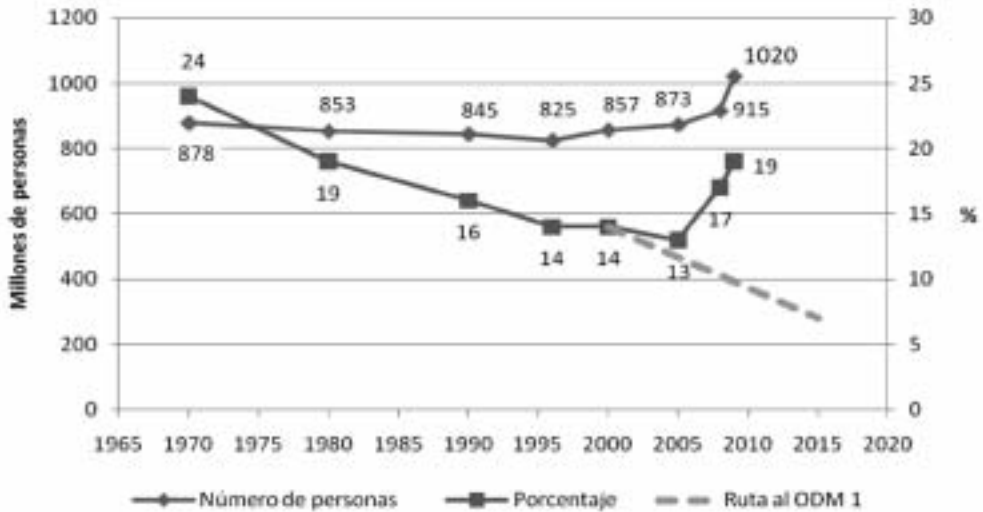
(5) Joachim von Braun *Food-Security Risks Must Be Comprehensively Addressed* International Food Policy and Research Institute <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ar08e.pdf>

(6) FAO: *El estado de inseguridad alimentaria en el mundo 2008*. Roma.



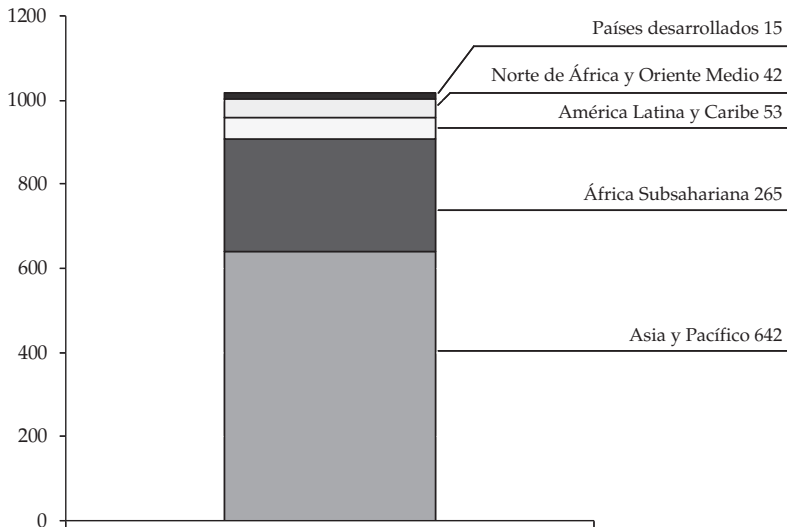


**Figura 1. Número y proporción de personas que padecen hambre en el mundo desde 1970**



Fuente: FAO SOFI (de 1969 a 2006), Naciones Unidas (2009) *Informe 2009 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* y FAO (2009) *The State of Food Insecurity in the World*.

**Figura 2. Distribución de los 1.020 millones de personas desnutridas por regiones en 2009 (millones de personas)**



Fuente: FAO SOFI 2009.



Como muestra la Figura 2, casi dos tercios de las personas que padecen hambre en el mundo viven en Asia y Pacífico, donde tan sólo entre 2007 y 2008 esta cifra aumentó en 41 millones; y una cuarta parte en África Subsahariana, donde en el mismo periodo el aumento fue de 24 millones<sup>(7)</sup>. En términos relativos, África Subsahariana es el continente más afectado, donde una de cada tres personas padece hambre<sup>(8)</sup>. En términos globales, sólo un tercio de los países en desarrollo han logrado reducir el número de personas desnutridas desde principios de los años 90. Tan sólo siete países abarcan más de la mitad del total de personas que padecen hambre en el mundo: India, China, la República Democrática del Congo, Bangladesh, Indonesia, Paquistán y Etiopía<sup>(9)</sup>.

Las cifras nacionales esconden grandes diferencias entre grupos étnicos y sociales, así como entre hombres y mujeres. La inequidad de género se encuentra en la raíz del hambre: la FAO estima que seis de cada diez personas que padecen hambre son mujeres, a pesar de ser las responsables de abastecer y preparar el alimento para la familia<sup>(10)</sup>.

### 3 LA CRISIS DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS: CAUSAS COYUNTURALES Y ESTRUCTURALES

Tras más de una década de descenso permanente, los precios de los alimentos básicos comenzaron a aumentar en 2002. El índice de precios de alimentos de la FAO indica que entre 2002 y 2007 se produjo una subida anual de algo más del 8%, lo justo para pasar desapercibida. Era una subida adecuada, paulatina, que se rompe a mediados de 2007, momento en que se disparan los precios (ver Figura 3). En junio de 2008, el índice de la FAO se situó un 144% por encima del año anterior, creando graves problemas para los consumidores, especialmente a aquellos en países en desarrollo. De hecho, en la primera mitad de 2008 se sucedieron revueltas populares en varios países a lo largo de Asia, África, Centro y Sudamérica, y la amenaza de hambruna por la incapacidad de hacer frente al coste de los alimentos se hizo eminente en varias regiones del mundo<sup>(11)</sup>.

(7) Center for Global Health and Economic Development. The Earth Institute of Columbia University *An evaluation of progress toward the millennium development goal one hunger target: a country-level, food and nutrition security perspective*, 2009. <http://mdg.ei.columbia.edu/east/sitefiles/file/MDG1%20Hunger%20Target.pdf>

(8) FAO (2009): *El estado de inseguridad alimentaria en el mundo*.

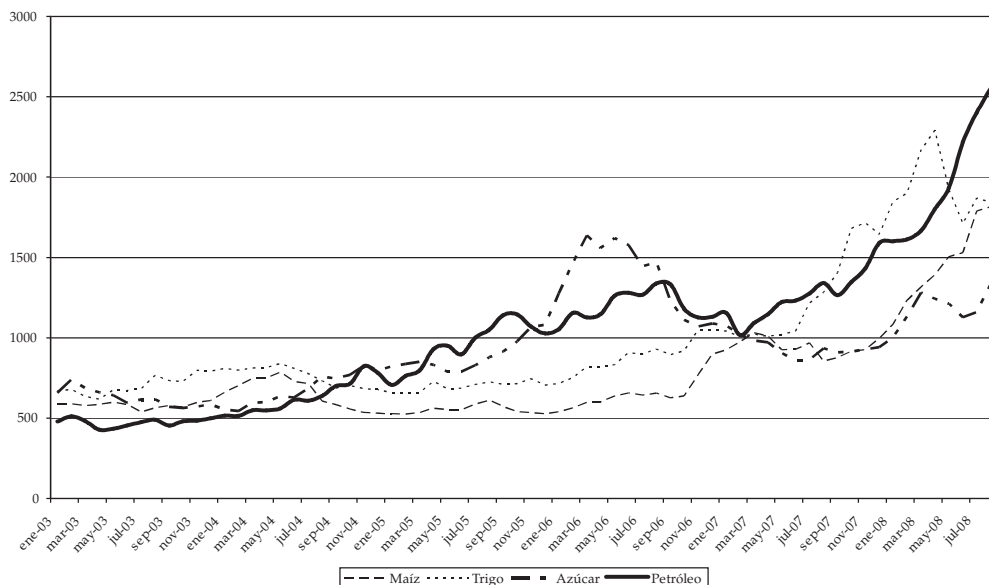
(9) FAO (2008): *El estado de inseguridad alimentaria en el mundo*.

(10) FAO (2009): *El estado de inseguridad alimentaria en el mundo*.

(11) Para datos detallados sobre el aumento de precios de alimentos en mercados locales por país, ver FAO, *Food and Crop Prospect*, April 2008, p. 15.



Figura 3. Evolución de los precios de las materias primas (2003-2008)



Fuente: Fondo Monetario Internacional, Precios de los alimentos básicos, Junio 2008.

La subida de los precios de los alimentos alcanzó su pico a mediados de 2008. Desde entonces, los precios internacionales de los alimentos han ido cayendo<sup>(12)</sup> y en febrero de 2010 se situaban por debajo del nivel de hace dos años, pero los precios de los alimentos en los mercados domésticos de los países pobres siguen siendo superiores a los precios promedio del periodo 2000-2005<sup>(13)</sup>.

Detrás de esta crisis yacen una serie de causas coyunturales que convergieron en 2007, pero también hay causas estructurales que venían forjándose desde décadas atrás. Entre las causas coyunturales, caben señalar:

**i) Desajustes entre la oferta y la demanda.** La demanda de alimentos básicos para consumo humano, animal e industrial ha aumentado debido por un lado al mayor consumo en algunas economías emergentes cuyo crecimiento permite optar a una dieta más completa que incluye aceites vegetales, carne y productos lácteos, pero también el constante aumento del consumo de alimentos en países ricos y, por otro lado, al auge de los biocombustibles que ha

(12) Debido en gran medida al descenso del precio del petróleo, la revalorización del dólar y la crisis económica.

(13) Informe de Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) *El futuro de la seguridad alimentaria mundial: Invertir en la agricultura en pequeña escala: una prioridad internacional* 2010, Roma. [http://www.ifad.org/pub/factsheet/food/foodsecurity\\_s.pdf](http://www.ifad.org/pub/factsheet/food/foodsecurity_s.pdf)

subido la demanda para uso industrial. La oferta no respondió con un aumento en la misma medida, debido por un lado a la limitación productiva del denostado sector agrario en muchos países pobres, y a las sequías acaecidas que han mermado las cosechas de los principales países exportadores de cereales. Esta tensión entre una demanda creciente y una oferta limitada ha contribuido a disminuir en gran medida las reservas mundiales de cereales, y a propiciar el aumento de los precios.

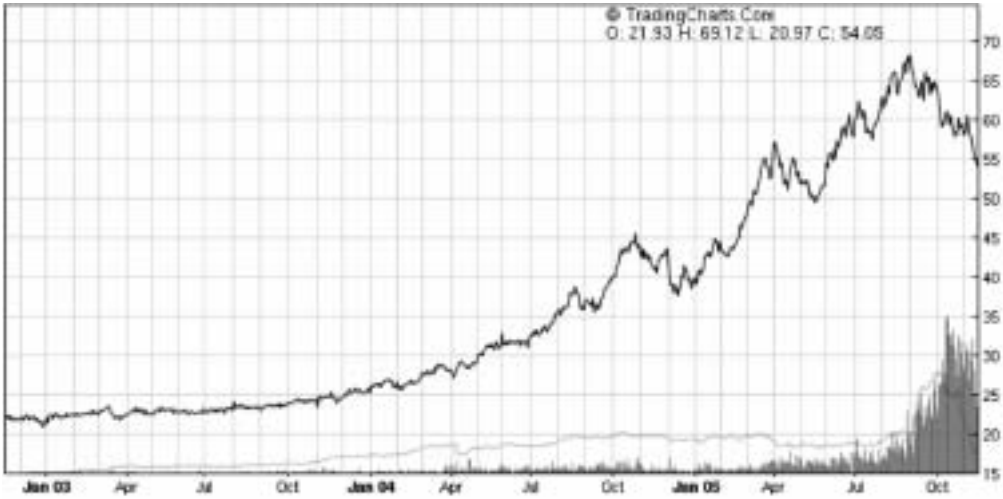
ii) **Las políticas de biocombustibles y el petróleo.** El 8 de agosto de 2005, el Presidente George Bush promulgó la Ley de la Energía de los Estados Unidos, que incluye provisiones para la promoción de la producción y el consumo de biocombustibles. En ese momento se fija un precio base para el maíz y se abre un mercado nuevo para el maíz, cuyo precio queda en adelante vinculado a la evolución del petróleo. La vinculación entre ambos productos es evidente: la correlación entre el maíz y el petróleo entre agosto de 2005 y julio de 2008 ascendió hasta el 86%. Desde octubre de 2007 el precio del petróleo se dispara, y pasa de 70 dólares en septiembre de 2007 a 125 dólares en mayo de 2008. Siempre con un pequeño desfase, el precio de la fanega de maíz pasa de 3,75 dólares en septiembre de 2007 a 7,5 dólares en junio 2008 y desciende en julio, siguiendo la caída del petróleo (Figura 4).

**Figura 4. Evolución de precios del maíz y del petróleo entre septiembre y julio 2008**

Maíz



## Petróleo

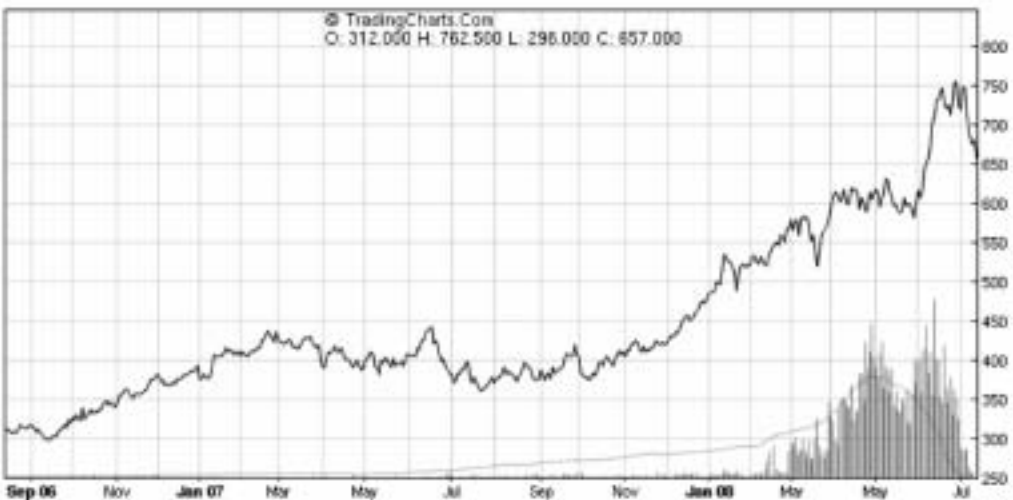


Fuente: TFC Commodity Charts, 2008.

Sin embargo, durante la anterior escalada del precio del petróleo entre 2003 y 2005, antes de que se promulgara la Ley, los precios de los cereales tuvieron un comportamiento errático: bajó el maíz, subió un poco el trigo y algo más sensiblemente el arroz (como muestra la Figura 5). Mientras, el petróleo aumentó un 143%.

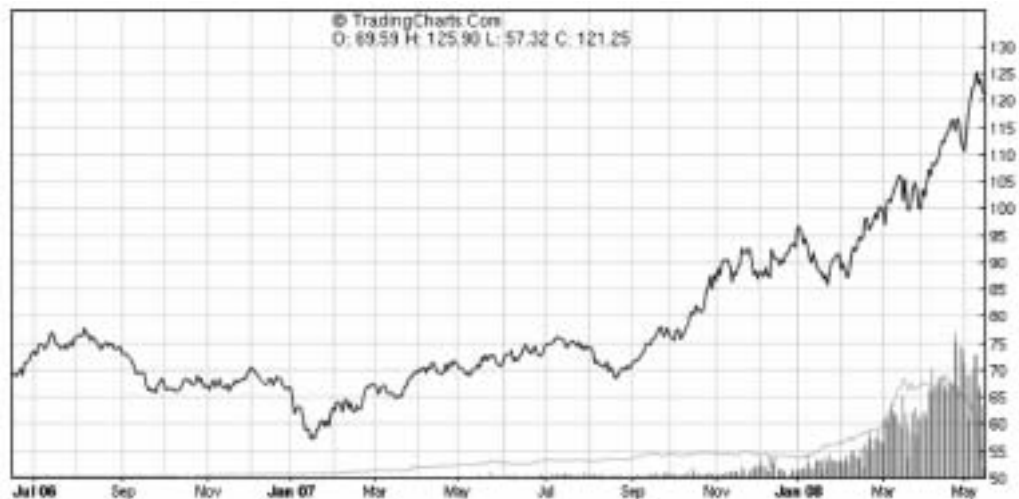
**Figura 5. Evolución de precios del maíz y del petróleo entre abril 2003 y octubre 2005**

## Maíz





## Petróleo



Fuente: TFC Commodity Charts, 2008.

La combinación de estos factores con la escalada del precio del petróleo ha provocado un efecto dominó en el mercado de los alimentos que agudiza los problemas estructurales de oferta y demanda que llevaban varios años gestándose. El modelo más reciente demuestra que la eliminación de los incentivos a la producción de biocombustibles y de los objetivos de consumo en Estados Unidos reduciría el precio del maíz en un 22%.

**iii) Movimientos financieros especulativos.** El aumento de los precios internacionales de los alimentos junto con el auge del mercado de biocombustibles, atrajo inversiones de capital en búsqueda de mercados más rentables que los maltrechos sectores inmobiliario y financiero, en plena debacle. El mercado de alimentos hace buen uso de los futuros como mecanismo para amortiguar la volatilidad de los precios, esto no es nuevo. Pero sin duda, durante los meses de la crisis, hubo un flujo extraordinariamente alto hacia los mercados de alimentos, lo que contribuyó aún más a elevar los precios y a la volatilidad de los mismos<sup>(14)</sup>.

Pero las causas de la crisis y, sobre todo, la magnitud del impacto provocado, hay que buscarlas más allá de los factores coyunturales que la desencadenaron, en lo que podemos denominar las causas estructurales de la crisis: aquellas que contribuyeron a generar un escenario extremadamente vulnerable ante los cambios en los precios de los alimentos para muchos países pobres.

(14) IFPRI (2009) *When speculation matters*.



Ningún país es inmune a la crisis, tampoco las economías emergentes o los países ricos. Pero la crisis no afecta a todos los países por igual: algunos son altamente vulnerables e incapaces de salir adelante, mientras que otros son más resistentes a los desajustes en los precios de los alimentos. Aquellos países que han invertido en pequeños productores agrícolas y en políticas de protección social han probado ser más resistentes a la crisis. En cambio, les ha ido mucho peor a los países que han abierto sus mercados de forma demasiado o demasiado rápido a las importaciones de alimentos y no han invertido de forma vigorosa en sus sectores agrícolas.

A continuación se enumeran de manera somera estas causas estructurales:

**i) Las políticas agrícolas: disminución de la inversión en agricultura y retirada del Estado.** Durante décadas, la mayoría de los países en desarrollo, guiados por las recomendaciones de las instituciones internacionales, ignoraron el valor de los pequeños productores y de la agricultura en general en sus estrategias de crecimiento y de desarrollo económico. La ayuda global a la agricultura declinó desde el 18% del total de la ayuda en la década de 1980, hasta un 4% del gasto en ayuda en 2009. Además, después de décadas de intervención del Estado en la regulación de los mercados y en la prestación de servicios rurales, muchos países eliminaron estas ayudas en favor de políticas de libre mercado, con la expectativa de que el sector privado se desarrollaría y cubriría los huecos dejados por el Estado. Por desgracia, en muchos casos esto no ha ocurrido y se ha abandonado a la volatilidad del mercado a muchas poblaciones vulnerables.

La disminución continua de la inversión en agricultura y la retirada del Estado explican en parte porqué entre 1990 y 2006 muchos países fueron incapaces de incrementar ni la productividad ni las cosechas. Y allá donde ha habido mejoras en las cosechas, con frecuencia éstas ocultan grandes discrepancias entre productores a pequeña y a gran escala: los instrumentos necesarios para que los agricultores inviertan y mejoren la productividad, tales como el acceso a créditos, elementos de la producción como semillas y fertilizantes, información e infraestructura, por lo común están disponibles sólo para los productores grandes y más ricos, que tienen avales, formación y, a menudo, influencia política.

**ii) Las políticas comerciales** son necesarias para promover el desarrollo, protegerse frente a desajustes externos y garantizar la seguridad alimentaria. El sistema comercial global debería establecer reglas que proporcionen a los países en desarrollo oportunidades para beneficiarse del comercio agrícola, mientras, al mismo tiempo, les permitan proteger a sus poblaciones vulnerables. En la práctica, sin embargo, las reglas comerciales mundiales han



fracasado al no hacer posible que la mayoría de los países en desarrollo fortalecieran sus sectores agrícolas o los transformaran en motores de desarrollo que pudieran ayudar a reducir la vulnerabilidad de las personas más pobres. Al contrario, los acuerdos comerciales lo que han hecho posible es que los países ricos, por una parte, vertiesen materias primas altamente subsidiadas en los mercados de los países en desarrollo, encerrados en la liberalización sin disponer de suficientes mecanismos de salvaguarda para defender a sus sectores vulnerables y, por otra parte, que esos países ricos mantuvieran importantes barreras en sus mercados para los productos agrícolas, en los que los países pobres son los más competitivos. Bajo estas circunstancias, cuanto más rápido y extenso ha sido el proceso de liberalización, más devastadoras han sido las consecuencias para los países pobres.

**iii) Políticas de protección social.** El gasto público en protección social, incluidos los proyectos de creación de empleo y los programas de seguridad social, pueden ser en extremo rentables para que las personas pobres sean más resistentes ante los desajustes de precios. A los países con mejores programas de protección social les ha ido mejor durante la crisis actual. Los países pobres deberían intentar asignar, al menos, cierto nivel del gasto a protección social; tales programas son esenciales para ayudar a los países pobres a mitigar los impactos de los desajustes económicos o climáticos.

## 4 RESPUESTAS A LA CRISIS DE PRECIOS DE LOS ALIMENTOS

Algunas de las reacciones de los países desarrollados a la crisis del precio de los alimentos, más que ofrecer soluciones, generaron controversia, por ejemplo las prohibiciones sobre las exportaciones, el control forzoso de los mercados, la reducción o eliminación de aranceles a la importación, el control sobre el precio de los alimentos o la reducción de impuestos sobre los alimentos básicos. Casi todos los países en desarrollo han empleado medidas intervencionistas en el comercio o en el mercado en un intento de mitigar la crisis de los alimentos. Los impactos de estas medidas han sido variados, porque en algunas el error ha sido no dirigirlas hacia la raíz del problema.

En contraste con las medidas mencionadas, también ha habido respuestas más alentadoras por parte de algunos países, medidas orientadas al apoyo a la producción agrícola, a la promoción de la seguridad en los alimentos, dirigidas a pequeños agricultores, que ampliaban el papel de los programas de protección social para reducir la exposición de las personas a los riesgos y para mejorar su capacidad de protección frente a amenazas tales como la pérdida de ingresos. Por ejemplo incremento en el gasto nacional agrícola, uso de re-





servas estratégicas de grano para reducir los precios, distribución de alimentos, aumento de los salarios o generación de empleo<sup>(15)</sup>.

Los países ricos perdieron demasiado tiempo criticando las respuestas de los países en desarrollo en vez de buscar soluciones constructivas, y las iniciativas tomadas no han terminado de cuajar en compromisos reales y cambios eficientes. En abril de 2008, las agencias de Naciones Unidas y las Instituciones Financieras Internacionales se reunieron en un Grupo de Trabajo de Alto Nivel (HLTF o *High Level Task Force*) sobre los precios de los alimentos, creado por el entonces Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon. En la Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria Mundial celebrada en Roma en junio de 2008, la FAO hizo un llamamiento por 30.000 millones de dólares anuales para impulsar la agricultura, pero los compromisos asumidos individualmente por algunos países apenas alcanzaron los 6.000 millones. Y en la misma conferencia, el HLTF presentó un Marco de Acción Global (CFA o *Comprehensive Framework for Action*), que proporcionaba una importante guía de acción para enfrentar la actual crisis de alimentos, cuyo objetivo era satisfacer tanto las necesidades inmediatas de la población vulnerable como construir una resistencia a largo plazo y asegurar de forma global los alimentos y la nutrición.

Un mes después el G8 anunciaba en Hokkaido Toyako (Japón) un compromiso total anual de 10.000 millones de dólares para los países afectados por la crisis, y por primera vez se incluía en la agenda la rendición de cuentas, nombrando a un grupo de expertos para informar sobre el cumplimiento de los donantes. La Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria en Madrid en enero de 2009 pretendía acelerar el progreso en la lucha contra el hambre y poner en marcha una Alianza Global por la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición. Sin embargo, no se hizo ningún compromiso financiero concreto, excepto por España, la anfitriona.

En la siguiente reunión del G8 en L'Aquila (Italia) en julio de 2009 la presión de EE.UU. por salir con un acuerdo concreto impulsó la Iniciativa de L'Aquila sobre Seguridad Alimentaria. Además de reiterar los mensajes de cumbres anteriores, especificaba un compromiso financiero: más de 20.000 millones de dólares en tres años para el desarrollo de la agricultura y la seguridad alimentaria, y se establecían cinco principios orientadores: 1) invertir en planes nacionales, 2) mejorar la coordinación, 3) un enfoque a doble vía hacia la seguridad alimentaria, 4) fortalecer el multilateralismo y 5) asignar fondos de forma predecible mediante planes plurianuales.

(15) Para más información sobre estas medidas y los países que las adoptaron, ver Intermón Oxfam (2008) *Precios de doble filo*.



El año 2009 se cerró con una deslucida Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria, a la que no acudió ningún jefe de estado de los países miembros del G8, excepto Italia, y que concluyó con una declaración final que apenas contenía nada nuevo, aparte de ratificar los Principios de Roma resultado de L'Aquila. Como un paso positivo hacia la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial, se acordó la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria. Para asegurar que esta vez sí se rendirían cuentas, se encargó a un grupo de seguimiento presentar un informe sobre el cumplimiento de los compromisos individuales en la siguiente cumbre del G8 en Canadá en junio de 2010. Cada país debía informar sobre el plazo de desembolsos, los sectores a financiar y si se trataba de recursos «adicionales». Pero gran parte de los fondos anunciados en L'Aquila a bombo y platillo han resultado ser el reciclaje de promesas anteriores.

Por otro lado, las promesas de la AOD no se están cumpliendo. Ni la meta del G8 de 50.000 millones de dólares ni la de la UE del 0,56% del PIB se han alcanzado. Dado que los fondos totales de ayuda no están creciendo lo suficiente, es más importante que nunca que los recursos comprometidos sean verdaderamente nuevos.

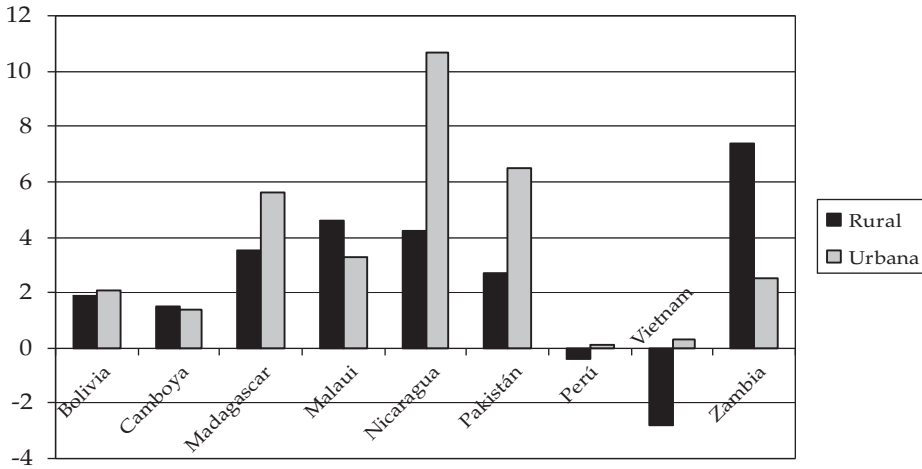
## 5 IMPACTO DE LA CRISIS DE PRECIOS DE LOS ALIMENTOS

El aumento en el precio de los alimentos no afecta a todos por igual: ni a los países ni a las personas. Sin duda, los grandes perdedores de la crisis alimentaria son los más pobres entre los pobres, que dedican la mayor parte de su renta a la compra de alimentos y por tanto difícilmente pueden comprar alimentos más caros. Entre las familias más pobres, las mujeres son las más afectadas: comen menos y comen las últimas, y se ven forzadas a preparar comida de peor calidad y a hacer cola para comprar alimentos más baratos, a pesar de ser las principales productoras en las granjas. Sólo un puñado de países en desarrollo tienen un sector agrario que se está beneficiando de estos precios más elevados; por lo general, los que mayores beneficios obtienen son los países ricos exportadores y las grandes empresas agroalimentarias.

En general, el impacto de las subidas repentinas en el precio de los alimentos ha provocado un incremento de la pobreza tanto en zonas rurales como urbanas. No obstante, algunas personas sí se beneficiaron de estos precios más altos. Como demuestra la Figura 6, en algunos países, como Perú y Vietnam, se observó una caída generalizada en los niveles de pobreza, prueba de que unos precios más elevados sí pueden aportar ventajas a los países pobres.



**Figura 6. Simulación del incremento medio en los niveles de pobreza (%) por la subida de precios entre 2005 y 2007 en zonas rurales y urbanas de algunos países**



Fuente: Ivanic y Martín (2008).

Las investigaciones de Intermón Oxfam<sup>(16)</sup> demuestran que sólo se beneficiaron de la subida de precios los pequeños productores de unos cuantos países. En Camboya, los productores de arroz consiguieron unos beneficios netos en 2008 entre un 30 y un 40% por encima de los de 2007, y los productores de maíz y yuca obtuvieron también importantes beneficios. Para Uganda, la subida de los precios de los productos alimentarios en la vecina Kenia tuvo como consecuencia unas exportaciones masivas de alimentos. En Indonesia, la subida de los precios impulsó las exportaciones de aceite de palma, que aumentaron en un 55% en 2007: el aceite de palma pasó así a convertirse en el producto que mayor renta genera para el país, por encima incluso del cobre, el carbón, el petróleo y el gas.

Muchos países son altamente dependientes de importaciones de alimentos. La FAO estima que los costes de las importaciones en países pobres aumentaron en un 56% entre 2007/2008, comparado con el año anterior, que vio un 36% de aumento. Y cuando las reservas extranjeras para el comercio son escasas, el aumento en la factura de las importaciones puede poner a los países en serios apuros, lo cual es una preocupación importante, dado que las reservas oficiales están cayendo rápidamente en muchos países en desarrollo y la emisión de deuda es cada vez más cara.

(16) Intermón Oxfam (2008) *Precios de doble filo*.



En contraste, las grandes multinacionales de cereales, las principales corporaciones de transformación alimentaria del mundo, algunas de las cuales comercian además con productos básicos, así como empresas detallistas, agroquímicas y de semillas, obtuvieron beneficios sin precedentes durante la crisis de los precios de los alimentos<sup>(17)</sup>.

### ¿Por qué salen perdiendo los agricultores?

La lógica parece indicar que, en un mundo «perfecto», unos precios más elevados de los productos básicos significarían mayores ingresos para los productores y los trabajadores agrícolas. Pero en muchos países en desarrollo está sucediendo todo lo contrario.

**i) Consumidores o vendedores netos.** Las pautas de producción y consumo son un factor importante a la hora de determinar la gravedad de los impactos de la crisis alimentaria sobre las poblaciones rurales. Si los hogares rurales son vendedores netos de alimentos, o si sus ingresos suben por encima del incremento del gasto, se verán menos afectados por las subidas en los precios de los alimentos. Pero para la mayoría de las familias rurales en países pobres sucede todo lo contrario.

**ii) Precio de los insumos.** Durante la crisis de los alimentos, las familias rurales y los productores agrarios tuvieron que hacer frente también a la subida en el precio de los insumos. Con el aumento de los precios de la energía, subieron también los precios de insumos imprescindibles para la agricultura como los fertilizantes nitrogenados, los insecticidas y los pesticidas.

**iii) Los pequeños agricultores afrontan numerosos obstáculos.** Con independencia de los precios, los obstáculos a los que se enfrentan los pequeños agricultores son enormes. Tienen grandes dificultades para incrementar el rendimiento y la productividad y mitigar los riesgos inherentes a la agricultura. En los países ricos existen servicios que ayudan a afrontar tales riesgos, pero en los países en desarrollo los sistemas de apoyo suelen ser en extremo frágiles. Los obstáculos más comunes incluyen un acceso limitado a bienes y servicios financieros; unas pautas de lluvia cada vez menos cuantiosas, más erráticas y demasiado escasas en muchas zonas que además adolecen de sistemas de riego; pobre infraestructura rural; e inseguridad en el acceso a la tierra. A esto se suman otras deficiencias sociales y físicas derivadas de unos sistemas de educación y salud poco desarrollados. Además, generalmente dependen de unos pocos intermediarios para poder vender sus productos, a menudo en el momento de la cosecha, cuando los precios son bajos —para poder hacer fren-

(17) Ver informe GRAIN (2008): *Making a killing from hunger*, Reuters y The Jakarta Post.



te a las deudas adquiridas—, y son estos intermediarios los que obtienen el margen de beneficio.

**iv) Las mujeres afrontan aún mayores retos.** La mayoría de los pequeños agricultores en el mundo en desarrollo, especialmente en África, son mujeres. Las mujeres son una pieza clave en la producción y el suministro de alimentos, encargándose de su cultivo, procesado, venta, compra y suministro a la familia. Sin embargo, pese a que la seguridad alimentaria del hogar depende de las mujeres, ellas mismas no gozan de seguridad, pues las barreras a que se enfrentan para acceder a los mismos bienes, servicios y sueldos que los hombres son, a menudo, insuperables. Por ello, las mujeres y las niñas pobres sufren un índice de vulnerabilidad mayor ante los impactos negativos de unos precios más altos. Uno de los problemas más graves para las mujeres productoras es el acceso a la tierra, y cuando lo tienen, las tierras a las que acceden son a menudo marginales y por tanto menos productivas. Las mujeres sufren además discriminación en el acceso a créditos, herramientas, formación y otros servicios agrarios.

**v) La inseguridad de los trabajadores agrarios asalariados.** Los trabajadores agrícolas asalariados constituyen un 40% de la mano de obra agrícola en los países en desarrollo y su número va en aumento. El abandono sufrido por el sector agrícola afecta también a estos trabajadores, que constituyen uno de los grupos más pobres y con mayor índice de inseguridad. En muchos países, más del 60% de los trabajadores agrícolas asalariados viven en la pobreza. Son trabajadores que por lo general encuentran empleo durante unos seis meses al año y disponen de escasos recursos para subsistir entre temporadas. La organización laboral en las zonas rurales suele ser débil y, dada la naturaleza estacional y migratoria del trabajo, los sindicatos tienen dificultad en llegar hasta estos trabajadores agrícolas.

## 6 CONCLUSIONES

La actual crisis económica mundial es el resultado de una crisis múltiple desencadenada en 2007 con la crisis inmobiliaria, el aumento del precio del petróleo y el aumento de los precios de los alimentos que propició una dramática crisis alimentaria en 2008, éstas precedieron a la crisis financiera que nos ha abocado a la situación actual, y todo ello ha sucedido en un contexto de crisis climática. Las causas son también múltiples y están interrelacionadas, como se ha visto para el caso de la crisis alimentaria, y son inherentes al modelo de desarrollo económico que ha prevalecido en el último siglo. Pero si algo positivo se puede extraer de esta crisis, es la oportunidad de cambio de dicho



modelo económico y productivo hacia un sistema mucho más justo, sostenible y equitativo. Los líderes políticos han realizado numerosas declaraciones con la intención de mejorar los sistemas de regulación y control de la economía mundial. Sin embargo, fuera de las declaraciones en las cumbres internacionales, la falta de medidas reales pone en duda la verdadera intención de cambiar el modelo.

Que esto ocurra depende de que se tomen las medidas políticas correctas tanto a nivel nacional, como regional e internacional. Para ello es fundamental entender cuáles son las causas de la subida de los precios, quiénes se están beneficiando y quiénes salen perjudicados de esta situación, y por qué. Hay que tener en cuenta que los precios de los alimentos son enormemente volátiles, por lo que precios altos hoy no son una garantía de precios altos mañana, de manera que las medidas que se tomen deben garantizar que las personas pobres están protegidas frente a estos cambios en los precios internacionales.

Hemos visto cómo los líderes de los países ricos han sido capaces de movilizar 18 billones de dólares para rescatar grandes bancos y compañías. Con menos de un 1% de esa cantidad podría alcanzarse el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, a pesar del rosario de cumbres y promesas con motivo de la crisis de los alimentos, los compromisos adquiridos son aún insuficientes y sigue sin definirse un mecanismo eficiente de rendición de cuentas.

Para reducir el impacto de la crisis de precios de los alimentos y crear mecanismos para afrontar futuras turbulencias, hay que emprender reformas y modificar el enfoque erróneo frente a la agricultura, el comercio, el mercado y las políticas de protección social. La producción de alimentos en los países en desarrollo puede y debe aumentarse poniendo en marcha una serie de medidas en la política agrícola y comercial destinadas a proporcionar equipamiento a los que lo necesitan, es decir, a los agricultores a pequeña escala, para incrementar su nivel de productividad. Invertir en el sector agrícola y centrarse en los pequeños agricultores es de enorme importancia para conseguir un desarrollo a largo plazo y sostenible, para todos aquellos países con rentas más bajas.

Los países en desarrollo deben liderar el esfuerzo, diseñando y poniendo en marcha planes nacionales de acción donde especifiquen lo que van a hacer el gobierno y sus socios para poner en práctica las directrices voluntarias de la FAO para la realización del derecho a la alimentación. Todos los países presentes en la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria en noviembre de 2009 acordaron los siguientes principios: 1. Invertir en planes liderados nacionalmente; 2. Mejorar la coordinación nacional, regional y mundial, evitando

duplicar esfuerzos e identificando los vacíos; 3. Actuar en una doble vía hacia la seguridad alimentaria: acción directa para atender a los más vulnerables y programas a medio y largo plazo de desarrollo agrícola, seguridad alimentaria, nutrición y desarrollo rural; 4. Asegurar un importante papel del sistema multilateral; y 5. Aportar los recursos financieros a tiempo, de forma estable y predecible, a través de planes y programas plurianuales.

Cumplir con estos principios es fundamental. Pero la realidad está muy lejos de la retórica en cuanto a la calidad y eficacia de la ayuda. Esto plantea un problema mayor si la urgencia de hacer fluir la inversión no se acompaña de un esfuerzo real por superar los problemas históricos de la falta de coordinación entre donantes y la alineación con los planes y prioridades nacionales.

Los gobiernos nacionales deben liderar el esfuerzo y ser los primeros en invertir más para liberar del hambre y la malnutrición a su población. Pero dada la magnitud de la tarea, jamás podrán hacerlo solos. La seguridad alimentaria no es cuestión de fronteras, sino un objetivo global y una responsabilidad compartida entre todos los países, que están legalmente obligados a proteger, respetar y hacer cumplir el derecho a la alimentación. Todos los líderes tendrán que rendir cuentas por ello ante sus ciudadanos y ante la comunidad internacional.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

- AKSOY, M.; ISIK-DIKMELIK.: Are Low Food Prices Pro-Poor? Net Food Buyers and Sellers in Low-Income Countries. *World Bank Policy Research* 4642, 2008.
- CAVERO, T.: Precios de los alimentos y países en desarrollo: consecuencias y soluciones en un mundo globalizado. En *La globalización en el siglo XXI: retos y dilemas*. Vitoria: Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras, 2008, pp. 85-106.
- CENTER FOR GLOBAL HEALTH AND ECONOMIC DEVELOPMENT: *An evaluation of progress toward the millennium development goal one hunger target: a country-level, food and nutrition security perspective*. The Earth Institute of Columbia University, 2009. Disponible en: <http://mdg.ei.columbia.edu/east/sitefiles/file/MDG1%20Hunger%20Target.pdf>
- DAWE, D.: Have Recent Increases in International Cereal Prices Been Transmitted to Domestic Economies? The experience in seven large Asian countries, *FAO ESA WP* n° 08-03, 2008.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations): *El estado de inseguridad alimentaria en el mundo*, 2008.





- *Crop Prospect and Food Situation*, n°1 February, 2008.
- *Crop Prospect and Food Situation*, n°2 April, 2008.
- *Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required* HLC/08/INF/1, 2008.
- *Disminuye el hambre mundial, pero sigue inaceptablemente alta*. Septiembre, 2010. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/pdf/hunger.pdf>
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola): *El futuro de la seguridad alimentaria mundial: Invertir en la agricultura en pequeña escala: una prioridad internacional*, 2010, Roma. Disponible en: [http://www.ifad.org/pub/factsheet/food/foodsecurity\\_s.pdf](http://www.ifad.org/pub/factsheet/food/foodsecurity_s.pdf)
- *Growing demand on agriculture and rising prices of commodities*. Roma, 2008.
- *El futuro de la seguridad alimentaria mundial*, febrero 2010. Roma.
- GRAIN: *Making a killing from hunger*, 2008.
- IMF (International Monetary Fund): *Primary commodity prices database*. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.asp>
- INSTITUTE FOR AGRICULTURE AND TRADE POLICY: *A Time of High Prices: An Opportunity For the Rural Poor?*, 2008.
- INTERMÓN OXFAM: *Precios de Doble Filo*. Intermón Oxfam, 2008.
- *Otra verdad incómoda*. Intermón Oxfam, 2008.
- *La ayuda alimentaria española en la lucha contra el hambre*, 2010.
- *Reducir el hambre a la mitad: ¿aún es posible?*, 2010.
- INTERNATIONAL ASSESSMENT OF AGRICULTURAL SCIENCE AND TECHNOLOGY FOR DEVELOPMENT (IAASTD): *Annual Report*. 2008.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT: *Boom or Bust: How Commodity Price Volatility Impedes Poverty Reduction, and What to Do About It*. 2008.
- IVANIC, M.; MARTIN, W.: *Implication of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income countries*, *World Bank Policy Research WP 4594*, 2008.
- JOHNSON, S.: *Food and Biofuels: The Price of Success*. 2007.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development); FAO: *Agricultural Outlook 2007-2016*. 2007.
- OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE: *Rising food prices: cause of concern*, 2008.
- PMA (Programa Mundial de Alimentos): *Food aid flows 2008*. Roma, 2008.





RAVALLION, M.: Do Price Increases for Staple Foods Help or Hurt the Rural Poor? *World Bank WPS 167*, 1989.

ROBLES, M.; TORERO, M.; VON BRAUN, J.: *When speculation matters*. IFPRI.

USDA (United States Department of Agriculture) PSD, *Production Supply and Distribution Database*. Disponible en: <http://www.fas.usda.gov/psdonline/psdhome.aspx>

VON BRAUN, J.: *Food-Security Risks Must Be Comprehensively Addressed*. 2009. Disponible en: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ar08e.pdf>

VON BRAUN, J.: *The World Food Situation: New Driving Forces and Required Actions*. IFPRI (International Food Policy Research Institute), 2007.

WORLD BANK: *Rising food prices: Policy options and World Bank response*. 2008.

WORLD DEVELOPMENT REPORT. *Agriculture for Development*, 2008.





# Documentación

**1**

**Crecimiento, desarrollo y crisis: propuestas para el debate y la reflexión.**

*Francisco Lorenzo*

**235**







## Crecimiento, desarrollo y crisis: propuestas para el debate y la reflexión

---

### Sumario

1. Informe sobre exclusión y desarrollo social en España.
  2. Más allá del PIB. Evaluación del progreso en un mundo cambiante.
  3. Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social.
  4. «Midiendo el Progreso de las Sociedades» (OCDE).
  5. La reinención de las Naciones Unidas.
- 

En esta sección aportaremos una serie de documentos y de referencias bibliográficas que nos permitan profundizar en un debate que está abierto en la actualidad. Un debate en el que se cuestiona el bienestar como consecuencia directa y garantizada del crecimiento económico, entendiéndolo vinculado a una apuesta por el desarrollo en un sentido amplio.

Un contexto de crisis internacional como el actual requiere establecer un marco que nos permita encontrar soluciones desde una perspectiva política, económica, social y, por supuesto, ética. Y para definir dicho marco, cabe analizar en detalle las consecuencias que conlleva decantarse por uno u otro enfoque a la hora de desarrollar políticas para el bienestar.

A pesar de que haremos múltiples referencias a diferentes trabajos publicados recientemente, nos vamos a centrar en cinco iniciativas concretas y en algunos de los documentos que las desarrollan:

## 1 INFORME SOBRE EXCLUSIÓN Y DESARROLLO SOCIAL EN ESPAÑA<sup>(1)</sup>

Este informe dedica su capítulo primero (*La visión del Desarrollo Social en el S. XXI*<sup>(2)</sup>) coordinado por Rafael Muñoz de Bustillo Llorente (Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Salamanca), a hacer «un seguimiento de la evolución de la sociedad española a lo largo de la última década. Una década caracterizada por un significativo nivel de crecimiento del PIB y el empleo, que habría llevado a la economía española a superar en términos de desempeño económico a países tradicionalmente por delante de España (como Italia, por ejemplo) y a recortar nuestro diferencial en renta per cápita con la media de la UE (15) y con EE.UU., las dos grandes zonas económicas de referencia de nuestro tiempo.

Obviamente, este objetivo exige partir de un criterio claro de qué es lo que se va a estudiar, esto es, qué se considera relevante para conocer la evolución social del país y sus gentes, así como los criterios conforme a los cuales se van a evaluar los resultados alcanzados.

Esa es precisamente la intención de este primer capítulo, ofrecer una idea, clara y razonada, de cuál es el concepto de desarrollo social que subyace al conjunto de este Informe. Mientras que la comunidad estadística internacional ha avanzado de forma lenta pero decidida en la aprobación de reglas estadísticas que permitan acercarnos de forma consensuada a la medición de fenómenos como la inflación, el nivel de renta, el desempleo o el empleo, los logros en la materia que nos ocupa, indicadores de progreso y bienestar social, han sido mucho más lentos, y en muchos casos el avance ha sido del tipo «negativo», esto es, se ha avanzado más en el reconocimiento de las insuficiencias de los indicadores comúnmente utilizados para medir el desarrollo social, que en cómo había que hacerlo, y aunque ha habido avances en este camino, estos se pueden calificar más como meras propuestas de trabajo, que desbrozan la senda a seguir, que indicadores plenamente desarrollados y consensuados. El mero hecho de que exista en este Informe un capítulo dedicado a presentar la definición de desarrollo social adoptada en el mismo, indica que tal consenso está lejos de alcanzarse.

En todo caso, la ausencia de consenso, o más específicamente, la ausencia de un conjunto de indicadores de desarrollo social globalmente aceptados, no se debe confundir con la inexistencia de un debate sobre qué es el desarrollo social

(1) RENES, V. (coord.): *Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA, Cáritas, 2008.

(2) MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R.: *La visión del Desarrollo Social en el S. XXI*. En RENES, V. (coord.): *Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA, Cáritas, 2008.



y cuáles deberían ser los objetivos del mismo y por lo tanto los indicadores con respecto a los que evaluar el progreso hacia el objetivo de desarrollo social. De hecho, en las últimas décadas ha tenido lugar un debate importante sobre la finalidad y objetivos del desarrollo que se ha materializado en la aparición de nuevos conceptos y nuevos indicadores de desarrollo social. Nuestro análisis del concepto de desarrollo social precisamente tendrá como punto de partida (apartado 2 del capítulo) el repaso de la evolución experimentada por el concepto de desarrollo, desde su interpretación más estrecha en términos estrictamente económicos hasta su interpretación actual como un proceso que abarca otras dimensiones, como la social o la medioambiental. Con este telón de fondo en el apartado 3 se abordará de forma sintética cuáles son los principales factores de desafección con los indicadores más frecuentemente utilizados como variables aproximadas de desarrollo, incluyendo la creciente literatura sobre lo que se ha venido a conocer como la economía de la felicidad. El apartado 4 planteará, de nuevo de forma sucinta, cuáles son las posibles líneas de actuación a la hora de proponer nuevos indicadores de desarrollo social fruto del descontento existente sobre la capacidad de los indicadores tradicionales de reflejar cabalmente un concepto de desarrollo social más sofisticado.

A partir de lo avanzado, una posible opción sería hacer nuestro alguno de los indicadores presentados, o alguna variante de estos que reflejara nuestra visión del desarrollo social. Sin embargo, conscientes de las dificultades estadísticas y conceptuales de así proceder, en este Informe se ha optado por una posición intermedia, en el sentido de definir los campos de interés sin los que el seguimiento de los logros en materia de desarrollo social quedaría incompleto, pero sin ofrecer un indicador sintético del mismo. Un objetivo al que, en todo caso, no se renuncia para futuros informes, una vez se hayan debatido en profundidad las complejidades asociadas a su concepción y resuelto satisfactoriamente los problemas derivados de su elaboración. En el apartado 5 se planteará, a la luz de lo expuesto en las secciones anteriores, el vector de campos que definen el desarrollo social tal y como se entiende en este Informe. Por último, en el apartado 6 se repasarán las principales conclusiones obtenidas, incluyendo la definición del desarrollo social sostenible».

Se puede acceder a cada uno de los capítulos del *Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* en la sección publicaciones (*VI Informe*) en [www.foessa.es](http://www.foessa.es)

De igual forma, en esta sección se ofrecen, entre otros, los siguientes documentos de trabajo:

- *El desarrollo social hoy* de Julio Alguacil Gómez (Profesor Titular de Sociología en la Universidad Carlos III de Madrid).

- *Hedonismo y Eudemonismo: un camino de ida y vuelta por la nueva economía de la felicidad* de Fernando Esteve (Profesor Titular de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid).
- *Métodos de aproximación para la medición del bienestar* de Mercedes Molpeceres Abella (Profesora de Economía Aplicada de la universidad de Valladolid). En este artículo se revisan aquellas propuestas de indicadores que incluyen una declaración expresa de su intención de medir el bienestar:
  - i. La Medida del Bienestar Económico Sostenible («Sustainable Measure of Economic Welfare» o S-MEW) presentada por Nordhaus y Tobin (1972).
  - ii. El Índice de los Aspectos Económicos del Bienestar («Economic Aspects of Welfare» o EAW) de Zolotas (1980).
  - iii. El Índice del Bienestar Económico Sostenible («Index of Sustainable Economic Welfare» o ISEW) propuesto por Daly y Cobb (1989) y sus sucesivas modificaciones (Cobb y Cobb, 1994; Jackson *et al.*, 1997; y Stockhammer *et al.*, 1997).
  - iv. El Indicador del Progreso Genuino («Genuine Progress Indicator» o GPI) creado por Cobb, Halstead y Rowe (1995a y 1995b) para la organización «Redefining Progress» y que también ha sido objeto de sucesivas modificaciones (Anielski y Rowe, 1999).
  - v. La Medida del Progreso Interior («Measure of Domestic Progress» o MDP) desarrollada para el Reino Unido por la «New Economics Foundation» (Jackson, 2004).
  - vi. La Medida del Bienestar Económico del Instituto Levy («Levy Institute Measure of Economic Well-being» o LIMEW) creada en 1986 (Wolf, Zacharias y Caner, 2004).

Según señala la autora del artículo: «las cuestiones principales que deben resolver todas estas medidas pueden resumirse en cuatro: elegir la variable de partida; identificar los factores ligados al bienestar que no aparecen en ella o que no se contabilizan adecuadamente; decidir si su valor se añadirá o restará; y definir los criterios más adecuados para valorar en unidades monetarias cada uno de ellos. Todas estas decisiones son de vital importancia porque van a delimitar el contenido otorgado en cada caso al propio concepto de bienestar».





En relación con este tema, y muy especialmente con los dos primeros documentos mencionados (el de Julio Alguacil y el de Fernando Esteve) debemos hacer una referencia a una publicación de 2006, *El fetiche del crecimiento*<sup>(3)</sup>, que incide en esta idea, señalando que la principal preocupación del sistema político moderno es el crecimiento económico como referencia del éxito de sus programas, medido a través de indicadores de crecimiento económico de un país. En este sentido, Hamilton señala que hay una necesidad de más crecimiento económico para mejorar el bienestar nacional y construir una sociedad mejor, es decir, una obsesión en las sociedades modernas, por el aumento de la renta como objetivo mismo de la vida. Este objetivo no sólo permite la consecución del fin último (el bienestar y el desarrollo) sino que «...fomenta un consumismo frívolo, degrada la naturaleza, debilita la cohesión social y corroe la personalidad».

Las tesis publicadas por Hamilton nos llevan directamente a una nueva referencia bibliográfica en la que se señala el carácter estructural de la crisis económica. En *La economía edificada sobre arena: causas y soluciones de la crisis económica*<sup>(4)</sup>, sus autores aportan una mirada internacional de la crisis que, en su desarrollo, va explicando las repercusiones especialmente graves, que ésta está teniendo en España a través de la imagen de un conjunto de piezas de dominó que en su caída van derribando otras: «El lector que tenga un poco de paciencia para ir avanzando en la lectura de las páginas contemplará un colapso económico de proporciones históricas, como si gigantescas piezas de dominó que estaban en posición vertical fuesen cayendo unas sobre otras, provocando una pavorosa reacción en cadena. La primera pieza en caer simbolizaría el estallido de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos. Los precios de la vivienda habían alcanzado niveles insostenibles al amparo de los bajos tipos de interés fijados por la Reserva Federal bajo el mandato de Alan Greenspan. Cuando éstos suben, las hipotecas se vuelven más costosas y la menor demanda hace que el precio de las viviendas comience a bajar. Numerosos hipotecados sin suficientes medios son incapaces de hacer frente a sus compromisos. Saltan a la fama las dichosas hipotecas subprime. El estallido de la burbuja inmobiliaria y el problema de las subprime habría sido grave, pero controlable, si no fuera porque sobre la burbuja inmobiliaria se había construido una pirámide invertida de papel, que ahora también se vino abajo. Mezclando metáforas, sería la segunda pieza del dominó imaginario. Se habían emitido una enorme cantidad de activos financieros, de papeles con promesas de pagos futuros, cuyo valor dependía del pago de las hipotecas. Al fallar éstos, el valor de esos activos financieros se derrumbó. La caída de esta

(3) HAMILTON, C.: *El Fetiche del crecimiento*. Editorial Laetoli, Colección libros abiertos, 4. Navarra, 2006.

(4) ANCHUELO, A.; GARCÍA DÍAZ, M. A.: *La economía edificada sobre arena: causas y soluciones de la crisis económica*. Madrid: ESIC Editorial, 2009.



segunda pieza arrastró a la tercera, las instituciones que en mayor medida eran dueñas de esos activos (como algunos hedge funds) o que habían garantizado los pagos (compañías aseguradoras como AIG). Incluso los propios bancos resultaron gravemente dañados, pues no sólo eran dueños de parte de esos activos (ahora tóxicos) sino que habían concedido cuantiosos créditos a los que los compraban, así como a hipotecados, promotoras, constructoras e inmobiliarias.

La cuarta pieza en caer fue la economía real, la productiva. La restricción crediticia provocada por la crisis financiera acaba de hundir la inversión y el consumo, que había apoyado sus fuertes tasas de crecimiento en el endeudamiento de familias y empresas. Pero si cae la demanda, al poco tiempo responde la producción: de ahí la disminución del PIB o el brutal aumento del desempleo».

## **2** MÁS ALLÁ DEL PIB. EVALUACIÓN DEL PROGRESO EN UN MUNDO CAMBIANTE

---

Esta Comunicación<sup>(5)</sup> de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de fecha 20 de agosto de 2009 recoge en su introducción el porqué de la misma:

«El producto interior bruto (PIB) es la forma más conocida de medir la actividad macroeconómica. Desde su desarrollo en los años treinta del pasado siglo, el PIB se ha convertido en una referencia corriente para los responsables políticos de todo el mundo, a la que se recurre con frecuencia en los debates públicos. El PIB es el total agregado del valor añadido de todas las actividades económicas basadas en el dinero. Se calcula según una metodología clara que permite que se realicen comparaciones entre países y regiones a lo largo del tiempo.

El PIB también se ha llegado a considerar un indicador indirecto del desarrollo global de la sociedad y del progreso en general. Sin embargo, por su concepción y propósito, no puede confiarse en él como referencia en todos los asuntos de debate político. De manera especial, el PIB no mide la sostenibilidad medioambiental o la inclusión social, y hay que tener en cuenta estas limitaciones cuando se utiliza en análisis y debates sobre las políticas.

La necesidad de mejorar los datos e indicadores para complementar el PIB goza de un reconocimiento cada vez mayor y es el origen de varias iniciativas

(5) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0433:FIN:ES:PDF>



internacionales. Estas iniciativas también reflejan nuevas prioridades políticas y de la sociedad. En noviembre de 2007, la Comisión Europea (junto con el Parlamento Europeo, el Club de Roma, el WWF y la OCDE) organizó la Conferencia «Más allá de PIB». Dicha conferencia puso de manifiesto el fuerte apoyo de los responsables políticos, de los expertos en temas económicos, sociales y medioambientales, y de la sociedad civil a la idea de desarrollar indicadores que complementen el PIB y que tengan por objeto proporcionar información más exhaustiva que sirva de base a las decisiones.

La presente Comunicación señala, por ello, varias acciones que pueden emprenderse a corto o medio plazo. El objetivo general es desarrollar indicadores más completos que proporcionen una base de conocimiento más fiable a fin de mejorar los debates públicos y la toma de decisiones. La Comisión pretende cooperar con los interesados y los países socios para desarrollar indicadores reconocidos y aplicados internacionalmente.»

### **3 INFORME DE LA COMISIÓN SOBRE LA MEDICIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y DEL PROGRESO SOCIAL**

En 2008, a petición del Presidente de la República Francesa, se constituyó la *Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social* presidida por el profesor Joseph E. Stiglitz. El objetivo principal fue la elaboración de un informe:

- *En febrero de 2008, el Señor Nicolas Sarkozy, Presidente de la República Francesa, insatisfecho con el estado de la información estadística sobre economía y sociedad, solicitó a los Señores Joseph Stiglitz (Presidente de la Comisión), Amartya Sen (Consejero) y Jean-Paul Fitoussi (Coordinador) que establecieran una Comisión que adoptó el nombre de Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social (CMPEPS, en sus siglas francesas). Se le encomendó la misión de determinar los límites del PIB como indicador de los resultados económicos y del progreso social, reexaminar los problemas relativos a la medición, identificar datos adicionales que podrían ser necesarios para obtener indicadores del progreso social más pertinentes, evaluar la viabilidad de nuevos instrumentos de medición y debatir sobre una presentación adecuada de datos estadísticos.*
- *En efecto, los indicadores estadísticos son importantes para concebir y evaluar las políticas destinadas a garantizar el progreso de las sociedades, así como para evaluar el funcionamiento de los mercados e influir en los mismos. Su papel ha aumentado de forma significativa en los últimos veinte años con la mejora del*



nivel de educación de la población, la mayor complejidad de las economías modernas y la amplia propagación de las tecnologías de la información. En la «sociedad de la información», el acceso a los datos, en particular estadísticos, es mucho más fácil. Cada vez más personas consultan estadísticas para estar mejor informadas o tomar decisiones. Para responder a esta creciente demanda de información, la oferta de estadísticas también ha aumentado de forma considerable y hoy abarca ámbitos y fenómenos nuevos.

- Lo que se mide tiene una incidencia en lo que se hace: pero si las mediciones son defectuosas, las decisiones pueden ser inadaptadas. La elección entre aumentar el PIB y proteger el medio ambiente puede ser una falsa elección, si la degradación del medio ambiente se incluye correctamente en nuestras mediciones del desarrollo económico. Asimismo, con frecuencia seleccionamos las políticas adecuadas que se han de aplicar en función de su efecto positivo en el crecimiento de la economía; pero si nuestras mediciones del desarrollo están falseadas, puede ocurrir lo mismo con las conclusiones que extraemos en materia de política económica.
- Parece haber una diferencia pronunciada entre, por una parte, las mediciones habituales de las grandes variables socioeconómicas como el crecimiento, la inflación, el desempleo, etc., y, por otra parte, las percepciones ampliamente generalizadas de dichas realidades. Las mediciones habituales pueden, por ejemplo, dar a entender que la inflación es más reducida o el crecimiento más fuerte de lo que perciben las personas; esta diferencia es tan importante y está tan generalizada que no sólo puede explicarse refiriéndose a la ilusión monetaria o la psicología humana. En algunos países, este fenómeno ha minado la confianza en las estadísticas oficiales (en Francia y en Gran Bretaña, por ejemplo, un tercio de los ciudadanos apenas confía en las cifras oficiales y esos países no son excepciones) e influye de forma clara en las modalidades del debate público sobre el estado de la economía y las políticas que han de llevarse a cabo.
- Esta diferencia entre las medidas estadísticas de las realidades socioeconómicas y la percepción de esas mismas realidades por los ciudadanos puede explicarse de varios modos:
  - Es posible que los conceptos estadísticos sean adecuados, pero que el proceso de medición sea imperfecto.
  - Además, existe un debate sobre la elección de los conceptos pertinentes y el uso adecuado de los conceptos.
  - Ante cambios de gran amplitud en materia de desigualdad (y más generalmente en la repartición de los ingresos), el producto interior bruto (PIB) o todo agregado calculado por habitante puede no proporcionar una evaluación

*adecuada de la situación de la mayoría de la población. Si las desigualdades se acentúan con respecto al crecimiento promedio del PIB per cápita, muchas personas pueden encontrarse en una situación difícil, incluso cuando el ingreso promedio ha aumentado.*

- *Es posible que las estadísticas empleadas habitualmente no reflejen determinados fenómenos que influyen cada vez más en el bienestar de los ciudadanos. Por ejemplo, aunque los problemas de circulación pueden conllevar el aumento del PIB a raíz del aumento del consumo de gasolina, es evidente que no tienen el mismo efecto en la calidad de vida. Además, si los ciudadanos están preocupados por la calidad del aire y si la contaminación del aire aumenta, las medidas estadísticas que lo ignoren brindarán una estimación inadaptada de la evolución del bienestar de la población. Asimismo, es posible que la tendencia de medir cambios progresivos no refleje los riesgos de deterioro brusco del medio ambiente como en el caso del cambio climático.*
- *Por último, el modo en que las estadísticas se publican o se utilizan puede dar una visión distorsionada de las tendencias económicas. Así, se hace generalmente hincapié en el PIB, mientras que nociones como la de producto nacional neto (que refleja los efectos de la depreciación del capital) o la de ingreso real de los hogares (centrada en los ingresos efectivos de los hogares en el seno de la economía) pueden ser más pertinentes. Sin embargo, puede haber grandes diferencias entre esas cifras. Por tanto, el PIB no es erróneo en sí, sino que se emplea de forma errónea. Por tanto, necesitamos comprender mejor el uso adecuado de cada instrumento de medición.*
- *De hecho, la adecuación de los instrumentos actuales de medición del desarrollo económico, en particular los que se basan únicamente en el PIB, resulta problemática desde hace mucho tiempo. Estas preocupaciones son aún más pronunciadas en lo que respecta a la pertinencia de dichos datos como herramientas de medición del bienestar societal. El hecho de privilegiar el aumento del número de bienes de consumo inertes (medido por ejemplo en base al aumento del PNB o del PIB, objeto de un número considerable de estudios del progreso económico) sólo podría justificarse en un análisis definitivo —si éste fuera posible— mediante lo que dichos bienes aportan a la vida de los seres humanos, en la que pueden influir directa o indirectamente. Además, hace mucho que se estableció que el PIB era una herramienta inadaptada para evaluar el bienestar a lo largo del tiempo, en particular en sus dimensiones económica, medioambiental y social, algunos de cuyos aspectos se suelen designar con el término de sustentabilidad.*

Se puede acceder al informe completo (en inglés o francés) en:

<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

Se puede acceder al Resumen Ejecutivo (en español) en:

[http://www.ambafrance-es.org/france\\_espagne/spip.php?article3720](http://www.ambafrance-es.org/france_espagne/spip.php?article3720)

## 4 «MIDIENDO EL PROGRESO DE LAS SOCIEDADES» (OCDE)

En Junio 2007, tres años después del Primer Foro Mundial sobre «*Estadística, Conocimiento y Política*» realizado en Italia, la OCDE<sup>(6)</sup> (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), en colaboración con otros organismos internacionales, llevó a cabo el Segundo Foro Mundial en Estambul «*Midiendo y Fomentando el Progreso de las Sociedades*» al cual asistieron más de 1.200 personas de más de 130 países. Todos compartieron el interés común de desarrollar mejores medidas para entender cómo es que el mundo está progresando.

El resultado de este Segundo Foro fue la **Declaración de Estambul**<sup>(7)</sup> firmada por la Comisión Europea, la Organización de la Conferencia Islámica, la OCDE, las Naciones Unidas, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial y otras organizaciones. La Declaración convoca a coordinar acciones con el fin de identificar el significado de «progreso» en el siglo XXI y a estimular el debate internacional basado en datos e indicadores estadísticos sólidos:

«¿Por qué un Proyecto Global? ¿Está mejorando nuestra vida? ¿Están progresando nuestras sociedades? ¿Qué significa «progreso» para los ciudadanos del mundo? Como éstas, existen algunas preguntas de gran importancia para el mundo actual, y sin embargo ¿cuántos tienen evidencia para contestarlas? Durante una gran parte del siglo XX se asumió de manera implícita que el crecimiento económico era sinónimo de progreso: un mayor Producto Interno Bruto (PIB) significaba que la vida estaba mejorando. Ahora el mundo reconoce que un supuesto tan simplista no es suficiente.

El acceso a información precisa es vital cuando se trata de juzgar la actuación de nuestros políticos y pedirles cuentas. No obstante, el acceso a datos comprensibles que respondan a las preguntas más importantes —sobre si la vida ha mejorado o está en vías de hacerlo— es escaso en muchas sociedades.

El interés en estos temas está creciendo. En los últimos 10 años ha habido una explosión en la construcción de indicadores que van más allá del PIB y así

(6) <http://www.oecd.org>

(7) <http://www.oecd.org/dataoecd/23/10/39558223.pdf>





representar una visión más amplia para juzgar si las sociedades están progresando o retrocediendo. Estos indicadores están basados en los valores de una sociedad, y aspiran a ser incluyentes antes que reflejar los valores de un solo partido político o de una elite. Esta clase de medidas del progreso puede ayudar a los gobiernos a enfocarse en lo que realmente importa; puede fomentar un debate mucho más informado a cerca del estatus actual de la sociedad, de hacia dónde quiere dirigirse y —crucialmente— de las elecciones que tienen que deben hacerse para alcanzar esos objetivos.»

En este marco, la OCDE desarrolla el Proyecto Global «Midiendo el Progreso de las Sociedades<sup>(8)</sup>» con el objetivo de desarrollar «conjuntos de indicadores económicos, sociales y ambientales con los cuales se obtenga una imagen más clara sobre el bienestar de las sociedades. También busca motivar el uso de estos conjuntos de indicadores para informar y promover procesos de toma de decisiones basados en evidencias en los sectores público, privado y civil. El Proyecto está abierto a todos los sectores de la sociedad que estén trabajando tanto en prácticas favorables como en investigación innovadora».

El desarrollo de este proyecto se basa en:

- *Motivar a las comunidades a considerar qué significa para ellos «progreso» en el siglo XXI.*
- *Compartir los métodos que les han dado mejor resultado en la medición del progreso social e incrementar la conciencia de la necesidad de hacerlo con metodologías confiables.*
- *Estimular el debate internacional, basado en datos e indicadores estadísticos sólidos; tanto en asuntos globales del progreso social como en comparaciones de dicho progreso.*
- *Generar un entendimiento más amplio y compartido que sea del dominio público acerca de las condiciones actuales cambiantes, el cual subraye las áreas de cambio significativo así como el conocimiento inadecuado.*
- *Recomendar inversión adecuada para generar capacidad estadística, especialmente en los países en vías de desarrollo, con el fin de mejorar la disponibilidad de información e indicadores necesarios para guiar programas de desarrollo y reportes de progreso con miras a las metas internacionales, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio.*

Las últimas aportaciones realizadas en el seno de la OCDE en relación con este proyecto están accesibles en formato electrónico:

(8) [http://www.oecd.org/pages/0,3417,en\\_40033426\\_40033828\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_40033426_40033828_1_1_1_1_1_1_1,00.html)



- Comunicación «*Measuring and fostering the progress of societies*» del 27-28 de Mayo de 2010 que ha servido como documento de trabajo y reflexión para el Comité de Expertos en *Environmental-Economic Accounting* de Naciones Unidas:  
<http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/ceea/meetings/UNCEEA-5-19.pdf>
- Comunicación «*Indicators of «societal progress»: lessons from international experiences*» del 30 de Junio de 2010:  
[http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=std/doc\(2010\)4&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=std/doc(2010)4&doclanguage=en)
- Comunicación «*A Framework to measure the progress of societies*» del 12 de Julio de 2010:  
[http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=std/doc\(2010\)5&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=std/doc(2010)5&doclanguage=en)

Por último, cabe mencionar también la participación española en este proyecto, el cual fue presentado el 24 de mayo de 2010 en la sede del Consejo Económico y Social de Madrid. El Observatorio de la Sostenibilidad en España<sup>(9)</sup> forma parte del comité coordinador del proyecto en España junto al INE, Oficina Económica del Presidente del Gobierno y el Club de Roma<sup>(10)</sup>. El acto fue presidido por la Embajadora de España ante la OCDE y en él se identificaron tres líneas de trabajo que definen la orientación futura del Proyecto y que enlazan con trabajos que la OCDE ya tiene en marcha:

- Recursos Económicos: investigación sobre los recursos económicos de las familias (ingresos, consumo y riqueza) y mejora de la medida de los recursos no mercantiles como la prestación pública de salud y educación.
- Mejora de las medidas objetivas y subjetivas de la calidad de vida
- Mejora de las medidas de los distintos tipos de capital que determinan la sostenibilidad, medida del capital manufacturado, del capital natural y de los capitales humanos y sociales.

En este mismo acto, finalmente se constituyó la Mesa de debate con las entidades representadas en el grupo de coordinación inicial así como por las diferentes entidades que habían contestado positivamente a la convocatoria y se establecieron grupos de trabajo asociados a las siguientes temáticas:

(9) <http://www.sostenibilidad-es.org/es/prensa/proyecto-internacional-de-la-ocde-sobre-medicion-del-progreso-de-las-sociedades>

(10) <http://www.clubderoma.net/>





- Las medidas económicas del bienestar y los indicadores macroeconómicos actualizados.
- Los indicadores sociales relacionados con la salud y la educación.
- Los indicadores sociales relativos a la cohesión social, las desigualdades y el bienestar material.
- Los relativos al empleo y la competitividad.
- Los relativos a la sostenibilidad ambiental y el cambio global, y
- Los relativos a la calidad institucional y social.

A esos grupos cabría añadir otros más específicos que abordasen:

- la perspectiva autonómica;
- la perspectiva de las Administraciones Locales y las nuevas demandas de las ciudades. Y
- la perspectiva de las instituciones universitarias y de investigación.

Incorporando varios puntos de vista:

- La empresa privada. Se trataría de recoger el punto de vista de los agentes económicos interesados en diferentes medidas del progreso. Especialmente, el de aquellas empresas que han ido más allá de los requerimientos de la RSE y han entrado en modelos de negocio diferentes que necesitan nuevas maneras de medir el beneficio.
- Los Sindicatos. Han ido más allá de su interés tradicional en el empleo y ahora mismo son una de las fuerzas principales del cambio social en la dirección de la sostenibilidad.
- La sociedad civil. Muchas ONG ya están trabajando con una visión diferente del progreso.
- La Comunidad Académica, que sigue acogiendo los principales nodos de producción de conocimiento sobre nuevas medidas del progreso.

## 5 LA REINVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Por último, recogemos en este quinto apartado la propuesta elaborada por Miguel d'Escoto Brockmann (ex-Presidente de la Asamblea de la ONU 2008-2009) y Leonardo Boff (profesor emérito de ética de la Universidad de Río de



Janeiro), que lleva por título: *La reinención de las Naciones Unidas, una Organización indispensable*<sup>(11)</sup>:

«Para contribuir a este rescate del poder de «nosotros los pueblos» dentro de Naciones Unidas nos hemos propuesto trabajar en:

I - Una Declaración Universal del Bien Común de la Tierra y de la Humanidad como documento esencial para la reinención de la ONU y que complemente la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Somos conscientes de que el excesivo antropocentrismo, codicia y egoísmo de la cultura dominante dificultará la adopción de dicha Declaración, pero se logrará.

II - Una Carta de la Organización a tono con las exigencias del siglo XXI, que deberá garantizar nuestra supervivencia promoviendo el Bien Común de la Tierra y de la Humanidad.

III - La creación de un Tribunal de notables procedentes de las cinco regiones que integran Naciones Unidas, para conocer acusaciones de crímenes contra el Bien Común de la Tierra y de la Humanidad interpuestas por miembros de la Organización. Su funcionamiento sería similar al de la actual Corte Internacional de Justicia, con la diferencia de que las condenas no podrán ser ignoradas como hizo Estados Unidos en el caso interpuesto por Nicaragua en su contra en La Haya.

En esta oportunidad presentaremos únicamente nuestra propuesta de Declaración Universal. Posteriormente presentaremos las otras dos.

## I. DECLARACIÓN UNIVERSAL DEL BIEN COMÚN DE LA TIERRA Y DE LA HUMANIDAD

### Preámbulo

CONSIDERANDO que Tierra y Humanidad son parte de un vasto universo en evolución y que poseen el mismo destino, amenazado de destrucción por la irresponsabilidad y por la falta de cuidado de los seres humanos, y que la Tierra forma con la Humanidad una única entidad, compleja y sagrada, como queda claro cuando se la ve desde el espacio exterior, y que, además, la Tierra es viva y se comporta como un único sistema autorregulado formado por componentes físicos, químicos, biológicos y humanos que la hacen propicia a la producción y reproducción de la vida y que por esto es nuestra Gran Madre y nuestro Hogar común. Tomando en cuenta que la Madre Tierra esta compuesta por el conjunto de los ecosistemas en los cuales generó una multiplicidad magnífica de formas de vida, todas interdependientes y complementarias, formando la gran comunidad de vida, y que existe un lazo de parentesco entre todos los seres vivos porque todos son portadores del mismo código genético de base que funda la unidad sagrada de la vida en sus múltiples formas y que, por lo tanto, la Humanidad es parte de la comunidad de vida y el momento de conciencia y de inte-

(11) Documento accesible en: <http://www.servicioskoinonia.org/logos/articulo.php?num=118>



ligencia de la propia Tierra haciendo que el ser humano, hombre y mujer, sea la misma Tierra que habla, piensa, siente, ama, cuida y venera.

CONSIDERANDO que todos los seres humanos con sus culturas, lenguas, tradiciones, religiones, artes y visiones de mundo constituyen la única familia de hermanos y hermanas con igual dignidad e iguales derechos, y que la Madre Tierra providenció todo lo que necesitamos para vivir y que la vida natural y humana depende de una biosfera saludable, con todos los ecosistemas sostenibles, con agua, bosques, animales e incontables microorganismos preservados, y, además, que el que creciente calentamiento planetario puede poner en riesgo la vitalidad y la integridad del sistema Tierra y que graves devastaciones pueden ocurrir afectando millones y millones de personas y eventualmente inviabilizar la supervivencia de toda la especie humana.

RECORDANDO que hay que renovar y articular orgánicamente el contrato natural con el contrato social que ganó un rol de exclusividad y que propició el antropocentrismo e instauró estrategias de apropiación y dominación de la naturaleza y de la Madre Tierra, ya que el modo de producción vigente en los últimos siglos y actualmente globalizado no ha conseguido atender a las demandas vitales de los pueblos, generando por el contrario un foso profundo entre ricos y pobres.

CONSIDERANDO, finalmente, que la conciencia de la gravedad de la situación crítica de la Tierra y de la Humanidad hace imprescindibles cambios en las mentes y en los corazones y que se forje una coalición de fuerzas alrededor de valores comunes y principios inspiradores que sirvan de fundamento ético y de estímulo para prácticas que busquen un modo sostenible de vivir. Las personas, las instituciones, los líderes políticos, las ONGs, las religiones y iglesias que subscriben esta Declaración ven la urgencia de que se proclame la presente DECLARACIÓN UNIVERSAL DEL BIEN COMÚN DE LA TIERRA Y DE LA HUMANIDAD cuyos ideales y criterios deben orientar los pueblos, las naciones y todos los ciudadanos en sus prácticas colectivas, comunitarias y personales y en los procesos educativos para que el Bien Común sea progresivamente reconocido, respetado, observado, asumido y promovido universalmente en vista del bien vivir de cada uno y de todos los habitantes de ese pequeño planeta azul-blanco, nuestro Hogar Común.

## Artículo 1

El Bien Común supremo y universal, condición para todos los demás bienes, es la misma Tierra que, por ser nuestra Gran Madre, debe ser amada, cuidada, regenerada y venerada como a nuestras madres.

I. El Bien Común de la Tierra y de la Humanidad pide que entendamos la Tierra como viva y sujeto de dignidad. No puede ser apropiada de forma individual por nadie, ni hecha mercancía, ni sufrir agresión sistemática por ningún modo de producción. Pertenece comunitariamente a todos los que la habitan y al conjunto de los ecosistemas.



II. El Bien Común de la Madre Tierra y de la Humanidad exige proteger y restaurar la integridad de los ecosistemas, con especial preocupación por la diversidad biológica y por todos los procesos naturales que sustentan la vida.

III. El Bien Común de la Madre Tierra y de la Humanidad es fortalecido cuando todos los seres son vistos como interconectados y con valor intrínseco, independientemente de su uso humano.

#### Artículo 2

Para asegurar el Bien Común de la Madre Tierra y de la Humanidad es necesario reducir, reutilizar y reciclar materiales usados en la producción y en consumo, garantizar que los residuos puedan ser asimilados por los sistemas ecológicos y buscar el bien vivir a partir de la soportabilidad de los ecosistemas, en cooperación con los otros y en armonía con los ritmos de la naturaleza.

I. El Bien Común de la Tierra y de la Humanidad resulta de la utilización sostenible de los bienes renovables como agua, suelos, productos forestales y vida marina, de forma que puedan ser repuestos y garantizados para las actuales y las futuras generaciones.

II. El manejo de los bienes no-renovables, como minerales y combustibles fósiles, debe ser realizado de tal forma que disminuya su extinción y no dañe gravemente el Bien Común de la Tierra y de la Humanidad.

#### Artículo 3

Adoptar patrones de producción y consumo que garanticen la vitalidad y la integridad de la Madre Tierra, la equidad social en la Humanidad, el consumo responsable y solidario y el bien vivir comunitario.

I. El Bien Común de la Madre Tierra y de la Humanidad requiere la utilización sostenible de las energías disponibles, privilegiando las matrices renovables y otras fuentes alternativas como la energía del sol, del viento, de las mareas y la agro-energía.

II. El Bien Común de la Madre Tierra y de la Humanidad es potenciado cuando se disminuye al máximo la polución de cualquier parte del ambiente, de forma que se eviten los efectos perversos del calentamiento planetario y no se permita el aumento de sustancias radioactivas, tóxicas y de otras sustancias químicas peligrosas.

III. El Bien Común de la Madre Tierra y de la Humanidad no es compatible con la existencia de armas nucleares, biológicas y químicas y otras armas de destrucción masiva, que deben ser eliminadas totalmente.

#### Artículo 4

La biosfera es un Bien Común de la Tierra y de la Humanidad y es patrimonio compartido por todas las formas de vida, de la cual los seres humanos son tutores.



## Artículo 5

Pertenecen al Bien Común de la Madre Tierra y de la Humanidad los recursos naturales, como el aire, los suelos, la fertilidad, la flora, la fauna, los genes, los microorganismos y las muestras representativas de los ecosistemas naturales y el espacio exterior.

I. El agua pertenece al Bien Común de la Tierra y de la Humanidad porque es un bien natural, común, vital e insustituible para todos los seres vivos, especialmente para los humanos que tienen derecho a su acceso, independientemente de los costos de su captación, reserva, purificación y distribución, que serán asumidos por el poder público y por la sociedad.

II. Los océanos son un Bien Común de la Madre Tierra y de la Humanidad porque constituyen los grandes repositorios de vida, los reguladores de los climas y de la base física y química de la Tierra.

III. Los bosques pertenecen al Bien Común de la Madre Tierra y de la Humanidad, contienen la mayor biodiversidad del planeta, la humedad necesaria para el régimen de lluvias y son los grandes secuestradores de dióxido de carbono.

IV. Los climas pertenecen al Bien Común de la Madre Tierra y de la Humanidad porque son la condición esencial de la manutención de la vida y los cambios climáticos deben ser tratados globalmente y con una responsabilidad compartida.

## Artículo 6

Pertenecen al Bien Común de la Humanidad y de la Tierra los alimentos en su diversidad y los recursos genéticos filogenéticos necesarios para su producción, sobre los cuales está prohibido todo tipo de especulación mercantil.

## Artículo 7

Son Bienes Públicos de la Humanidad las energías necesarias a la vida, la salud y la educación, los medios de comunicación, el Internet, los correos y los transportes colectivos. Las medicinas producidas por laboratorios privados, después de cinco años pasan a pertenecer al Bien Común de la Humanidad y en emergencias pueden ser hechas inmediatamente públicas.

## Artículo 8

Las actividades petroleras y mineras y los agro-carburantes deben estar sometidos a un control estatal y social en razón de los efectos dañinos que pueden tener sobre el Bien Común de la Humanidad y de la Madre Tierra.

## Artículo 9

El gran Bien Común de la Tierra y de la Humanidad son los seres humanos, hombres y mujeres, portadores de dignidad, conciencia, inteligencia, amor, solidaridad y responsabilidad.



I. Hay que afirmar la dignidad inherente de todos los seres humanos y su potencial intelectual, artístico, ético y espiritual.

II. La misión de los seres humanos es cuidar y proteger la Tierra y la Humanidad como herencias recibidas del universo.

III. Las comunidades, en todos los niveles, tienen la obligación de garantizar la realización de los derechos y de las libertades fundamentales, creando las condiciones para que cada persona realice su pleno potencial y aporte al Bien Común de la Madre Tierra y de la Humanidad.

#### Artículo 10

Pertenece al Bien Común de la Tierra y de la Humanidad todos los saberes, artes y técnicas acumuladas a lo largo de la historia.

I. El Bien Común de la Tierra y de la Humanidad requiere reconocer y conservar los saberes tradicionales y la sabiduría espiritual de todas las culturas que contribuyen a cuidar de la Tierra, a desarrollar el potencial de la Humanidad y a favorecer el Bien Común.

II. El Bien Común de la Humanidad pide ayudar con recursos financieros, técnicos, sociales e intelectuales a los pueblos pobres y vulnerables, para que alcancen un modo de vivir sostenible y colaboren con el Bien Común.

III. El Bien Común de la Madre Tierra y de la Humanidad exige la erradicación de la pobreza como un imperativo humanitario, ético, social, ambiental y espiritual.

IV. La justicia social y ecológica no pueden ser disociadas porque ambas sirven al Bien Común de la Tierra y de la Humanidad.

V. Pertenece al Bien Común de la Tierra y de la Humanidad la equidad de género, la superación de todo tipo de discriminación, la protección de los niños y niñas contra toda violencia y la seguridad social de todos aquellos que no pueden mantenerse por su propia cuenta.

#### Artículo 11

Pertencen al Bien Común de la Tierra y de la Humanidad todas las formas de gobierno que respetan los derechos de cada ser humano y de la Madre Tierra y propician la participación activa e inclusiva de los ciudadanos en la toma de decisiones, favorecen el acceso irrestricto a la justicia y cuidan del entorno ecológico.

#### Artículo 12

El Bien Común de la Tierra y de la Humanidad demanda que se protejan las reservas naturales, incluyendo tierras salvajes y áreas marinas, los sistemas de sustento de la vida en la Tierra, las semillas, la biodiversidad, y se rescaten especies amenazadas y ecosistemas devastados.



I. Controlar la introducción de especies exógenas y someter rigurosamente al principio de prevención a todos los organismos genéticamente modificados para que no causen daños a las especies nativas y a la salud de la Madre Tierra y de la Humanidad.

II. Garantizar que los conocimientos de los varios campos del saber que son de vital importancia para el Bien Común de la Tierra y de la Humanidad sean considerados de dominio público.

III. Es vedado patentar recursos genéticos fundamentales para la alimentación y la agricultura y los descubrimientos técnicos patentados deben guardar siempre su destinación social.

#### Artículo 13

Pertenecen al Bien Común de la Humanidad y de la Madre Tierra la multiplicidad de las culturas y de las lenguas, los diferentes pueblos, los monumentos, las artes, la música, las ciencias, las técnicas, las filosofías, la sabiduría popular, las tradiciones éticas, los caminos espirituales y las religiones.

#### Artículo 14

Pertenece al Bien Común de la Tierra viva y de la Humanidad la hospitalidad por la cual acogemos y somos acogidos unos a otros, como habitantes del mismo Hogar común, la Tierra.

#### Artículo 15

Pertenece al Bien Común de la Humanidad y de la Madre Tierra la socialidad y la convivencia pacífica con todos los seres humanos y con los seres de la naturaleza porque todos somos hijos y hijas de la Madre Tierra y somos corresponsables por el mismo destino común.

#### Artículo 16

Pertenece al Bien Común de la Humanidad la tolerancia que acoge las diferencias como expresiones de la riqueza de la única naturaleza humana y que no permite que tales diferencias sean consideradas como desigualdades.

#### Artículo 17

Pertenece al Bien Común de la Humanidad la comensalidad que expresa el sueño ancestral de todos los pueblos de sentarse juntos, como hermanos y hermanas de la misma familia, alrededor de la mesa, comiendo y bebiendo alegremente de los frutos de la generosidad de la Madre Tierra.

#### Artículo 18

Pertenece al Bien Común de la Humanidad la compasión por todos los que sufren en la naturaleza y en la sociedad, aliviando sus padecimientos y impidiendo todo tipo de crueldad a los animales.



## Artículo 19

Pertenece al Bien Común de la Humanidad los principios éticos del respeto a cada ser, del cuidado de la naturaleza y de la responsabilidad universal por la preservación de la biodiversidad y por la continuidad del proyecto planetario humano y los principios de cooperación y de la solidaridad de todos con todos partiendo de los más necesitados, para que todos sean incluidos en la misma Casa Común.

## Artículo 20

Pertenece al Bien Común de la Madre Tierra y de la Humanidad la permanente búsqueda de la paz que resulta de la correcta relación consigo mismo, de todos con todos, con la naturaleza, con la vida, con la sociedad nacional y internacional y con el gran Todo del cual somos parte.

## Artículo 21

Pertenece al Bien Común de la Humanidad y de la Madre Tierra la convicción de que una Energía amorosa subyace a todo el universo, sustenta a cada uno de los seres y puede ser invocada, acogida y venerada.

## Artículo 22

Todos estos ideales y criterios del Bien Común de la Madre Tierra y de la Humanidad prolongan y refuerzan los derechos humanos contenidos en la Declaración de los Derechos del Hombre proclamada en 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea de la ONU, que será ahora enriquecida con los derechos de la Madre Tierra y de la Humanidad.»

FRANCISCO LORENZO





# Reseñas bibliográficas

- 1** **El impacto de la crisis económica en las personas con discapacidad y sus familias. CERMI.**  
*Antonio Jiménez Lara* ..... **257**
- 2** **El empleo de hogar en Andalucía. Diagnóstico y herramientas. Cáritas Regional de Andalucía, Grupo de trabajo de empleadas de hogar; Clara Guilló Girard.**  
*Pilar Muruve Fernández-Piedra* ..... **261**
- 3** **Sus crisis, nuestras soluciones. Susan George.**  
*Aitana Alguacil Denche* ..... **266**







## Reseñas bibliográficas

### **EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SUS FAMILIAS**

CERMI

Madrid: CERMI, 2009.

La crisis económica que todavía estamos viviendo ha tenido un impacto considerable en el empleo, la actividad económica y el bienestar de amplias capas de la población. Aunque se inició como una crisis hipotecaria localizada (quiebra del banco Lehman Brothers e hundimiento de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos en otoño de 2007), se contagió rápidamente al sistema financiero estadounidense e internacional, originando caídas de los índices bursátiles y graves tensiones de liquidez, cuyos efectos sobre la economía real comenzaron a sentirse nítidamente en los primeros meses de 2008. En España, donde coincidió con la ruptura de la «burbuja inmobiliaria», los niveles de empleo comenzaron a descender a mediados de 2008. Desde entonces, en menos de dos años, la ocupación ha bajado en dos millones de personas. El número de desempleados según la EPA se ha incrementado en 2,23 millones entre el segundo trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2010, superando los 4,6 millones, lo que supone una tasa de desempleo del 20%.





Las principales economías están aportando señales que permiten considerar que lo peor de la recesión global ha terminado, al menos en lo que se refiere a caída del PIB, aunque la evolución del desempleo podría seguir incrementándose incluso en los países que han comenzado ya a registrar crecimiento económico positivo. En el caso de España, las previsiones apuntan a una recuperación más lenta y tardía que en el resto de los países de nuestro entorno, debido no sólo a que entramos en la crisis algo más tarde, sino fundamentalmente a que los efectos depresivos han sido más intensos, debido a que el patrón de crecimiento vigente en la última década, fuertemente apoyado en la especulación inmobiliaria, ha generado consecuencias más graves. Los severos ajustes en el gasto que el gobierno ha anunciado con el fin de reducir el déficit público no van a contribuir precisamente a acelerar la recuperación.

Las personas con discapacidad, que encuentran mayores dificultades que el resto de los ciudadanos para acceder a empleo y generar un ingreso suficiente incluso cuando la economía está en fase expansiva, constituyen un grupo poblacional con especial riesgo de sufrir más rápidamente y de forma más acusada los efectos de una situación económica adversa. Consciente de esta mayor vulnerabilidad, el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) consideró pertinente analizar, en tiempo real y de la forma más detallada posible, cómo está afectando la crisis que vive actualmente nuestra economía a las personas con discapacidad. Para ello encargó a la consultora Intersocial ([www.intersocial.es](http://www.intersocial.es)) la realización de un estudio, que ha sido publicado recientemente con el título *El impacto de la crisis económica en las personas con discapacidad y sus familias*, y que puede descargarse en la web del CERMI ([www.cermi.es](http://www.cermi.es)). El estudio ha utilizado técnicas cualitativas para la captación de datos primarios (entrevistas en profundidad y grupos de discusión en los que han participado personas con discapacidad, familiares, profesionales y expertos, así como historias de vida), y análisis de datos secundarios estadísticos y documentales.

Tal y como se desprende de los datos que aporta el estudio, no toda la población española se ha visto afectada por el crecimiento del desempleo de manera homogénea. Las personas inmigrantes, las mujeres, los jóvenes, los mayores de 45 años y las personas con discapacidad aparecen como los grupos más afectados por el problema del paro. Los datos sobre contrataciones de personas con discapacidad que proporciona el Servicio Público de Empleo Estatal apuntan también a una creciente precarización de su situación de empleo, con una importante reducción de los contratos más estables y que ofrecen una mayor calidad de empleo. Los datos también evidencian que las barreras para el acceso al empleo son aún mayores para las mujeres con discapacidad que

para los hombres con discapacidad, y que las condiciones laborales de las mujeres son también, por lo general, más precarias.

La información que aporta el estudio permite también constatar que el 60% de los Centros Especiales de Empleo han visto reducida su facturación en 2009, la mitad tienen dificultades para mantener la actividad de toda su plantilla y el 40% destruyeron empleo en el último año. A este panorama hay que añadir la falta de liquidez debido al gran problema por impagos, el retraso en las subvenciones y las dificultades de acceso a las líneas de crédito, que hacen peligrar la misma existencia de algunos de estos centros.

Otro de los aspectos ligados a la crisis analizados por el estudio que inciden en la situación de las personas con discapacidad, en concreto de aquellas que tienen importantes necesidades de atención y cuidados, es la ralentización que la crisis ha impuesto en el proceso de implantación de la Ley de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia, que ha frustrado muchas de las expectativas de mejora en su situación.

A todo esto se une el hecho de que los hogares en los que viven personas con discapacidad han de asumir gastos adicionales en razón de la discapacidad de sus miembros para los que no siempre disponen de cobertura económica. La presencia de personas con discapacidad en el hogar no sólo implica más gasto, sino también otro tipo de costes, los denominados «costes de oportunidad», que son aquellos ingresos que no es posible generar porque han de atenderse las necesidades de apoyo relacionadas con la situación de discapacidad en el hogar. Una cifra importante de personas que ejercen como cuidadores de familiares con discapacidad no se pueden plantear trabajar fuera de casa.

La desigualdad de oportunidades entre las personas con discapacidad y el resto de la población se aprecia no sólo en el empleo, sino también en ámbitos como la accesibilidad, la participación social y el acceso a recursos residenciales y ocio, entre otros. En general, las prioridades de los servicios comunitarios cambian en un contexto de crisis, influidos por las dificultades de financiación y por la emergencia de las necesidades más básicas. Esto hace que se refuercen las dotaciones destinadas a prestaciones por desempleo en detrimento de otras partidas más relacionadas con la inclusión y la participación. También las entidades asociativas han de enfrentarse al doble reto de soslayar los problemas financieros y dar respuesta a las necesidades sociales emergentes, lo que implica un cambio en las prioridades y en el planteamiento estratégico. La crisis económica puede y debe suponer un elemento de debate y de reorganización interna que permitan, entre otras acciones, posicionarse como sector y elaborar un discurso compartido y coherente ante la crisis.



La crisis está afectando a la salud mental de las personas que se enfrentan a determinados problemas que les resultan nuevos (carencia de ingresos, situación administrativa irregular, pérdida de vivienda, etc.). Según la percepción de las propias personas con discapacidad, la situación de desempleo y de bajos ingresos provoca situaciones de estrés, ansiedad y depresión, que deterioran su estado de salud general, el funcionamiento cotidiano, la autoestima y a las relaciones que se establecen con los demás. Las preocupaciones generadas por la crisis económica se manifiestan a través de una serie de síntomas como cansancio, tristeza, nerviosismo, pesimismo e irritabilidad. La ansiedad sumada a problemas de la autoestima conlleva además un deterioro en las relaciones sociales, que generalmente juegan un papel fundamental como mecanismo de integración. La depresión es uno de los principales motivos de discapacidad en el mundo, y parece evidente que su origen guarda relación con la preocupación originada por los desastres económicos. La crisis económica también afecta a la situación afectiva de las personas con discapacidad y sus familiares pudiendo producir situaciones de ruptura sentimental o familiar, con la consiguiente desestructuración personal y social.

A pesar de estos datos, en época de crisis las personas con discapacidad valoran más, si cabe, el apoyo y las relaciones que se establecen con la red social formada por familiares y amigos. Estos lazos sociales no sólo se mantienen, sino que se intensifican durante una situación de crisis. Las propias personas con discapacidad plantean una serie de medidas que fomentan y fortalecen los lazos y apoyos familiares en una situación de crisis. Estas personas perciben que la administración podría dispensar mucho más apoyo (económico y no económico), sobre todo a personas con discapacidad que se encuentran en situación de desempleo de larga duración y que tienen hijos menores a cargo. Por otra parte, el respiro familiar es percibido como otro recurso importante por las familias. Se basa en la necesidad de apoyo y atención a los cuidadores y familiares de personas con discapacidad, ante la carga física y emocional que soportan por la necesidad de atenderlos de forma continuada.

Son muchos más los aspectos analizados en este estudio, cuya lectura recomendamos. Constituye un valioso ejemplo de investigación aplicada, dirigida a extraer, mediante un análisis realizado en los momentos más duros de crisis, enseñanzas que puedan ayudar a conocer y minimizar sus efectos negativos, así como a plantear medidas y actuaciones que puedan permitir superarla.

ANTONIO JIMÉNEZ LARA



## EL EMPLEO DE HOGAR EN ANDALUCÍA. DIAGNÓSTICO Y HERRAMIENTAS

Cáritas Regional de Andalucía, Grupo de trabajo de empleadas de hogar; Clara Guilló Girard

Madrid: Cáritas Española, 2009.



El proyecto de investigación *El Empleo de Hogar en Andalucía, Análisis de la situación y propuestas de acción* es fruto de un trabajo colectivo del **Grupo de Trabajo Regional de Empleadas de Hogar**, y **Folia Consultores**, puesto en marcha por Cáritas Regional de Andalucía entre el año 2007 y el 2008.

Este proyecto quiere contribuir a favorecer la situación de los colectivos en riesgo de exclusión social que acceden al mercado de trabajo y al empleo de hogar. Su objetivo específico es fortalecer la acción de los servicios de las entidades sociales, que como Cáritas, intervienen con este sector, bajo un enfoque de transformación para la promoción de los colectivos excluidos, y de la integralidad de la acción social. Son muchas las personas que se acercan a nuestros servicios de Cáritas solicitando un empleo, y son muchas las mujeres, en su mayoría, que están encontrando en el empleo de hogar una alternativa a la falta de recursos económicos, fruto en muchos casos, del desempleo de otros miembros de la unidad familiar.

El estudio se centra en el análisis de las prácticas en intervención social con personas trabajadoras de hogar en Andalucía por parte de entidades sociales, llevado a cabo a través de 209 contactos con entidades y 120 entrevistas en profundidad. Dicho estudio consta de dos partes diferentes. En la primera se presenta un diagnóstico de la situación, a través de un análisis de las situaciones en cuanto a las características del sector, los perfiles básicos de la oferta y la demanda, el marco regulador del sector y las principales reivindicaciones, así como la acción de Cáritas y otras entidades sociales sobre el empleo de hogar. La estructura del informe se divide en diez capítulos, siendo el noveno la bibliografía empleada y el décimo los anexos descriptivos sobre la regulación actual del sector y sus posibles modificaciones.

En la segunda parte se ofrecen herramientas para hacer diagnósticos en materia de empleo de hogar y elaborar propuestas.



En el *capítulo 1*, se describe el enfoque y la metodología del estudio, destacando las limitaciones de las fuentes secundarias, y la descripción y selección de las unidades de análisis.

El *capítulo 2* ofrece un análisis del marco conceptual del sector. Actualmente, el empleo de hogar se ha consolidado como un sector laboral, que funciona con mecanismos de demanda y ofertas, y con un marco de regulación en vías de transformación. Constituye la tercera rama de la actividad de las mujeres en España, aunque es el sector más desprestigiado socialmente. El sector del empleo de hogar está en su mayoría dentro de la economía informal, pero también afecta a trabajadoras que, dentro de la regulación vigente, padecen una normativa discriminatoria y obsoleta. La informalidad y precariedad propias del sector, caracterizada por la flexibilidad, invisibilidad, la inseguridad y los bajos salarios, son el espacio donde se encuentran personas desfavorecidas y con menos oportunidades.

El *capítulo 3* se centra en los perfiles básicos de la oferta de trabajadoras y de la demanda de las familias en el sector.

El mal llamado “servicio doméstico” es un nicho laboral atípico, porque es femenino. Es una situación discriminatoria por género: porque la legislación es inadecuada y carencial, ya que no se ajusta a los “trabajos” del mercado tradicional masculino, y porque se realiza en el ámbito doméstico, ámbito que pertenece por *naturaleza* a la mujer. No requiere una cualificación específica: simplemente el ser mujer. Ello explicaría en parte su mala remuneración. El trabajo exige multifuncionalidad, ya que se suele pedir que sepan hacer todo lo relacionado con el cuidado de las personas dependientes, y con el cuidado del hogar.

El perfil de las mujeres atendidas en las entidades sociales, que buscan empleo es el siguiente:

- Mujeres inmigrantes con alta cualificación, o con baja cualificación asociada a dificultades socio-lingüísticas y hombres generalmente con sus esposas.
- Mujeres españolas en situación de grave precariedad: mujeres cuyos maridos están desempleados a causa de la crisis y necesitan complementar o acceder a una renta urgentemente. Mujeres de zonas rurales, más asociado a la estacionalidad agrícola, y mujeres españolas en riesgo de exclusión social, usualmente de barrios vulnerables tradicionalmente excluidos de perfil urbano.

Todas ellas tienen en común que desconocen sus derechos y el marco regulador del empleo de hogar. Tampoco tienen una visión del sector como un



«campo profesional» estable sobre el que se proyecta un futuro. Mayoritariamente las trabajadoras preferirían cambiar de actividad laboral.

Es importante destacar la extranjerización del sector. Andalucía representaba el 10,53% de toda la afiliación de personas extranjeras en el sector en España (a 30 de enero del 2008). El 53,28% de las mujeres afiliadas al Régimen Especial de Empleados del Hogar son extranjeras (según la media anual del 2007 de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social). Es necesario recordar que el trabajo de hogar ha sido una vía tradicional de acceso a la regularización administrativa para muchas personas inmigrantes, sobre todo mujeres. Por otro lado, en muchas ocasiones las familias demandan personas extranjeras para trabajar en el sector porque su tarifa es inferior al de las personas autóctonas, y también porque en algunos casos buscan nacionalidades que asocian con comportamientos sumisos y cariñosos hacia sus miembros dependientes. Finalmente, en algunos trabajos, la disponibilidad de las españolas es escasa, por ejemplo, su disponibilidad para trabajar internas es casi inexistente (normalmente por sus propias responsabilidades familiares).

En general, aún se maneja entre las personas empleadoras la idea prototípica de la trabajadora de hogar que hace todas las tareas domésticas, y a la que le cuesta ver otras posibilidades más acordes a su poder adquisitivo, y que suponen identificar con más precisión sus verdaderas necesidades. Los rasgos comunes que se han visto a lo largo del proyecto en todos los territorios de estudio son los siguientes:

- la demanda es exigente respecto a las capacidades de las trabajadoras como cuidadoras y limpiadoras;
- hay una fuerte presencia de estereotipos y prejuicios sobre orígenes étnicos;
- existe un tipo de empleadores, sobre todo personas ancianas, en situación de vulnerabilidad y con un bajo poder adquisitivo, pero muy necesitadas de atención;
- se dan actitudes muy ambivalentes sobre la irregularidad documental en la que se encuentran algunas trabajadoras;
- hay un bajo conocimiento de la regulación del sector, y de sus responsabilidades. También hay una baja autopercepción de “empleador”. Está muy presente la idea de “*estar haciéndose un favor mutuo*” cuando se contrata a alguien;
- se valora la labor de intermediación que desarrollan las entidades sociales, y se acude a ellas por la confianza que ofrecen, y porque son una



referencia para las familias, quienes no tienen mayor conocimiento sobre la trabajadora que su vinculación a esta institución.

El *capítulo 4* describe las características del marco regulador, pero desde una perspectiva reivindicativa y asociada a los nuevos cambios relacionados con la nueva cualificación profesional de julio de 2008, y la Ley de Dependencia. Así mismo, hace referencia a los aspectos relativos a la salud laboral de las trabajadoras, y los requerimientos sobre cualificación profesional.

El *capítulo 5* se centra en la acción de Cáritas y otras entidades de acción social. Sus actuaciones de intermediación suponen un apoyo clave para el colectivo de trabajadoras, y un servicio de apoyo para las familias demandantes. Se convierten en referente, en red solidaria y agencia intermediadora. Ante la ausencia y despreocupación de las Administraciones competentes, las entidades sociales tienen el reto de aplicar al «trabajo de hogar» una visión estratégica, como sector de actividad, y posicionar a las trabajadoras como profesionales cualificadas para el desempeño de sus tareas. Lo que podría favorecer a medio plazo un cambio social, y a largo plazo una revalorización del trabajo de hogar.

El tipo de intervención que se está realizando en los territorios es de tres tipos: actuaciones «formales», «informales» y «semiformales». En cuanto a la orientación, ésta se caracteriza por ser: orientada a la colocación, orientada a la empleabilidad, y orientada a la profesionalización. Es cierto que las entidades sociales a pesar de su esfuerzo, la voluntad y la misión que les guía, han de hacer aún un esfuerzo importante por ajustar sus actividades a un programa de empleo más formal y aplicarlo a su acción en trabajo de hogar. Para ello se apuesta por el trabajo en red y la participación en plataformas de trabajadoras, así como por el establecimiento de alianzas con las Administraciones, tanto para que éstas asuman las competencias de regulación, como para que trabajen por el fomento de la dignificación laboral del sector.

Los *capítulos 6 y 7* presentan de manera resumida, por un lado la panorámica general del sector, valorado a través de un DAFO, y por otro lado, las ideas principales del estudio.

El *capítulo 8* se centra, finalmente en las propuestas de acción que se ofrecen coherentes con el análisis realizado. En este sentido las entidades sociales apuestan por combinar estrategias de distinta naturaleza: acciones de sensibilización, incidencia política, coordinación y trabajo en red entre entidades, asociacionismo, auto-organización y participación activa de las trabajadoras y sus organizaciones, e intervención social especializada en materia sociolaboral.

Se desarrollan además propuestas de carácter general como:



1. Derogación del real decreto 1424/85 y su necesaria convergencia con el régimen general de los trabajadores y de la Seguridad Social.
2. Mejorar el conocimiento de las dimensiones del Sector de las Trabajadoras del Hogar y visibilizar el sector ante la opinión pública.
3. Visibilizar la carga de trabajo en los hogares y las relaciones que generan, la falta de corresponsabilidad de los mismos (entre mujeres y hombres), y las necesidades sociales de cuidado y atención.
4. Elevar la fuerza negociadora de las mujeres trabajadoras.

Y propuestas hacia dentro de las entidades de acción social. Por un lado para las entidades en general y por otro para la entidad Cáritas, sobre la adaptación al empleo de hogar de los criterios e instrumentos existentes en el Programa de Empleo. Por último se recogen propuestas también para las Administraciones.

Además de este informe final, el estudio y la propia producción del Grupo de Trabajo Regional de Empleadas de Hogar de Cáritas Regional de Andalucía ha generado otros materiales que son necesarios destacar. En el mismo cuaderno de formación, en su segunda parte, se recoge el documento «Herramientas para hacer un diagnóstico en materia de empleo y elaborar propuestas en común».

Sin duda el contexto de intervención es complejo, por ello, a través de la realización de este estudio se ha querido, no sólo valorar el trabajo de las entidades sino potenciar su intervención y apoyar la transformación que precisa para favorecer la dignificación del sector y de las personas que trabajan en él. La mayoría de las entidades son conscientes del momento estratégico para el sector, y tienen entre sus prioridades inmediatas mejorar su acción con este colectivo.

PILAR MURUVE FERNÁNDEZ-PIEDRA



## SU CRISIS, NUESTRAS SOLUCIONES

Susan George\*

Barcelona: Encuentro Icaria-Intermón Oxfam, 2010.

En este número de Documentación Social presentamos el último trabajo de Susan George, conocida activista antiglobalización, presidenta del Observatorio de la Mundialización y vicepresidenta de la asociación ATTAC.

Esta última publicación realiza un análisis de las causas de la crisis del sistema actual, el cómo y el porqué se ha llegado a esta situación, de cara a proponer soluciones para un cambio en el modelo económico, social y medioambiental predominante hoy en día.

Como bien resume la autora, el libro *echa una mirada objetiva al régimen de la globalización neoliberal e intenta explicar, ateniéndose a los hechos, que las finanzas dirigen la economía, que las finanzas y la economía determinan conjuntamente un mundo enormemente desigual, que para centenares de millones los recursos más básicos —alimentos y agua— están desapareciendo y el planeta está viéndose reducido a la categoría de cantera y vertedero; y también por qué, debido a esas razones, seguiremos luchando unos contra otros. El último capítulo, el más largo, propone estrategias y medios concretos de huida de la cárcel, en la que señala que nos encontramos privados de nuestra libertad.*

Plantea que aunque la crisis financiera ha sido la que más atención ha recibido por parte de los medios de comunicación y los gobiernos, nos encontramos ante una *crisis de carácter multifacético*, no es una sino que son varias crisis: *del sistema, de civilización, de globalización, de valores humanos...*

Señala además que vivimos una situación de privación de la libertad, como en una compleja cárcel donde nos encontramos rodeados de diferentes niveles de muros y la clase dominante, que tiene el control sobre la misma, funciona bajo el lema *«todo para ellos y nada para los demás»*.

En la metáfora de las esferas nos plantea la jerarquía de prioridades que se encuentra actualmente en nuestro sistema: *la exterior y más importante lleva la etiqueta de «Finanzas»; la siguiente es «Economía», a continuación viene «Sociedad», y*



\* El pasado mes de junio de 2010 el programa «Hoy», de la cadena de televisión CNN+, retransmitió una entrevista de Iñaki Gabilondo a Susan Gorge con motivo de la presentación de su nuevo libro «Sus crisis, nuestras soluciones». Ésta entrevista está disponible en: <http://www.attac.es/entrevista-a-susan-george-en-cnn/>

por último, la más profunda y menos importante, es la esfera denominada «Planeta». Para Susan George es necesario realizar el esfuerzo de invertir el orden de la prioridad de unas esferas sobre otras.

La autora aborda cómo la clase dominante necesita del Estado y su maquinaria de cara a satisfacer sus necesidades. Nos habla de la existencia de una *economía de casino* que ha fracasado. Esta viene producida con el neoliberalismo, propio de la actual fase del capitalismo global, basado en la privatización, el crecimiento ilimitado, la desregularización, el mercado libre y el libre comercio.

Señala que la población cada día es más consciente de que este sistema no funciona, en sus palabras *el andamiaje ideológico y político que lo sostenía se ha venido abajo junto con la estructura financiera*.

Sin duda alguna, Susan George ha sabido, en esta publicación, hacer un análisis exhaustivo y atrevido de las causas de una crisis que venía siendo anunciada por algunos grupos reducidos, tiempo atrás. Tal diagnóstico cuenta además con la virtud de estar escrito de forma comprensible para quienes no se pueden considerar expertos en economía. Pero junto con este valor añadido, *Sus crisis, nuestras soluciones* aporta un capítulo dedicado a las estrategias y medios concretos dirigidos a la puesta en marcha de soluciones concretas. Ahora bien, como ella misma menciona *hay algunas cosas que no incluiré en el capítulo de las "Soluciones"*.

En este sentido, George, trata de ahuyentar el fantasma de la demagogia, haciendo referencia al término revolución: *El mito revolucionario es sólido, pero para que yo creyera en él primero debería conocer el nombre del zar que hemos de derrocar esta vez y la dirección del Palacio de Invierno donde se encuentran él y sus consejeros, a quienes habrá que colgar de la farola más cercana. Lo único que sé es que el Palacio no está en Wall Street ni en la ciudad de Londres, que, gracias a las medidas gubernamentales de rescate, siguen haciendo negocios a pesar de su irresponsabilidad, su temeridad y su estupidez*.

En la responsabilidad (por presencia, ausencia u omisión) todos somos partícipes, y como ella misma señala, empleando de nuevo la metáfora carcelaria *la fuga misma depende de cada uno de nosotros, y de todos en conjunto*.

Ante esta posible respuesta, anuncia que *las élites gobernantes no aprovecharán el momento de la decisión, sino que, ante la protesta popular, intentarán remendar y rehabilitar un sistema fallido; y el sistema volverá a fracasar. Tal vez para mantenerlo se vean obligadas a utilizar métodos más duros para garantizar que los prisioneros sigan asustados, tranquilos e intimidados*.



En definitiva, Susan George, con un lenguaje claro y directo nos invita a estar atentos y a implicarnos, de forma colectiva, en la construcción de un nuevo modelo que nos permita anticiparnos a nuevas crisis. Todo ello bajo un telón común —la democracia—, para modificar las circunstancias y como objetivo y medio que hemos de emplear para alcanzarlo.

AITANA ALGUACIL DENCHE

# normas

## Normas de presentación de originales

*Tribuna Abierta* es un espacio abierto a la publicación de artículos de los analistas e investigadores que así lo deseen. Se incluirán en cada número tres o cuatro de los artículos recibidos. Los artículos deberán estar referidos a los ejes temáticos de la revista.

Los artículos deberán seguir las siguientes pautas:

1.º Todos los trabajos deberán ser inéditos y una vez presentados serán evaluados de forma anónima por dos expertos, miembros del Consejo Asesor de acuerdo con criterios de calidad científica y de oportunidad editorial.

2.º La extensión del contenido será máximo de **6.500 palabras** (aproximadamente entre 16/17 páginas de treinta líneas, con interlineado 1'5, en letra Times New Roman 12p y 70 caracteres por línea), contando las posibles tablas, cuadros, gráficos y bibliografía.

3.º Se ha de hacer constar en una página aparte el título del artículo; el cargo, profesión o titulación que ha de aparecer junto al nombre del autor en la publicación; el sumario o índice del texto y un resumen del mismo, como **máximo de 150 palabras**, y su traducción al inglés (no siendo esta obligatoria), así como las palabras clave.

4.º Las citas o notas irán a pie de página. Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán las Normas ISO 690/1987.

**Libro:** CARBONERO GAMUNDI, María Antonia. *Estrategias laborales de las familias en España*. Madrid: CES, 1997.

**Contribución:** URIBARRI, Ignacio. *Cooperativas de vivienda*. En: *Primeras Jornadas de Cooperativas de Euskadi*. Vitoria: Gobierno Vasco, 1982, pp. 129-137.

**Artículo de revista:** NAREDO, José Manuel. Ciudades y crisis de civilización. *Documentación social*, abril-junio 2000, n.º 119, pp. 13-37.

5.º Los artículos deberán ser enviados en formato electrónico a la redacción de la revista ([documentacionsocial@caritas.es](mailto:documentacionsocial@caritas.es). Teléfono 91 444 13 35).

6.º Una vez aceptados los artículos para su publicación la dirección de la revista se reserva el derecho de modificar el título y epígrafes de los mismos, de acuerdo con las normas de estilo de la revista. La aceptación de un trabajo para su publicación supone que los derechos de autor (en lo que se refiere a los derechos de explotación) quedan transferidos a la institución editora de la revista.





## Últimos títulos publicados

	Euros
<b>N.º 130</b> Los procesos de inclusión y exclusión social de las personas con discapacidad .....	11,00
<b>N.º 131</b> Violencia y sociedad .....	11,00
<b>N.º 132</b> Migración: Hacia un modelo de integración social .....	11,00
<b>N.º 133</b> Desarrollo local. Desarrollo social .....	11,00
<b>N.º 134</b> Construcción y Constitución europea .....	11,00
<b>N.º 135</b> Intervenciones ante la exclusión social .....	11,00
<b>N.º 136</b> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio .....	11,00
<b>N.º 137</b> La Europa de los Gitanos .....	11,35
<b>N.º 138</b> Vivienda y alojamiento .....	11,35
<b>N.º 139</b> Ciudadanía .....	11,35
<b>N.º 140</b> Comunicación y sociedad civil .....	11,40
<b>N.º 141</b> La protección social de la dependencia en España .....	11,40
<b>N.º 142</b> La cooperación al desarrollo y la construcción de la paz .....	11,40
<b>N.º 143</b> Empleo e inclusión .....	11,40
<b>N.º 144</b> La prostitución, una realidad compleja .....	11,75
<b>N.º 145</b> Re-pensar la intervención social .....	11,75
<b>N.º 146</b> Responsabilidad Social de la Empresa .....	11,75
<b>N.º 147</b> Migraciones y desarrollo .....	11,75
<b>N.º 148</b> La mediación: caja de herramientas ante el conflicto social .....	12,20
<b>N.º 149-150</b> 50 Aniversario de Documentación Social: análisis, acción, desarrollo ..	16,00
<b>N.º 151</b> Identidad y procesos de cambio .....	12,20
<b>N.º 152</b> Sociedad civil y nuevos movimientos sociales .....	12,20
<b>N.º 153</b> Acciones para un futuro sostenible .....	12,70
<b>N.º 154</b> Dilemas de la Política Social .....	12,70
<b>N.º 155</b> Crisis del medio rural: procesos sustentables y participativos .....	12,70
<b>N.º 156</b> Ciudadanía del consumo: hacia un consumo más responsable .....	12,80
<b>N.º 157</b> Nueva estrategia Europea: ¿Hacia qué modelo social? .....	12,80

## Próximo título

<b>N.º 159</b> Ciudadanía universal y democracia a escala humana .....	12,80
--	-------

La actual crisis financiera y económica ha llegado para quedarse durante un tiempo. Aquellos que negaban la existencia de los ciclos económicos se encuentran con una situación que parece recordar las consideradas obsoletas por algunas teorías del ciclo largo. No se trata de un simple frenazo de la economía, sino que nos encontramos ante una recesión que está afectando de manera desigual a los distintos sectores de la economía, pero de una manera generalizada al conjunto de la sociedad y con una duración que superará, se supone, la de la crisis del petróleo de los años setenta.

Documentación Social ha considerado oportuno aportar su granito de arena a este debate introduciendo en este número una visión de la crisis desde los desfavorecidos, desde aquellos que estaban peor antes de que las circunstancias económicas cambiaran y de aquellos a los que esta crisis ha llevado a situaciones de exclusión o privación. Intentamos ir más allá de las propuestas macroeconómicas al uso, que solamente pretenden lograr una recuperación de los niveles de crecimiento económico anteriores a estos momentos de crisis. Analizamos cuáles están siendo las consecuencias reales de la crisis sobre determinados colectivos, tanto a nivel nacional como a escala internacional, para lograr así realizar propuestas que vayan destinadas no sólo a mejorar el crecimiento económico, sino a beneficiar a aquellos colectivos que ya partieron antes de la crisis de las peores posiciones posibles o a los que ha resultado de ella han empeorado acercándose a estas situaciones indeseadas.

Se trata, pues, de un número de Documentación Social que introduce una perspectiva que no suele ser la más habitual en los análisis al uso. Pensamos que esta visión es importante para que no nos quedemos en las grandes cifras de la crisis y tengamos presentes a aquellos que están viéndose más perjudicados a la hora de afrontar los efectos adversos de los problemas ante los que nos estamos encontrando.

 **Caritas**  
**Española**  
Editores

ISBN 978-84-8440-453-8



9 788484 404538