

La agenda internacional del desarrollo tras el año 2015

Monografía

Interrogantes sobre el futuro de la ayuda internacional.

José Antonio Alonso

Finanzas para el desarrollo en un mundo en cambio: ¿Qué futuro nos espera?

Nuria Molina Gallart

La seguridad alimentaria y nutricional en el marco post-2015. ¿Cambio de rumbo o más de lo mismo?

Lourdes Benavides de la Vega

Perspectivas sobre comercio y desarrollo en el mundo post-2015.

Javier Pérez González

Sostenibilidad en el contexto post-2015.

Cecilia Carballo

El Buen Vivir como alternativa al desarrollo. Algunas reflexiones económicas y no tan económicas.

Alberto Acosta

Tribuna Abierta

Desempleo y precariado de masas.

Elías Trabada Crende

¿Familias multiproblemáticas o multiproblematizadas? Del estigma individual a la responsabilización social.

Joana Maria Mestre Miquel, Carlota Socias Puyol y Fernanda Caro Blanco

Localismo, globalización y desarrollo humano. Una visión alternativa a la globalización capitalista.

Alfonso Dubois

172

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

2014

Director: Sebastián Mora

Director Técnico: Francisco Lorenzo

Edición: ***Cáritas Española***. Editores

Embajadores, 162

28045 Madrid

Tel. 914 441 000 – Fax 915 934 882

publicaciones@caritas.es

www.caritas.es

Suscripciones:

Servicio de Publicaciones

Embajadores, 162

28045 Madrid

Tel. 914 455 300 – 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 ventas:

Precio de un número: 13,10 euros (*América: 13,10 euros más gastos de envío*)

Suscripción a cuatro números:

España: 32,00 euros

Europa: 43,00 euros

América: 72,50 dólares

(IVA incluido)

La agenda internacional del desarrollo tras el año 2015

Coordinación del número:

JAIME ATIENZA

objetivos

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, PSICODOC, SUMARIS CBUC, ULRICH'S, DICE, RESH y en el listado de Revistas Fuente en Sociología (IN~RECS).

172

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 (ICEI)*. 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*. Félix García Moriyón. *Universidad Autónoma de Madrid*. 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 Tomillo*.

Consejo Asesor: Julio Alguacil Gómez. *UC3M*. Rafael Aliena. *UV*. Ana Arriba. *UAH*. Juana Aznar. *UMH*. Julio Bordas. *UNED*. 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*. Natividad de la Red. *UVa*. Coral del Río. *Univ. Vigo*. Gonzalo Fanjul. *+Social*. Josefa Fombuena. *UV*. 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*. Graciela Malgesini. *EAPN-ES*. Miguel Ángel Malo. *USAL*. Vicente Marbán. *UAH*. Pau Mari-Klose. *UB*. Flavio Marsiglia. *School of Social Work – SIRC Director*. Bibiana Medialdea. *UCM*. Fausto Miguelez. *UAB*. Francisco Javier Moreno Fuentes. *CSIC*. Antonio Moreno Mejías. *Centro de Recursos para Asociaciones de Cádiz y la Bahía*. Rosalía Mota López. *U. Comillas*. 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. *U. Comillas*. Cristina Villalba Quesada. *UPO*. Juan José Villalón Ogáyar. *UNED*. Ángel Zurdo. *UCM*.

Redacción de la Revista: Embajadores, 162 1ª planta
28045 Madrid

Tel. 91 444 13 35
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: 978-84-8440-590-0

Depósito Legal: M. 4.389-1971

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

Sumario



Presentación

<i>Jaime Atienza</i>	7
----------------------------	----------



Monografía

1 Interrogantes sobre el futuro de la ayuda internacional. <i>José Antonio Alonso</i>	15
2 Finanzas para el desarrollo en un mundo en cambio: ¿Qué futuro nos espera? <i>Nuria Molina Gallart</i>	35
3 La seguridad alimentaria y nutricional en el marco post-2015. ¿Cambio de rumbo o más de lo mismo? <i>Lourdes Benavides de la Vega</i>	57
4 Perspectivas sobre comercio y desarrollo en el mundo post-2015. <i>Javier Pérez González</i>	79

5	Sostenibilidad en el contexto post 2015. <i>Cecilia Carballo</i>	93
6	El Buen Vivir como alternativa al desarrollo. Algunas reflexiones económicas y no tan económicas. <i>Alberto Acosta</i>	113



Tribuna Abierta

1	Desempleo y precariado de masas. <i>Elías Trabada Crende</i>	137
2	¿Familias multiproblemáticas o multiproblematizadas? Del estigma individual a la responsabilización social. <i>Joana Maria Mestre Miquel, Carlota Socias Puyol y Fernanda Caro Blanco</i>	185
3	Localismo, globalización y desarrollo humano. Una visión alternativa a la globalización capitalista. <i>Alfonso Dubois</i>	203



Documentación

1	Consideraciones y perspectivas sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015.	221
----------	--	------------



Reseñas bibliográficas

- 1** **¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?**
Alessandro Gentile **255**
- 2** **Participación para la inclusión y la transformación social (Foro de Debate 2).**
Lorena Gómez-Platero Mármol **259**
- 3** **Hagámoslo posible: propuestas de Oxfam para el marco post-2015.**
Intermon Oxfam **263**



Presentación

La agenda internacional del desarrollo tras el año 2015

Aunque el momento actual resulta particularmente complejo, no por ello deja de ser imprescindible abordar la cuestión de los retos de la agenda internacional de desarrollo. Los cambios en la geografía de la riqueza y la pobreza, el fin de la dialéctica Norte-Sur, el creciente peso de nuevas cuestiones sobre la agenda internacional, como las migraciones o las dinámicas de los mercados financieros, y la necesaria adaptación de la gobernanza internacional a esta nueva situación, todavía limitada a la sustitución de un cuerpo informal como el G8 por otro más amplio y representativo, pero igualmente informal, el G20, son solamente algunos de esos elementos. La pujanza de Asia como primera región económica del planeta —incluyendo el previsible sorpasso de China a los EE.UU. a lo largo de 2014 como primera economía— la constatación de que la mayoría de la población pobre del planeta ahora vive en países que han pasado a ser de renta media, y la profunda crisis —o la depresión encubierta, para ser más exactos— de buena parte de Europa, son también señales de esa larga transición. Las tensiones políticas y militares en la frontera entre Asia y Europa, y el conflicto presente en la región del Mediterráneo Sur muy visible en Siria, pero también presente en Egipto o en Libia, han reavivado el viejo temor a un gran conflicto armado. En definitiva, nos encontramos ante un mundo en transformación, multipolar y en pleno proceso de cambio. Muchos elementos, algunos más coyunturales,

pero otros estructurales, que componen claramente un nuevo puzzle político, social y económico.

Pero por encima de todo ello, dos grandes cuestiones que hoy marcan la realidad del planeta y de la especie humana que hace 15 años no se abordaron ni consideraron de forma adecuada ocupan un lugar central en la agenda: la sostenibilidad ambiental, muy amenazada por los efectos del cambio climático, y la desigualdad económica, que se ha disparado en todas las geografías.

Nos encontramos también en el año en que se debate la pronta renovación —en el sentido más auténtico de la palabra— de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un asunto que está copando legítimamente el interés de la agenda política internacional en lo que a desarrollo se refiere, pero que no necesariamente agota las cuestiones más relevantes que han de debatirse en la esfera internacional.

La formulación de aquellos objetivos fue más bien el resultado de una frustración colectiva por la falta de avances efectivos durante los años noventa del siglo pasado, a pesar de los muchos consensos políticos —en Río 1992 sobre sostenibilidad ambiental, en Copenhague 1995 sobre desarrollo social, en Beijing 1997 sobre equidad de género. Al llegar al año 2000 se comprobó cómo todos aquellos compromisos refrendados por los Gobiernos habían resultado en un gran incumplimiento colectivo, tanto desde el lado de los entonces donantes con su Ayuda al Desarrollo, como por parte de los países considerados —en desarrollo— en aquel entonces. Fue entonces cuando se plantearon estos objetivos sin un gran trabajo previo de elaboración, pero que por vez primera crearon una agenda completa para el progreso del mundo en desarrollo. Y una agenda significativa e importante. Puede criticarse mucho aquel proceso y esos objetivos, pero lo cierto es que fue el primer ejercicio colectivo de establecimiento de metas que hemos conseguido acordar. Y supuso un gran avance, desde el que abordar hoy los retos del futuro.

Hay tres aspectos importantes a destacar dentro del actual proceso. Primero, la necesidad de una universalización de los objetivos que se establezcan. Se trata de un aspecto determinante para reflejar de forma equilibrada y equitativa un marco de objetivos que integre a todas las personas. Se trata, por tanto, de establecer y avanzar hacia objetivos que todos los países han de asumir como propios, con vocación de cumplirlos, y no de objetivos —para los más pobres— que el resto ayudará a cumplir —o, con una visión más cínica, no impedirá que alcancen.

Un segundo aspecto ausente de la agenda del año 2000 es el de la desigualdad. Una desigualdad de ingresos, sí, pero también de poder y de derechos.

El establecimiento de metas específicas para reducir la desigualdad de ingresos en cada país del mundo debe incluirse en el debate y en los objetivos, como consecuencia lógica de un mundo en que las brechas de ingresos crecen cada vez más, y de forma acelerada. Es cierto que se trata de un asunto complejo de objetivar, pero que debe estar presente en este gran marco colectivo de trabajo.

Y un tercer aspecto es precisamente el de la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el cambio climático, apenas presente en los Objetivos del Milenio, y que tiene un rol fundamental en el mundo actual y sobre la vida de toda la humanidad y las generaciones futuras, que sufrirán los efectos crecientes de la degradación ambiental año tras año. La compatibilidad entre los objetivos de desarrollo social y sostenible, que han seguido caminos paralelos es una exigencia política de coherencia que resulta fundamental.

El debate sobre la agenda de desarrollo posterior al 2015 está enormemente vivo precisamente en estos meses, y está recogido en algunos de los artículos de este número de DOCUMENTACIÓN SOCIAL. Pero este número trasciende el debate y la agenda post-2015, abordando aspectos fundamentales, pero también visiones y propuestas más alternativas del desarrollo.

El número arranca con un artículo (*Interrogantes sobre el futuro de la ayuda internacional*) de **José Antonio Alonso**, que trata el tema del futuro de la cooperación para el desarrollo, una política que ha superado ya el medio siglo de existencia y se enfrenta a nuevos retos. Con unos montos en ligero declive a nivel global —eso sí, hay lamentables y dramáticas excepciones, como es el caso de España, que ha reducido su AOD en un 70% en sólo tres años— la realidad es que nuevos agentes del sector privado se han convertido en donantes sobresalientes, y lo mismo ocurre hoy con países que hasta hace poco fueron receptores de ayuda, hoy donantes importantes e influyentes.

A continuación **Nuria Molina**, en su artículo *Finanzas para el desarrollo de un mundo en cambio: ¿Qué futuro nos espera?*, se refiere a la agenda de la financiación del desarrollo, la otra cara de los objetivos de desarrollo del milenio: *cómo pagar la factura del desarrollo que queremos*. La movilización de recursos domésticos, la fiscalidad global, los paraísos fiscales y las reglas —o la ausencia de ellas— marcan la evolución de esa financiación, de la que también forma parte la AOD.

Lourdes Benavides analiza el estado de la seguridad alimentaria y el debate existente sobre las políticas necesarias para que el hambre sea historia, en el marco, precisamente del debate post-2015 (*La seguridad alimentaria y nutricional en el marco post-2015. ¿Cambio de rumbo o más de lo mismo?*).

En *Perspectivas sobre comercio y desarrollo en el mundo post-2015*, **Javier Pérez** analiza el ámbito del comercio internacional, uno de los factores clave de desarrollo que ha ido perdiendo pujanza como elemento de la agenda global con el prolongado fracaso de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio, llevando las negociaciones comerciales a escenarios de negociación bilaterales y multi-bilaterales.

Cecilia Carballo se refiere a la agenda de la sostenibilidad ambiental y económica, y a su necesaria interconexión, que requeriría de transformaciones muy profundas en el modelo económico y de desarrollo (*Sostenibilidad en el contexto post-2015*).

Y el número lo cierra **Alberto Acosta**, quien desde América Latina expone una de las propuestas alternativas de desarrollo más sugerentes de las últimas décadas: la propuesta del *buen vivir*, que emerge de la combinación de las tradiciones indígenas y la búsqueda de modelos de desarrollo alternativos que superen el extractivismo, y privilegien las relaciones entre el ser humano y la naturaleza —y, por ende, las futuras generaciones. Quiero destacar, en este caso, una ausencia forzada del número que van a leer, y es una reflexión, que queda pendiente, desde África y sobre la evolución del papel de la sociedad civil y los cambios y la evolución que se viven en el continente a nivel de Gobernanza y procesos políticos. El autor propuesto, José Barahona, no pudo escribirlo por encontrarse de forma repentina el pasado diciembre con el estallido de un terrible conflicto en Sudán del Sur —su país actual de residencia y trabajo— que le ha impedido encargarse de tareas más académicas y sosegadas para centrarse en el trabajo humanitario.

En la sección Tribuna Abierta nos encontramos, en primer lugar, con un artículo de **Elías Trabada Crende** (*Desempleo y precariado de masas*) en el cual se lleva a cabo un análisis demográfico y sociológico del fenómeno del desempleo de masas en España con perspectiva autonómica, centrado en el periodo de 2007 a 2013. Además, se analiza el nivel de cobertura de las prestaciones de desempleo (SEPE) y la relación de la creciente descobertura con la expansión de la pobreza entre los hogares españoles.

A continuación, en *Caracterizando la gestión del recurso hídrico en las escuelas rurales del semiárido alagoano: propuesta de un modelo de evaluación*, **Javier Mazorra Aguiar, María Pérez Sonora, Luz Fernández García, Andrea Ventura y Julio Lumbreras Martín** se aproximan a uno de los mayores problemas que enfrentan las poblaciones de las regiones semiáridas en Brasil, que es la escasez de agua. Tradicionalmente, las poblaciones locales han instalado las cisternas de captación de agua de lluvia en sus casas para hacer frente a esta situación. En la actualidad, esta tecnología se usa tanto en los hogares como

en las escuelas; estando apoyada por diversas instituciones nacionales e internacionales. Este artículo presenta los primeros resultados de un estudio de evaluación encargado al Centro de Innovación en Tecnologías para el Desarrollo (itdUPM), sobre un proyecto apoyado por la Cooperación Española de construcción de cisternas en escuelas rurales del semiárido alagoano. Con este estudio se pretende cubrir el vacío de información existente sobre el diseño evaluaciones que permitan conocer los efectos sociales de proyectos tecnológicos. Para ello, los resultados aquí presentados se enfocan en cómo y por qué se eligió el diseño del modelo de evaluación para llevar a cabo el estudio.

Por último, **Alfonso Dubois**, en *Localismo, globalización y desarrollo humano. Una visión alternativa a la globalización capitalista* se adentra en el debate sobre la no sostenibilidad de un modelo de desarrollo indiscutido durante décadas. Por un lado, se encuentra el debate sobre si en la actual globalización hay espacios donde las sociedades locales pueden diseñar y ejecutar políticas económicas sostenibles alternativas. Por otro, el bienestar aparece como nueva referencia del desarrollo, ante la inadecuación de los indicadores tradicionales. La propuesta del desarrollo humano ofrece una visión alternativa del bienestar que se centra en las capacidades de las personas, pero en cuya concreción es fundamental el protagonismo del colectivo. La capacidad de una sociedad para definir su futuro es la clave para la rectificación de la globalización. Sólo desde esta nueva relación entre lo local y lo global será posible avanzar en una propuesta de desarrollo humano.

En la sección Documentación ofrecemos dos documentos cuyo tema fundamental es la agenda de desarrollo post-2015: *Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible* (estudio, realizado bajo la dirección de José Antonio Alonso, que pretende centrar la atención sobre aquellos aspectos de la nueva agenda que se consideraban polémicos o en los que, al menos, no existía una posición definida y consensuada a escala internacional) y el texto elaborado por Caritas Internationalis: *Perspectivas sobre la agenda de desarrollo post-2015: nuestros «no negociables»*.

Revisando y releendo el número de esta revista quiero compartir que me queda una impresión de tarea inacabada, pues son muchas las cuestiones que considero que ameritan un tratamiento adecuado aunque no han tenido el espacio en este número. Un análisis más profundo de la gobernanza futura, las tendencias en las migraciones internacionales, la cuestión del avance de la desigualdad en las diferentes geografías del planeta —que tal vez merezca incluso un número especial—, las tendencias actuales y futuras y los retos que plantean las migraciones, el cierre del espacio para la voz de la sociedad civil en el mundo entero, o la evolución y traslación de los problemas



Presentación

de sobreendeudamiento al mundo occidental son sólo alguno de esos temas pendientes que se quedan en el tintero para una próxima ocasión, que ojalá tengamos muy pronto, de abordar grandes cuestiones internacionales de nuevo en el marco de DOCUMENTACIÓN SOCIAL.

JAIME ATIENZA

Monografía

- 1** Interrogantes sobre el futuro de la ayuda internacional.
José Antonio Alonso **15**
- 2** Finanzas para el desarrollo en un mundo en cambio: ¿Qué futuro nos espera?
Nuria Molina Gallart **35**
- 3** La seguridad alimentaria y nutricional en el marco post-2015. ¿Cambio de rumbo o más de lo mismo?
Lourdes Benavides de la Vega **57**
- 4** Perspectivas sobre comercio y desarrollo en el mundo post-2015.
Javier Pérez González **79**
- 5** Sostenibilidad en el contexto post 2015.
Cecilia Carballo **93**
- 6** El Buen Vivir como alternativa al desarrollo. Algunas reflexiones económicas y no tan económicas.
Alberto Acosta **113**



Interrogantes sobre el futuro de la ayuda internacional

José Antonio Alonso

Catedrático de Economía Aplicada
j.alonso@ccee.ucm.es

Fecha de recepción: 10/02/2014
Fecha de aceptación: 10/03/2014

Sumario

1. Introducción.
2. Cambios en el entorno internacional.
3. Bases originarias de la política de ayuda.
4. Una mirada de futuro: hacia una política global de desarrollo.
5. Consideraciones finales.
6. Bibliografía.

RESUMEN

El artículo analiza los cambios experimentados por el entorno internacional y los desafíos que esos cambios suponen para la política de cooperación para el desarrollo. En un contexto de múltiples mutaciones, se analiza la discutible vigencia de alguno de los fundamentos sobre los que se erigió la política de ayuda internacional y se sugieren algunos elementos sobre los que podría descansar esa política en el futuro. A este respecto, se propone avanzar hacia una política dotada de una agenda más amplia, con una presencia más plural de actores y con nuevos mecanismos de financiación y de gobernanza global. En suma, se sugiere el tránsito de la AOD a una política global de desarrollo.

Palabras clave:

Ayuda internacional, cooperación para el desarrollo, bienes públicos internacionales, eficacia de la ayuda, gobernanza global.

**ABSTRACT**

The article analyse the main changes that have happened in the international landscape and the challenges that these changes imply for the development cooperation policy. In a context of multiple changes, the validity of some foundations of the international aid policy is analysed. Moreover, the article debates some of the new components on which a future development cooperation system could be based on. The article suggests advancing towards a policy with a wider agenda, a wider range of actors implied, new financial mechanisms and more democratic and inclusive governance structures. In sum, it would suppose moving from ODA to a global development policy.

Key words:

International aid, development cooperation, global public goods, aid effectiveness, global governance.

1 INTRODUCCIÓN

Son muchas las señales que sugieren que nos encontramos ante una etapa de importantes cambios en la realidad internacional. Algunos de ellos responden a movimientos tectónicos —cabría denominarlos *mega-trends*— que se pueden rastrear en el tiempo. Entre ellos, la tendencia hacia un mundo más poblado y envejecido, la heterogeneidad creciente del mundo en desarrollo, la emergencia de nuevos polos de dinamismo económico a escala global o, en fin, la dilatación del espacio propio de los bienes públicos internacionales. En otros casos, sin embargo, nos enfrentamos a factores de cambio cargados de incertidumbre, bien sea porque se desconoce su magnitud o porque sólo en parte se conocen sus efectos. Por ejemplo, aunque cada vez sabemos más, todavía es mucho lo que se desconoce acerca de los efectos del cambio climático, de cómo erigir un modelo de desarrollo compatible con la sostenibilidad ambiental o cómo hacer compatible la deseable atenuación de los riesgos internacionales (de tipo ambiental, financiero o de seguridad, por ejemplo) con la preservación de los espacios de libertad requeridos para alentar el progreso.

En conjunto, estos factores configuran una etapa de cambios que está llamada a alterar la configuración del sistema internacional. Con seguridad, el mundo al que accedamos en 2030 —es decir, aquel al que remitirá la nueva agenda de desarrollo que se acuerde en 2015— será muy distinto al que hemos conocido en el pasado. Es tarea de todos identificar los factores de cambio, analizar sus implicaciones y anticipar las respuestas más aceptables para construir un futuro que resulte deseable.

Uno de los ámbitos sujetos a obligado cambio es el de la política de ayuda al desarrollo. Si las previsiones aciertan, nos estaríamos encaminando a un mundo en el que, en 2030, el número de países de bajo ingreso apenas alcanzará la treintena y en el que las personas afectadas por pobreza extrema —del modo en que actualmente se mide— puede que no supere el 5% de la población mundial; un mundo en el que los países donantes —al menos, los tradicionales— se encontrarán altamente condicionados por presupuestos públicos restrictivos, como consecuencia de su más moderado crecimiento económico, de la acción erosiva que sobre los ingresos impositivos tiene la competencia internacional y del drenaje de recursos que comporta la atención a una población envejecida; un mundo, en fin, obligado a revisar las pautas pretéritas de la producción y el



consumo si quiere alejar los riesgos ambientales, agudizados por la extensión del crecimiento a nuevas áreas del planeta, y en el que la financiación asociada a este tipo de programas (piénsese en el cambio climático, por ejemplo) multiplicará la propia de la cooperación para el desarrollo. En esas condiciones ¿qué futuro le espera a la ayuda internacional? ¿Sigue teniendo algún papel la ayuda en la configuración del orden internacional del futuro?

Desde luego no faltan quienes en las condiciones descritas abogan por la progresiva disolución de la política de ayuda, salvando acaso como único reducto de la solidaridad internacional el ámbito más limitado de la acción humanitaria (la ofrecida frente a catástrofes o guerras). Se confía en los efectos positivos de la globalización, ejemplificados en el publicitado éxito de ciertos países con mercados emergentes; y se piensa que en un mundo de mercados de capital abiertos, el papel de la financiación oficial resulta crecientemente irrelevante. En los casos más acerbamente críticos, se considera, además, que la ayuda ha sido una política fallida, a la que debe ponerse fin cuanto antes, habida cuenta de su limitado impacto sobre los receptores; en los casos más amables, se considera que la ayuda pudo haber sido útil en el pasado, pero ya no lo es en el presente (y, desde luego, lo será menos en el futuro). La posición descrita condena a los defensores de la ayuda a la —poco airosa— condición de mensajeros quizá bien intencionados, pero definitivamente anacrónicos, incapaces de comprender y asumir los cambios a que nos aboca el presente.

Una segunda posición es la de aquellos que piensan que la ayuda puede seguir siendo útil, siempre que su acción se oriente de manera más selectiva y eficaz a combatir la pobreza extrema, en los países de menores niveles de renta. Se trataría en este caso de reforzar el mensaje originario de la ayuda (el combate contra la pobreza) y acentuar su sentido de política especializada, orientada a las necesidades de aquellos colectivos humanos que han quedado definitivamente marginados de las ventajas de la globalización. De esta argumentación se deriva la idea —no siempre explícita— de otorgar a la ayuda una fecha de caducidad definida: el logro de su objetivo la convertiría en innecesaria. Se es consciente de que el mundo ha cambiado y de que hay nuevos donantes (algunos de ellos procedentes del Sur) y nuevos actores en el sistema de cooperación (con la emergencia del sector privado) y a todos ellos se convoca a ese esfuerzo de erradicar definitivamente la pobreza. Aun cuando no faltan argumentos que respalden esta posición, uno tiene la sospecha de que su focalizada visión condenaría a la ayuda a su creciente irrelevancia como política pública.

La posición que se defenderá en el presente artículo toma distancia respecto a las dos hasta ahora argumentadas. Frente a ellas, se juzga que la cooperación internacional puede tener un papel importante en el futuro, como un mecanismo

obligado para la corrección de las asimetrías internacionales que el mercado genera. Si bien, para ello es requerido que esa política se someta a un cambio drástico en sus planteamientos y enfoque, alterando la narrativa que la justifica y las formas en que se financia y opera. En esencia, se trata de transitar desde una política concesional, predominantemente bilateral, basada en la financiación oficial y orientada a combatir las carencias extremas (pobreza), a otra dotada de una agenda más amplia, orientada a combatir las asimetrías del sistema internacional, con más espacio para la concertación internacional y la implicación de un elenco más plural de actores (no sólo públicos) y con la capacidad de trascender el ámbito estricto de la financiación para incidir sobre las reglas, políticas y mecanismos que condicionan las posibilidades de desarrollo a escala internacional. Es decir, se trata de transitar desde una política de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a otra concebida como una Política Global de Desarrollo (Alonso, 2012).

El presente artículo trata de aportar algunos elementos justificativos de esta tercera opción. Se recurrirá para ello, en el epígrafe subsiguiente, a una consideración de las tendencias de cambio vigentes en el panorama internacional, anticipando las consecuencias que pueden tener sobre el sistema de cooperación para el desarrollo. El epígrafe tercero está orientado a discutir la vigencia de alguno de los elementos doctrinales básicos sobre los que se erigió el sistema de ayuda. Buena parte de ellos deben ser removidos o alterados como consecuencia de los cambios habidos en el sistema internacional. Finalmente, en el epígrafe cuarto se presentan alguno de los rasgos que puede tener el sistema de cooperación que se sugiere. En este ámbito son muchas las lagunas que quedan por cubrir y demasiados los interrogantes, por lo que la presentación se entiende más como tentativa (o sugeridora) que apodíctica. Se termina el artículo con un breve epígrafe conclusivo.

2 CAMBIOS EN EL ENTORNO INTERNACIONAL

Como se ha señalado en páginas previas, son muchos los cambios que afectan al entorno internacional. Aquí se va a tratar de llamar la atención sobre cuatro que tienen especiales implicaciones sobre el diseño del futuro sistema de cooperación para el desarrollo (un análisis más detenido de estos cambios puede verse en Alonso y Ocampo, 2012).

2.1. Heterogeneidad del mundo en desarrollo

La teoría de desarrollo nació en los años cuarenta del pasado siglo confiada en que los países en desarrollo constituían una realidad relativamente



homogénea y diferenciada de la propia de los países industrializados. En consecuencia, era posible construir un diagnóstico relativamente compartido acerca de los problemas del desarrollo. Básicamente, se pensaba que los países se encontraban sumidos en una trampa de pobreza, motivada por los bajos niveles de ingreso que, a su vez, les imposibilitaban el esfuerzo inversor requerido para salir de su postración socioeconómica. En este contexto, la ayuda internacional podía constituirse en una palanca promotora del desarrollo, en la medida en que impulsase a los países a salir de la trampa de pobreza en la que estaban sumidos.

Desde entonces los países han experimentado sendas de progreso muy dispares, incrementándose como consecuencia la heterogeneidad en el seno del «mundo en desarrollo». De hecho, ese rótulo ha dejado de tener sentido, si con él se quiere expresar una realidad reconocible y relativamente compartida: mejor sería hablar hoy de la existencia de diversos y dispares «mundos en desarrollo».

De forma simplificada, cabría identificar tres grupos de países con comportamientos muy diferenciados. Un grupo de países —básicamente los localizados en el Este y el Sudoeste de Asia— han sido capaces de poner en marcha un exitoso proceso de crecimiento, que les ha permitido avanzar muy rápidamente en la convergencia hacia los niveles de desarrollo de los países avanzados. Este grupo se ha visto recientemente ampliado, como consecuencia de la inclusión de algunos países con mercados emergentes localizados en otras regiones de la economía mundial. Otro grupo —buena parte de los Países menos Adelantados (PMA)— han visto incrementada la brecha que los separa de los líderes, lo que sugiere que se encuentran atrapados en algo parecido a una trampa de pobreza (Guillaumont, 2009). Finalmente, un tercer grupo de países, aquellos situados entre estos dos extremos, han seguido muy diversas trayectorias, ampliando la diferenciación en su seno.

Como consecuencia de estos procesos, los niveles de heterogeneidad en el seno del mundo en desarrollo son mucho más elevados que antaño. La desigualdad internacional sigue siendo elevada, pero frente a la *North-South divide* que caracterizaba el mundo del pasado, hoy tenemos un mundo más complejo y diferenciado, en el que los países ocupan una escala más dilatada y gradual de niveles de desarrollo.

Los cambios descritos tienen muy diversas consecuencias, pero dos se revelan centrales para lo que aquí se discute. En primer lugar, la heterogeneidad creciente del mundo en desarrollo confirma que no hay espacio para terapias que se pretendan universales. Las estrategias de desarrollo pueden ser tan diversas como diferentes son las condiciones de partida de los países.

En segundo lugar, la heterogeneidad del mundo en desarrollo obliga a revisar el principio de «responsabilidad común pero diferenciada», que se asentó en la Cumbre de Río, en 1992. Hoy ese principio no cabe interpretarlo como una mera segregación dual de responsabilidades entre países desarrollados y en desarrollo, sino como una distribución más gradual de tareas, de acuerdo a la escala de capacidades de cada cual.

2.2. La nueva geografía de la pobreza global

Tradicionalmente se ha supuesto que existía una correspondencia entre los países más pobres y aquellos donde vivía el grueso de la población pobre (aquella con menos de 1,25 dólares de gasto al día). Semejante asociación respondía a un fenómeno estadísticamente comprobable: el nivel de incidencia de la pobreza era mayor en los países más pobres y estos aportaban el grueso de la población con mayores carencias. En correspondencia con esta visión se demandó que la ayuda internacional se centrara, de forma más focalizada, sobre los países más pobres: una demanda que se hizo más exigente tras la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El problema es que este nuevo patrón de la distribución de la ayuda no coincide con la nueva geografía de la pobreza global. En la actualidad, hay cerca de mil millones de pobres —dos tercios del total— que están viviendo en países de renta media, quedando un tercio restante (cerca de 300 millones) que reside en países de bajo ingreso (Sumner, 2010 y 2011). Este patrón es enteramente nuevo: en 1990, el 94,5% de los pobres vivían en países de bajo ingreso y sólo un 5,5% estaban localizados en los países de ingreso medio.

Este importante cambio ha sido debido, en buena medida, a la reciente graduación como países de renta media de un significativo número de países que antes pertenecían al estrato de bajos ingresos. Entre ellos, países de muy elevada carga demográfica, como China, India, Indonesia, Nigeria y Pakistán. La población agregada de estos cinco países es próxima a los 3 mil millones de personas y entre los cinco acogen a cerca del 70% de la población pobre mundial. Pese a ello, el cambio aludido expresa una tendencia que probablemente se mantendrá en el tiempo. La pobreza global ya no es meramente, ni predominantemente, un problema asociado a los países de bajo ingreso.

Este cambio tiene implicaciones, porque no sólo supone una mutación de la geografía de la pobreza, sino también afecta al modo de combatirla. En los países de ingreso medio, la pobreza es consecuencia más de una mala distribución de la renta que de las carencias extremas del país. Dicho de otro modo,



si hay pobres y el país tiene una renta media, necesariamente tiene que haber ricos: combatir la pobreza comporta, por tanto, mejorar la distribución de la renta a través de políticas sociales y fiscales adecuadas. De lo que se desprende que los aspectos distributivos —relacionados más con la desigualdad que con la pobreza— deben entrar con más fuerza en la agenda de desarrollo.

2.3. Un mundo multipolar

La teoría al desarrollo nació en el contexto de un mundo bipolar, caracterizado por la presencia de dos bloques en conflicto, cuya pugna permeaba el conjunto de las relaciones internacionales. En la actualidad, esa realidad internacional ha desaparecido y frente a ella se ha ido consolidando un mundo cada vez más complejo y multipolar. A las potencias tradicionales se han sumado otras procedentes del mundo en desarrollo, con notable capacidad de proyección: es el caso de Brasil y México en América Latina, Egipto en el Norte de África, Nigeria en África Occidental, Sudáfrica en África Meridional, Irán en Asia Occidental, China e Indonesia en Asia Oriental, India en Asia Meridional y Rusia y Turquía en Europa Oriental. Se trata, en todos los casos, de potencias emergentes provenientes del mundo en desarrollo que parecen estar llamadas a tener una creciente relevancia en el futuro. Así, pues, nos encaminamos hacia un mundo cada vez más multipolar.

El análisis del peso —tanto demográfico como económico— que estos países tienen en su entorno regional los identifica como actores cruciales en sus respectivas áreas; pero más allá de estos entornos, algunas de estas potencias en ciernes ejercen una influencia que trasciende su entorno regional. Algunas han puesto en marcha políticas activas de inversión en el exterior, ya sea para garantizar el abastecimiento de recursos a su economía, ya para asentar sus capacidades exportadoras. Como resultado, varias se han convertido en polos dinámicos de la economía internacional. Adicionalmente, mantienen políticas activas de cooperación internacional —cooperación Sur-Sur—, a través de procedimientos en algunos casos más ágiles y menos condicionados que la cooperación tradicional, ganando áreas de influencia en el entorno de los países en desarrollo.

El cambio descrito tiene implicaciones para la agenda de desarrollo. En primer lugar, la nueva situación posibilita que los países en desarrollo puedan ampliar el ámbito de sus opciones estratégicas, buscando en estas nuevas potencias emergentes el respaldo que quizá las potencias tradicionales les nieguen. Esto otorga mayores grados de libertad a esos países de dimensión menor. En segundo lugar, la multipolaridad ha puesto bajo presión las estructuras de gobernanza del sistema internacional, que tradicionalmente han descansado sobre el peso de las potenciales tradicionales, otorgando limitada

voz y representatividad a los países de ingreso medio. Esa presión puede conducir a una reforma de la gobernanza global en el sentido de propiciar estructuras más incluyentes y democráticas, aunque este no es el único resultado posible⁽¹⁾. Por último, la creciente multipolaridad puede sentar las bases para una distribución más compartida de las responsabilidades en la gestión del proceso de globalización, tal como se señaló anteriormente.

2.4. Bienes Públicos Internacionales

El proceso de globalización ha tendido a acentuar las interdependencias de carácter transnacional, dilatando el espacio propio de los bienes públicos internacionales (BPI). Caracterizan a estos bienes una especial externalidad que hace que una vez provistos, sus beneficios estén disponibles para todos de una forma no limitada (de manera equivalente, aunque inversa, cabría hablar de males públicos). Se trata, por lo demás, de bienes de muy diversa naturaleza, que se relacionan con el orden normativo internacional, la sostenibilidad de la vida y las posibilidades de progreso de las sociedades. Muchos de ellos están estrechamente relacionados con los objetivos de desarrollo. El descubrimiento de una vacuna contra la malaria o la adecuada gestión del cambio climático, la preservación de la paz o el más fácil acceso al conocimiento, la promoción de la estabilidad financiera o el establecimiento de un orden comercial más abierto y justo, todos ellos objetivos que tienen naturaleza de bienes públicos internacionales, pueden ser medidas que tengan mayor efecto sobre la pobreza que la propia ayuda internacional.

Las características de los bienes públicos hacen que, con frecuencia, el mercado se revele incapaz de asegurar su provisión eficiente, siendo requerida cierta forma de acción colectiva, sea a través de la coordinación, la cooperación o la coacción. En el seno de los países esa respuesta se canaliza a través, principalmente, del Estado. En el ámbito supranacional, sin embargo, no existe institución semejante al Estado, de modo que la respuesta ha de propiciarse a través de fórmulas diversas de coordinación y de cooperación voluntaria entre los actores del sistema internacional. El sistema multilateral constituye el marco más apropiado para promover y articular esa acción cooperativa. No obstante, existe el juicio ampliamente compartido de que el sistema multilateral, tal como hoy está configurado, no reúne las condiciones adecuadas para proveer de una forma eficiente los bienes públicos que la sociedad demanda. Organizar la provisión de estos bienes constituye, pues, una tarea pendiente.

(1) De hecho, algunos comportamientos de estas nuevas potencias parecen ir en contra de ese proceso. Por ejemplo, China parece, en ocasiones, que le gustaría más un nuevo mundo bipolar que una gobernanza global incluyente.



La ampliación del espacio de los bienes públicos internacionales tiene una consecuencia relevante para lo que aquí se considera: aunque el desarrollo es esencialmente un proceso de cambio en el seno de los países, las condiciones del entorno internacional en un mundo crecientemente globalizado pueden ser claves para facilitar (o dificultar) ese proceso.

3 BASES ORIGINARIAS DE LA POLÍTICA DE AYUDA

Constituye un tópico atribuir al punto IV de la Declaración que el presidente norteamericano Truman hace a la nación, en 1949, el punto de origen de la política de cooperación para el desarrollo. Ciertamente, en ese discurso están algunos de los elementos más centrales que caracterizarán a la política de ayuda en las siguientes décadas. Más allá de la adscripción mencionada, lo cierto es que es tras la Segunda Guerra Mundial cuando se pone en marcha la política de ayuda: algo que constituirá, en términos de Myrdal, una de las grandes innovaciones del sistema internacional de la postguerra.

Desde entonces hasta aquí han sido muchos los cambios que ha experimentado el sistema de ayuda. Se fundamentó mejor su potencial contribución a la corrección de las desigualdades internacionales, al tiempo que se adoptó una nueva visión del desarrollo, se definieron de forma más exigente los procedimientos y las buenas prácticas y se desplegó un arsenal más amplio de instrumentos. En el proceso de mejora de la política de ayuda tuvo un papel clave la presión crítica que ejerció la ciudadanía, tanto en el Norte como en el Sur, poniendo en evidencia los abusos, o malas prácticas de la ayuda. La investigación académica también contribuyó a ese proceso, al poner en evidencia algunas de las causas atribuibles a la limitada eficacia de la ayuda internacional. De forma adicional, los donantes pusieron en marcha mecanismos de aprendizaje mutuo y de evaluación entre pares (*peer review*) que se han demostrado, al cabo, aceptablemente eficaces en la tarea de promover una mejora en las prácticas de la ayuda.

En todo caso, y más allá de estos cambios, han permanecido en el tiempo algunos rasgos que se configuran como elementos identificativos de la política de ayuda. Buena parte de ellos están siendo puestos en cuestión en los últimos tiempos. Me referiré centralmente a cinco:

3.1. El desarrollo: un proyecto nacional

La ayuda se basa en la idea de que los problemas del desarrollo se expresan y se resuelven preferentemente en el espacio nacional. Por este motivo, la

ayuda se concibe como un mecanismo predominantemente bilateral, orientado a fortalecer las capacidades y respaldar los esfuerzos que los gobiernos y las sociedades hacen para superar el subdesarrollo.

La globalización ha venido a desafiar, al menos en parte, esta idea. Por supuesto, se sigue admitiendo que la responsabilidad básica del desarrollo la tienen cada uno de los países: son las respectivas sociedades, con sus capacidades y decisiones las que deben de convertirse en protagonistas y beneficiarios de su propio proceso de desarrollo. Pero, al tiempo, se sabe que el desarrollo, entendido como un proceso sostenido en el tiempo, es imposible si no se actúa sobre los marcos internacionales que definen las reglas de juego y los mecanismos de gobernanza del sistema internacional.

Este último juicio se ha visto reafirmado como consecuencia del estudio más detenido de la relación existente entre ciertos bienes públicos globales y los objetivos de desarrollo. En esa tarea tuvo un papel clave una serie de estudios promovidos por el PNUD (Kaul *et al.*, 1999, 2003). En ellos se hace un repaso de los ámbitos relacionados con el desarrollo en los que para obtener logros no basta la acción individual de los Estados, requiriéndose de cierta acción coordinada a escala internacional. Para que esa acción se produzca es necesario disponer de instituciones y recursos globales, pero también es necesario corregir las desigualdades internacionales, para garantizar que todos los países están en condiciones de implicarse en esa acción coordinada a escala internacional.

Así, pues, el dilatado espacio de los bienes (y males) públicos internacionales define un nuevo ámbito problemático para la cooperación internacional. Al igual que lo constituye la definición de aquellas reglas y estructuras de gobernanza globales que condicionan los márgenes de acción de los países. Con ello no hace sino reconocerse que el propósito del desarrollo en un mundo interdependiente no sólo nos afecta a todos, sino también a todos conjuntamente.

3.2. Semejanza y diferencia

En 2007, Stuart Corbridge, conocido profesor del *Development Studies Institute*, de la *London School of Economics*, publicó un trabajo titulado «The (im) possibility of development studies», en el que sugería que en la base de los estudios de desarrollo subyacían dos principios de apariencia contradictoria: el *principio de la diferencia* (el Sur es sustancialmente diferente del Norte y requiere, por tanto, de un campo de estudios propio) y el *principio de la semejanza* (con una política adecuada se puede conseguir que el Sur se haga más similar a nosotros, el Norte).



Ambos principios han quedado seriamente cuestionados en los últimos tiempos. En primer lugar, como hemos tratado de argumentar páginas atrás, el mundo de hoy difícilmente puede caracterizarse por una simple división Norte-Sur. Los países ocupan una escala más dilatada y continua de niveles de desarrollo. La persistente desigualdad más que dar lugar a una segregación de dos realidades contrapuestas, se expresa en una multiplicidad de realidades diferenciadas.

Tampoco es fácil de asumir en la realidad actual el principio de la similitud. El paradigma de la convergencia que subyace a buena parte de los estudios de desarrollo ha quedado cuestionado como consecuencia de los nuevos imperativos que impone la sostenibilidad ambiental. El planeta simplemente no puede soportar que el modelo de desarrollo hasta ahora practicado en el Norte se generalice al conjunto del mundo. Para hacer sostenible el desarrollo, ha de alterarse el modelo de producción y consumo hasta ahora vigente y este es un desafío que comparten Norte y el Sur: ambos deben encaminarse hacia un nuevo (y hasta cierto punto desconocido) modelo de desarrollo compatible con las limitaciones biofísicas del planeta.

Desde esta perspectiva, la relación entre el Norte y el Sur no es aquella sobre la que se constituyó la ayuda, que presuponía la existencia de un Norte experimentado, poseedor de un modelo socioeconómico deseable, que con los medios adecuados cabía replicar en el Sur. Ahora, más bien, de lo que se trata es que ambos, Norte y Sur, trabajen juntos para encontrar respuestas a un mundo que ansía el progreso, pero que es consciente de los efectos perversos que las formas vigentes de conseguirlo han generado sobre el planeta.

3.3. Una política concesional

La ayuda internacional se concibió desde su origen como uno de los mecanismos concesionales que los países desarrollados ponían, de forma voluntaria y unilateral, al servicio de los países en desarrollo para promover su progreso económico y social. No existe ningún compromiso en el marco de la ayuda que tenga la naturaleza de exigible a los países donantes. Estos, en esencia, dan la cantidad de ayuda que quieren, a los países que desean (dentro de los potencialmente elegibles) y para las actividades que consideren (de entre las que genéricamente tienen relación con el desarrollo). La ayuda es, por tanto, una política notablemente discrecional, si bien los donantes se ven levemente condicionados por una cierta disciplina internacional que ellos mismos diseñan como acuerdos y evaluación entre pares.

Este carácter discrecional y unilateral de la ayuda ha sido determinante en la configuración y eficacia de esa política. Por muy diversas razones: i) en primer lugar, porque propició que la dinámica de la ayuda estuviese impulsada más por la oferta que propiciaba el donante que por la demanda del receptor: los flujos quedaron, de ese modo, sometidos a los ciclos políticos o a los ritmos presupuestarios de los donantes, haciéndolos poco previsibles para el receptor; ii) en segundo lugar, porque introdujo en la ayuda objetivos espurios, no necesariamente conectados con las necesidades del receptor y más dependientes, sin embargo, de las conveniencias de los donantes; iii) en tercer lugar, porque potenció los grados de autonomía de los donantes obligando a los receptores a operar en el marco de un sistema internacional —en realidad, un «no-sistema»— enormemente complejo y desordenado, con múltiples agencias, cada una con sus exigencias y procedimientos; y iv) en fin, porque reprodujo las relaciones asimétricas de poder que subyacen al sistema internacional, generando dependencia y sumisión del receptor a los criterios y prioridades del donante, en ocasiones a través de fórmulas estrictas de condicionalidad de la ayuda (Alonso, 2012).

En los últimos años los donantes han tratado de corregir alguna de las consecuencias que se derivan de ese vicio originario de la ayuda. A través de la Agenda de París, puesta en marcha en 2005 y ampliada en Accra (2008) y Busan (2011), se han pretendido incrementar los niveles de coordinación entre los donantes, potenciando la armonización de sus procedimientos y el alineamiento de estos con los sistemas e instituciones propias del país receptor; y se ha tratado de potenciar la voluntad y el protagonismo de este último, promoviendo los procesos de apropiación del desarrollo y una asociación (*partnership*) más estable y equilibrada con el donante.

No cabe subvalorar los logros derivados de estos esfuerzos, pero se está muy lejos de conseguir lo que se pretendía. Las resistencias y dificultades del proceso son notables, en parte por la propia naturaleza del sistema de cooperación a la que aquí se alude. Avanzar en la coordinación efectiva de los donantes sería perder parte de la autonomía de la que hasta ahora han gozado los donantes para diseñar sus específicas políticas de cooperación. Llevado a su extremo, si quisieran coordinarse hubiesen podido avanzar hacia un mayor protagonismo de la acción multilateral —respecto a la bilateral—, cosa que no han hecho. Y tampoco es fácil avanzar en un reequilibrio de las relaciones entre donante y receptor, como presupone el principio de asociación, cuando una parte de la relación concentra el dinero y la capacidad de decisión y la otra parte apenas tiene algo más que sus demandas de apoyo.

Superar de forma efectiva los problemas señalados obliga a avanzar hacia un sistema en el que los países en desarrollo tomen parte en los procesos



de decisión y gobernanza de la cooperación, un sistema basado en garantías y reglas, que se nutra de recursos menos sujetos a la discrecionalidad de los donantes (impuestos globales, por ejemplo) y donde la naturaleza de los acuerdos de cooperación adquieran una mayor fuerza vinculante, particularmente en aquellos casos relacionados con los bienes públicos.

3.4. La despolitización de la ayuda

El cuarto rasgo alude al carácter técnico que se le ha querido otorgar a la ayuda, velando su inocultable dimensión política. Los donantes asentaron la ayuda sobre el supuesto de que tanto las prioridades como las estrategias de desarrollo respondían a un conocimiento técnico, que encontraba su respaldo en la exitosa experiencia de los países desarrollados. Se conocían, pues, las soluciones, bastaba con aplicarlas. El problema era que los países en desarrollo carecían de los medios (financieros y técnicos) para ponerlas en práctica: tal carencia es la que pretendía, en esencia, cubrir la ayuda.

Una derivación de esa visión es lo que Deaton (2013) ha denominado el enfoque hidráulico —*the hydraulic approach*—, que ha inspirado a buena parte de los actores del sistema de ayuda. Expuesto de la manera más simple posible, ese enfoque vendría a sugerir que lo que condiciona el logro de resultados es básicamente la disposición de los recursos para promoverlos. Si uno inyecta suficientes recursos por un lado, obtiene desarrollo por el otro. Este enfoque condujo a juicios enormemente dañinos para la ayuda, como suponer que siempre un mal proyecto es mejor que la ausencia de proyectos o que siempre es mejor más que menos ayuda, sin advertir de los costes que genera una intervención mal diseñada o, en general, la excesiva dependencia de la ayuda.

En la base de estos planteamientos está esa equívoca convicción de los donantes de hacer de la ayuda un proyecto meramente técnico, como si de una operación de ingeniería social se tratase (Fergusson, 1994). Es obvio que la cooperación al desarrollo tiene dimensiones técnicas que es necesario conocer si se quiere evitar que los daños superen a los beneficios en las intervenciones de desarrollo. Pero, más allá de esta dimensión, el desarrollo comporta cambios en la estructura de voz y de poder en el seno de las sociedades, modificaciones en las instituciones y reglas con las que operan los actores, y todo ello tiene implicaciones políticas. Y la cooperación al desarrollo incide sobre esos procesos. Comprender esa realidad supone eludir algunos de los planteamientos más ingenuos de la ayuda y desechar las visiones simplificadas del cambio social que, en ocasiones, abrazan los donantes.

3.5. Una política protagonizada por los Estados

El último rasgo que se quiere mencionar es el predominio que en la política de ayuda han tenido tradicionalmente los gobiernos, donante y receptor. En su origen, la ayuda se concibió como una política interestatal. Los gobiernos donantes retiraban una parte de los recursos procedentes de sus contribuyentes y los transferían a los gobiernos de los países receptores, para que estos los invirtiesen en aquellos proyectos de desarrollo previamente convenidos. No varía en nada este esquema el hecho de que una parte de la ayuda se hiciese a través de instituciones multilaterales, cuya membresía está conformada igualmente por Estados. La denominación de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) respondía a la naturaleza intergubernamental de los flujos que predominantemente nutrían la cooperación para el desarrollo.

La situación descrita comenzó a cambiar en la década de los ochenta, cuando las ONG adquirieron un papel más relevante en el sistema de cooperación, tanto como generadoras de agenda cuanto como proveedoras de servicios de desarrollo. Su capacidad para detectar las necesidades de los sectores más desfavorecidos, su mayor agilidad y permeabilidad social, las hicieron agentes cruciales en el sistema de cooperación.

Desde comienzos de la pasada década, a esos dos actores se han sumado otros actores procedentes del sector privado, como fundaciones y empresas, que han adquirido mayor relevancia en el sistema de cooperación y han incorporado nuevas formas de hacer y nuevas culturas de organización y de trabajo en el seno de la ayuda.

Los cambios mencionados han supuesto un enriquecimiento de la política de ayuda, al ampliar las capacidades, visiones y formas de hacer que operan en su seno. Pero, por supuesto, también ese proceso incorpora riesgos, derivados del efecto que la diversidad de propósitos de los actores puede tener sobre el sentido de la política de cooperación en su conjunto. En todo caso, los cambios mencionados no han alterado el carácter predominantemente público que tiene la política de ayuda, si bien ahora el concepto de lo público debiera de transformarse: ha dejado de remitir a lo estrictamente intergubernamental, para referirse a aquel espacio en el que se expresan los intereses comunes y compartidos de la sociedad.

4 UNA MIRADA DE FUTURO: HACIA UNA POLÍTICA GLOBAL DE DESARROLLO

De cuanto se ha expuesto se desprenden algunos de los cambios a que está convocada la cooperación para el desarrollo si pretende seguir siendo



un instrumento eficaz para la corrección de las asimetrías internacionales y para la promoción de una distribución más equitativa de las oportunidades de desarrollo. Trataré de articular esos cambios en torno a cinco grandes transformaciones, que aquí simplemente dejaré enunciadas.

a) Una agenda plural

El primer cambio afecta a la agenda de desarrollo. En los últimos años la cooperación ha convertido a la lucha contra la pobreza en el objetivo central de su acción, al menos a nivel declarativo. Sin duda la lucha contra la pobreza deberá seguir siendo parte central de la agenda de desarrollo, pero ésta debe ampliar su perspectiva para integrar el conjunto de las dimensiones en las que se debe desplegar la cooperación internacional. Éstas debieran articularse en torno a tres grandes ejes: i) en primer lugar, garantizar la prestación de los servicios sociales básicos a la población mundial: es decir, establecer un suelo mínimo de estándares de protección social a la que todos los ciudadanos tengan acceso; ii) en segundo lugar, proveer los bienes públicos internacionales que la sociedad demanda, especialmente aquellos que garantizan la seguridad y el progreso colectivo, gestionando las externalidades que el proceso de globalización ha acentuado; y iii) por último, corregir las asimetrías internacionales y promover la convergencia en los niveles de renta y bienestar entre países. Una agenda, pues, que es más amplia y comprensiva que la que hasta ahora ha manejado la ayuda. Una consecuencia de este cambio es que la política de desarrollo que se sugiere dejará de ser competencia de un solo departamento ministerial (tradicionalmente, el de Exteriores, que es donde se ubica la ayuda), para ser responsabilidad del conjunto de los gobiernos.

b) Nuevos recursos y políticas

La nueva agenda descrita debe comportar también un ensanchamiento del espacio propio en el que se definen las políticas de desarrollo. No se trata de persistir en el limitado perímetro que, hasta el momento, ha caracterizado a la AOD. Si se quiere operar con la agenda descrita, necesariamente deben considerarse el conjunto de las políticas nacionales y de las reglas globales que tienen impactos en los ámbitos mencionados. Ha de pasarse, por tanto, hacia una visión del desarrollo que trascienda los problemas de la financiación y, a su vez, hacia una visión de la financiación que vaya más allá de lo que se computa como ayuda internacional. Entrarían en este ámbito los problemas asociados a los marcos que regulan las relaciones internacionales (comercio, inversión, tecnología...) para asegurar que garantizan una mejor distribución de las oportunidades de desarrollo, incluyendo la penalización de aquellas

prácticas que limitan esas posibilidades (flujos financieros ilícitos, paraísos fiscales, etc.). Se trata de construir algunos elementos básicos de una política pública de carácter global, que sea capaz de poner en marcha un mecanismo de redistribución, de cobertura social y de tratamiento de las externalidades internacionales efectivo. Para hacer viable esa política sería necesario buscar en alguna(s) figura(s) impositiva(s) de escala internacional una base financiera complementaria a la que aporta la ayuda.

c) Un sistema más complejo

Más allá de los cambios mencionados, es necesario preservar el carácter público de la política global de desarrollo a la que se alude. Ahora bien, entendiendo lo público no como el espacio reservado a los Estados, sino como aquel que convoca al conjunto de actores de una sociedad en torno a intereses que son comunes. En consonancia con ello, es necesario abrir la política de cooperación al desarrollo a la colaboración más activa, no sólo de gobiernos y ONG, sino también del conjunto de los actores sociales, incluyendo al sector privado. Al tiempo, en un mundo mucho más heterogéneo es necesario superar la adicional escisión entre donantes y receptores en que se ha basado el sistema de ayuda, para abrir paso a un marco de responsabilidades compartidas, aunque diferenciadas, en la que los países industriales, pero también los países en desarrollo con experiencia y recursos suficientes, pueden tomar parte de las tareas de cooperación internacional. Un sistema de este tipo será, sin duda, más rico y complejo, al integrar capacidades, visiones y culturas de organización y trabajo muy diferentes. Se ampliará, también de este modo, el respaldo social de la política de desarrollo, al dilatar el espectro de cuantos se sienten implicados en ella. Ahora bien, se hará más difícil la coordinación entre actores. En un sistema descentralizado como el que se sugiere, ésta no puede derivar del ejercicio de la autoridad y la coacción, sino del establecimiento de redes de trabajo entre actores y de la definición de incentivos correctos para propiciar la suma de esfuerzos y capacidades.

d) Un sistema más incluyente y democrático

La política descrita requiere también de nuevas estructuras de gobernanza que otorguen voz al conjunto de los actores del sistema. Es claro que el Comité de Ayuda al Desarrollo, que reúne a 23 países donantes miembros de la OCDE no es representativo del conjunto de los actores que debieran formar parte de esa nueva política global de desarrollo; ni siquiera es representativo de los actores que ya hoy están participando en las acciones de cooperación internacional. Para generar una estructura de gobernanza más incluyente, se han



puesto en marcha dos iniciativas recientes. La primera es el *Development Cooperation Forum (DCF)*, ubicado en el seno de Naciones Unidas y dependiente de ECOSOC, en el que tienen participación tanto países donantes como receptores. La segunda iniciativa deriva de la Conferencia de Alto Nivel de Busan, el *Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC)*, en el que se encuentran integrados buena parte de los actores del sistema de cooperación, incluidos países, empresas y organizaciones. No es claro que ninguna de estas opciones satisfaga las condiciones de una estructura de gobernanza deseable. En el caso del DCF, se trata de una instancia altamente incluyente y que está localizada en el seno de la organización más representativa de la gobernanza internacional, Naciones Unidas. Vista su trayectoria, hay que admitir que se trata de un buen foro para suscitar temas y debates, pero es más dudoso que cubra adecuadamente su papel como espacio generador de normas, acuerdos en materia de políticas y de seguimiento y evaluación de lo acordado. Por su parte, el GPEDC tiene una más dudosa representatividad y está muy marcado en su origen por el papel que los donantes tradicionales, a través de la OCDE, han jugado en su promoción. Es todavía pronto para un juicio definitivo sobre estas dos iniciativas, pero todo parece sugerir que la tarea de construir una gobernanza incluyente y eficaz de la cooperación internacional está todavía por realizarse.

e) Una nueva narrativa

Por último, la nueva política de desarrollo requiere ser comprendida y apoyada por la ciudadanía y para ello es necesario edificar una nueva narrativa que ayude a justificar el esfuerzo. En el pasado la justificación de la ayuda descansaba en los supuestos básicos de justicia y solidaridad, que eran fácilmente entendidos al remitir a las necesidades de la población en extrema pobreza. En la medida en que la política de desarrollo amplía sus objetivos y dilata el espacio de los actores implicados, es requerido construir una narrativa más compleja. La pobreza, la corrección de las desigualdades, la garantía de derechos de las personas debe seguir ocupando el centro de la justificación de los esfuerzos de cooperación. Pero, junto a ello, es necesario insistir en el mensaje de la responsabilidad compartida, del esfuerzo por una justicia global, por la coherencia de las políticas puestas en uso por los países, por unas reglas y estructuras de gobernanza incluyentes, transparentes y equitativas. Se trata, en suma, de hacer ver que la mejor de las intervenciones de desarrollo puede no rendir frutos si no se alteran, al tiempo, algunas de las reglas básicas que gobiernan el entorno internacional. Insistir en que en un mundo interdependiente la promoción del desarrollo no sólo es una empresa que nos concierne a todos, sino a todos conjuntamente.

5 CONSIDERACIONES FINALES

El análisis realizado en los epígrafes anteriores es suficiente para confirmar que nos encontramos ante un momento de cambio también en el sistema de ayuda internacional. El panorama actual es muy distinto del que existía cuando el sistema de ayuda inició su andadura: se han definido mejor los objetivos, es mayor el número de actores que operan en su seno y se dispone de un arsenal de instrumentos más amplio. Al tiempo, el fin de la guerra fría, al restar valor geoestratégico a la ayuda, ha permitido que los donantes presten más atención a los aspectos relacionados con la eficacia y el impacto de sus intervenciones. Son todos cambios positivos que deben considerarse. No obstante, el mundo ha cambiado más y de forma más rápida que el sistema de ayuda. De acuerdo con las tendencias de cambio vigentes, el mundo post-2015 será muy distinto de aquel en el que ha venido operando la ayuda: será otra la estructura de las relaciones internacionales y otros los problemas, añadidos a los todavía no resueltos. Se hace necesario, por tanto, que la ayuda se plantee su futuro si quiere estar a la altura de los tiempos y responder a los desafíos que impone la gobernanza de un mundo complejo y cambiante, altamente integrado, pero notablemente desigual, con nuevas potencias emergentes procedentes del mundo en desarrollo, que en breve acogerá a más de nueve millones personas y que se enfrenta a problemas ambientales difíciles de gestionar. No es posible anticipar si la ayuda internacional tendrá esa capacidad de cambio que se le demanda o si, por el contrario, quedará condenada a la irrelevancia, como un instrumento prescindible de las relaciones internacionales. Que sea uno u otro el futuro depende en parte de la voluntad de todos cuantos hoy somos conscientes de la era de cambios que nos ha tocado vivir.

6 BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, J.A. (2012): *From ODA to global development policy*, DESA Working Paper n° 121, United Nations.
- ALONSO, J.A. y OCAMPO, J.A. (eds.) (2012): *Development Cooperation in Times of Crisis*, New York, Columbia University Press.
- DEATON, A. (2013): *The great escape. Health, wealth, and the origins of inequality*, New Jersey, Princeton University Press.
- FERGUSON, J. (1994): *The anti-politics machine: «Development», de-politicization, and bureaucratic power in Lesotho*, Minnesota, University of Minnesota Press.



- GUILLAUMONT, P. (2009): *Caught in a Trap: Identifying the Least Developed Countries*. Paris, Economica.
- KAUL, I.; CONCEIÇÃO, P.; GOULVEN, K.L.; MENDOZA, R.U. (eds.) (2003): *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, New York, Oxford University Press.
- KAUL, I.; GRIUNBERG, I.; STERN, M.A. (eds.) (1999): *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York, Oxford university Press.
- SUMNER, A. (2010): «Global poverty and the new bottom billion», *IDS Working Paper 349*, Brighton, IDS.
- SUMNER, A. (2012): «Where do the world's poor live? A new update», *IDS Working Paper*, Brighton, IDS.



Finanzas para el desarrollo en un mundo en cambio: ¿Qué futuro nos espera?

Nuria Molina Gallart

Directora de investigación, incidencia política y campañas, ActionAid UK
Nuria.Molina@actionaid.org

Fecha de recepción: 10/02/2014
Fecha de aceptación: 10/03/2014

Sumario

1. Introducción.
2. Flujos Sur-Norte —o cómo los países pobres continúan financiando a los países ricos.
3. Mercados de capitales internacionales: funciones y disfunciones.
4. Financiación pública para el desarrollo: ¿*Quo Vadis?*
5. Rompiendo las cadenas: finanzas domésticas de los países en desarrollo.
6. Conclusiones.
7. Bibliografía.

RESUMEN

El mapa del crecimiento económico y los flujos financieros globales se encuentra en pleno cambio. Los flujos privados podrían consolidarse como el flujo más importante Norte-Sur, pero en ausencia de criterios de financiación responsable es difícil garantizar su efecto positivo en el desarrollo de los países pobres. Las finanzas públicas para el desarrollo, por el contrario, se encuentran en declive —en cantidad, calidad y enfoque estratégico. Así, pues, los recursos domésticos de los países pobres constituyen el flujo con mayor potencial para contribuir al desarrollo equitativo. Estos, junto con la buena regulación de los flujos de capital privado extranjero; reformas en el sistema financiero internacional que pongan fin a la evasión y evitación fiscal, y que provean un mecanismo que no obligue a los países en desarrollo a acumular cantidades desproporcionadas de reservas; y la vuelta a una agenda de calidad de la ayuda son elementos esenciales para el futuro de las finanzas para el desarrollo.

Palabras clave:

Finanzas para el desarrollo, Ayuda Oficial al Desarrollo, Inversión Extranjera Directa, reservas de divisas, financiación responsable, evasión y evitación fiscal.

**ABSTRACT**

Global economic growth and finance are swiftly changing. In this new landscape, private flows could become the biggest North-South transfer; however, in absence of strict criteria for responsible financing it is difficult to assess whether they will have a positive development impact. In contrast, public development finance is in decline — in quantity, quality and strategic approach. Hence, domestic resources from developing countries have the greatest potential to finance equitable development. These, together with a good regulatory framework for private capital flows, reforms in the international financial system to end tax avoidance and the excessive reserve accumulation of developing countries; and the return to more and better public development finance are crucial elements to ensure a brighter future for development finance.

Keywords:

Finance for Development, Official Development Assistance, Foreign direct investment, foreign exchange reserves, responsible finance, tax evasion and avoidance.

1 INTRODUCCIÓN

El mapa del crecimiento económico y los flujos financieros globales se encuentra en pleno cambio. Los países del Sur ya no están en la cola del crecimiento global, más bien se han convertido —por lo menos algunos de ellos— en la locomotora (World Bank 2013). Siguiendo las oportunidades económicas, los flujos financieros también están apostando fuertemente por la inversión en los países del Sur. Todo ello podría cambiar el mapa económico y financiero mundial en las próximas décadas, y con él quizá también el de la pobreza y la desigualdad global.

A pesar de que **estas tendencias llevan años gestándose**, el estallido de la crisis financiera y económica global en 2007/8 con la crisis *sub-prime* en Estados Unidos (2007) y la caída del banco de inversiones Lehman Brothers (septiembre de 2008) las acentuó de forma considerable:

- las elevadas tasas de crecimiento de muchos países en desarrollo antes y después de la crisis;
- el incremento de la recaudación fiscal de los países en desarrollo —al mismo tiempo que se estanca en los países de altos ingresos (Griffiths 2013); y
- los grandes déficits de la balanza por cuenta corriente de muchos países de altos ingresos (Astley *et al.*, 2009) —al mismo tiempo que las economías emergentes acumulan superávits.

Si continúan consolidándose, **estas tendencias podrían tener un fuerte impacto en los flujos financieros internacionales y en los flujos domésticos de los países en desarrollo**, que determinan los recursos disponibles para financiar el desarrollo en estos países.

Pero antes de analizarlas con detalle, es importante **de-construir tres mitos** del imaginario colectivo respecto a las principales características de las finanzas para el desarrollo⁽¹⁾ en las **últimas** décadas:

1. *Los flujos financieros internacionales van de Norte a Sur.* Esta afirmación es parcialmente cierta puesto que, por ejemplo, en 2013 los flujos

(1) Incluyo bajo la categoría de finanzas para el desarrollo todos los flujos extranjeros públicos y privados hacia los países en desarrollo, así como los recursos domésticos de estos países.



financieros de Norte a Sur estuvieron alrededor de los 235.000 millones de dólares (UN DESA 2013). Sin embargo, en el mismo año, los países en desarrollo incrementaron sus reservas por un valor de 637.000 millones de dólares, la mayor parte de las cuales se destinó a la compra de bonos del tesoro —es decir, a financiar los déficits— de los países ricos. Además, según estimaciones de expertos, los países en desarrollo podrían estar perdiendo más de 750.000 millones de dólares anuales a causa de evasión fiscal y evitación de impuestos mediante mecanismos legales (GFI 2013). Según estas cifras, **los países del Sur podrían estar transfiriendo, por lo menos, 1,4 billones de dólares anuales a los países del Norte** y los paraísos fiscales alrededor del mundo.⁽²⁾

2. *Los países pobres son deudores netos de los países ricos.* Esta afirmación es sólo marginalmente cierta. Es cierto que los países ricos prestaron en 2010 alrededor de 504.000 millones a los países pobres. Sin embargo, el pago de la deuda superó este monto, con un total de 514.000 millones (Eurodad 2011). Además, como hemos dicho, solamente en 2012, los países en desarrollo prestaron a los países ricos 637.000 millones al invertir sus reservas en bonos del tesoro de estos países. **Son, pues, los países de altos ingresos los deudores netos de los países en desarrollo** (UN DESA 2013).
3. *Gracias a la Inversión Extranjera Directa (IED) los países pobres pueden cubrir las necesidades de financiación de su actividad económica privada.* La afirmación es cierta, pues sólo en 2013 la IED neta hacia los países en desarrollo alcanzó casi 372.000 millones de dólares (UN DESA 2013). Sin embargo, esta cifra tiene que contextualizarse con otras dos cifras igualmente importantes. En primer lugar, la IED solamente supone alrededor de un 1.3% del PNB de los países en desarrollo, mientras que la inversión doméstica supone alrededor de un 28% (Griffiths, 2013). La inversión doméstica es, pues, más de veinte veces mayor que la IED. En segundo lugar, el monto que los países en desarrollo pierden en calidad de evasión fiscal o evitación de impuestos mediante mecanismos legales podría estar alrededor de los 750.000 millones al año, más del doble que el flujo de nuevas inversiones extranjeras anuales.

Así, pues, antes de adentrarnos en las principales tendencias que están configurando un nuevo mapa de las finanzas para el desarrollo es importante

(2) Estas estimaciones son más bien conservadoras puesto que no incluyen otros flujos Sur-Norte, como el pago de la deuda o la repatriación de beneficios de la Inversión Extranjera Directa (IED). Las cifras de transferencia financieras Sur-Norte cambian dramáticamente de año en año —debido a la volatilidad reciente de los mercados financieros internacionales—, pero también dependiendo de la metodología utilizada y los conceptos incluidos.



recordar que estos flujos han sido endémicamente deficitarios para los países pobres, que en gran medida han sido —desde muchos puntos de vista— acreedores netos de los países ricos.

Un mundo en cambio

La crisis financiera global ha puesto de manifiesto que el mundo del siglo XXI, y en particular el mundo de la cooperación al desarrollo, va a ser muy distinto del que hemos vivido en los últimos 60 años. Las tendencias que se están manifestando son el producto de años de incubación; sin embargo, la crisis y sus consecuencias en muchos ciudadanos de a pie de los países desarrollados han sido el detonante que ha hecho cobrar conciencia a gran parte de la opinión pública de la magnitud de los cambios que estamos experimentando.

El primer gran cambio que podríamos estar experimentando es el de la tan esperada convergencia económica mundial, que a pesar de anunciarse periódicamente no se había materializado nunca en la historia del siglo XX. Desde los 90 las economías emergentes y los países en desarrollo han tenido un crecimiento tres veces mayor al de las economías desarrolladas. Si esta tendencia se confirma durante la próxima década, en 2025-2030 los ingresos per cápita de muchas economías emergentes se aproximarán a los de los países desarrollados (Dervis 2012; Hawksworth 2011). Sin embargo, al mismo tiempo que los ingresos medios de un buen número de países se están acercando, los de los ciudadanos se están alejando. La desigualdad intra-país está en alza en muchos países. Además, desde la década de los 80 más de la mitad del aumento de los ingresos se concentró en el 5% más rico de la población mundial (Milanovic, 2013).

¿Significa esto que estamos ante el fin del Norte y el Sur, tal y como lo conocemos? Posiblemente hay fuertes tendencias que empiezan a borrar las líneas del Norte y el Sur, en particular con la creación de lo que algunos denominan la «nueva clase media global». Sin embargo, cabe recordar que, de momento, todavía vivimos en un mundo altamente bipolar distribuido alrededor de dos grupos relativamente homogéneos: la población afluente, según estándares globales (con ingresos de más de 50 dólares diarios) y la población que vive en la pobreza absoluta (con menos de 2 dólares al día) (Sumner, 2013). Y algunos de los países más pobres del mundo sufren un estancamiento económico que sitúa a los ingresos de sus ciudadanos no muy lejos de donde estaban hace más de dos siglos (Milanovic, 2012).

En segundo lugar, y a consecuencia del mayor crecimiento y acumulación de riqueza en algunos de los países en desarrollo, **los países en desarrollo**



podrían estar acelerando su integración en los mercados de capitales internacionales. Por un lado, los países en desarrollo atraen cada vez cantidades mayores de IED e inversión de cartera, que hoy en día son 13 veces mayores que diez años atrás (UN DESA 2013). Esta tendencia se ha agudizado todavía más después de la crisis económica y financiera global que ha dejado como legado un crecimiento anémico y una calificación pésima de los bonos del tesoro de los países desarrollados —en particular de los más afectados por la crisis (OECD 2013). Estos cambios también se han manifestado a través de las recientes y exitosas emisiones de deuda pública en países como Zambia y Ghana, con unas primas de riesgo menores a las de países europeos como Portugal o España.

La otra cara de la moneda de esta mayor integración en los mercados de capitales internacionales es la necesidad de acumular reservas como la «póliza de seguros» más efectiva contra la actual volatilidad y disfunciones que caracterizan el sistema financiero global (UN DESA 2013).

En tercer lugar, podríamos encontrarnos ante **el principio del fin de la dependencia de la ayuda oficial al desarrollo,** pues los países en desarrollo podrían estar aumentando su capacidad para movilizar recursos domésticos, a consecuencia —entre otros factores— de su mayor crecimiento económico.

La contraparte de este mayor dinamismo económico y financiero de los países en desarrollo es el impacto de la crisis en las economías avanzadas que ha llevado a un cuestionamiento de la cooperación al desarrollo en general, y de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en particular. Así, pues, después de la década dorada de los 2000, durante la cual se dobló la ayuda al desarrollo,⁽³⁾ en el 2011 empezó un descenso que según el Banco Mundial podría prolongarse por lo menos hasta 2018 (Dang, Knack and Rogers 2009). Este declive se enmarca en el contexto de importantes debates existencialistas sobre el futuro de la AOD y de la cooperación al desarrollo que analizaré con más detenimiento en la tercera sección del artículo.

Así, pues, estos cambios a largo plazo podrían estar cambiando las finanzas para el desarrollo tal y como las hemos conocido en las últimas seis décadas. Pero en el caso de que estas tendencias se confirmaran, posiblemente no darían su fruto hasta —por lo menos— los años 30 ó 40 de este siglo. Por el momento y **en el próximo lustro seguramente continuaremos lidiando con viejos retos de las finanzas para el desarrollo, pero en un contexto de transición cada vez más cambiante** y más confuso y que genera nuevas preguntas para las cuales aún no tenemos aún nuevas respuestas.

(3) OECD Aid Statistics: www.oecd.org

Este artículo explica los principales cambios de las finanzas para el desarrollo; identifica algunos de los problemas asociados con ellos; y apunta modestamente algunas sugerencias para empezar a lidiar con los nuevos retos en este periodo de cambio.

- La **primera sección** explica cómo los países pobres en realidad continúan financiando a los ricos, al contrario de lo que podría pensarse.
- La **segunda sección** presenta las tendencias principales en los flujos de capital privados hacia los países en desarrollo, que no son sólo los más grandes, sino que son los que más crecen. Sin duda, y en parte por su importancia, pero también por la falta de regulación, son también los potencialmente más problemáticos.
- A continuación, la **tercera sección** explica las principales tendencias de los flujos públicos, y algunos de los nuevos retos asociados con éstas.
- A diferencia de la segunda y tercera secciones que se centran en la financiación externa, la **cuarta sección** se ocupa de la financiación doméstica de los países en desarrollo, cuyas características la hacen en general más predecible, menos volátil y más apropiada para financiar el desarrollo de estos países a medio y largo plazo.
- Finalmente, el artículo **concluye con una sección final que tiene por modesto objetivo** ayudar a navegar a profesionales y apasionados del desarrollo en las actuales aguas turbulentas de las finanzas para el desarrollo, aprovechando al máximo las nuevas oportunidades y minimizando los riesgos involutivos.

2 FLUJOS SUR-NORTE —O CÓMO LOS PAÍSES POBRES CONTINÚAN FINANCIANDO A LOS PAÍSES RICOS

A pesar de las tendencias a largo plazo que apunto en la introducción, de momento los flujos financieros Sur-Norte continúan siendo fuertemente deficitarios para los países en desarrollo. Dada la magnitud de este desequilibrio y su larga trayectoria ascendente desde la década de los 90 es probable que persista durante el próximo lustro.

Las NNUU estiman que los flujos financieros hacia los países en desarrollo eran ligeramente deficitarios para los países en desarrollo hacia finales de los 90. Desde entonces entraron en una fuerte tendencia descendente que culminó en 2007 cuando los países pobres transfirieron 881.000 millones de dólares hacia los países ricos (UN DESA 2011).



A pesar de que la crisis financiera y económica global ha moderado esta tendencia, gracias a la corrección de algunos de los desequilibrios comerciales mundiales, **las expectativas a corto y medio plazo continúan siendo deficitarias para los países en desarrollo**, puesto que se espera que estos países continúen acumulando reservas —que luego prestan a países ricos en forma de inversión en sus bonos del tesoro— debida a la ausencia de un mecanismo de protección financiera frente a la inestabilidad del sistema financiero global.

Si además tenemos en cuenta los flujos financieros ilícitos, como la evasión y la evitación fiscal que según algunos expertos podría estar alrededor de los 750.000 millones de dólares al año, el signo negativo de esta relación podría agravarse sustancialmente con más de 1.600.000 millones al año —o lo que es lo mismo, casi toda la riqueza que producen países como India, Canadá o Australia en un año, y más que toda la riqueza que produce España en un año (FMI 2013).

Es interesante anotar que si agrupamos los flujos financieros entre oficiales y privados, en principio los oficiales son deficitarios y los privados son favorables a los países en desarrollo (UN DESA 2013). Sin embargo, si tenemos en cuenta los flujos ilícitos como evasión y evitación fiscal de las grandes empresas multinacionales que operan en el Sur, el resultado del balance es negativo para ambos flujos, oficiales y privados.

3 MERCADOS DE CAPITALES INTERNACIONALES: FUNCIONES Y DISFUNCIONES

Los flujos de capital privado⁽⁴⁾ constituyen el mayor flujo de capital extranjero hacia los países en desarrollo. También son los que, desde los años 90, han crecido más y más rápidamente. En 2013 este monto fue cinco veces mayor que a finales de los 90; creció de los 59.000 millones de dólares a finales de los 90 a los 300.000 millones de dólares anuales en 2013 (UN DESA 2013).⁽⁵⁾

(4) Esta sección cubre la **Inversión Extranjera Directa (IED), los préstamos bancarios y la inversión de cartera**. A pesar de que estrictamente las remesas forman parte de los flujos extranjeros privados, he decidido no incluirlas puesto que sus características son muy distintas del resto de flujos agrupados en esta categoría (quizá el flujo con mayor potencial para contribuir al desarrollo por su menor volatilidad, ausencia de ánimo de lucro a corto plazo como motivación principal, y con clara voluntad de contribuir al desarrollo a largo plazo, pero sin embargo poco sostenibles desde un punto de vista ético, pues suelen estar generadas con altos niveles de sufrimiento y sacrificio humanos).

(5) El monto estimado es mucho mayor según la metodología utilizada. Según otra metodología utilizada por las mismas NNUU en otro estudio, que no resta los flujos de capital hacia el exterior, el flujo de capital privado hacia los países en desarrollo podría haber alcanzado su máximo histórico en 2007 con 1.2 billones de dólares, para después caer estrepitosamente en los años iniciales de la crisis global, y volver a aumentar hasta 800.000 millones en 2010.



Sin embargo, no están exentos de problemas:

- Pueden ser extremadamente volátiles y cíclicos, como la crisis financiera global ha demostrado. En 2008 cayeron en picado, para luego cuadruplicarse de nuevo alrededor de 2010/11 y luego volver a caer más del 50% en 2012.
- Además, estos flujos cambian su signo positivo —que indica una transferencia neta a los países en desarrollo— a un signo claramente negativo —que indica una transferencia neta hacia los países ricos y paraísos fiscales— si se tiene en cuenta el monto estimado en concepto de evitación y evasión fiscal por parte de grandes multinacionales e inversores que operan en países en desarrollo.
- Finalmente, estos flujos también han sido criticados tradicionalmente porque algunos expertos estiman que no operan de acuerdo con criterios de financiación responsable (Eurodad 2011).

Así, pues, si bien los flujos de capital privado presentan oportunidades para financiar el desarrollo, como veremos a continuación, **estas oportunidades sólo pueden materializarse si estos flujos operan bajo condiciones de financiación e inversión responsable** (Eurodad 2011).

Inversión Extranjera Directa (IED)

Con un monto de alrededor de 300.000 millones de dólares en 2013 (UN DESA 2013), la Inversión Extranjera Directa es el flujo más cuantioso entre los flujos de capitales privados. Es también el mayor flujo financiero, público o privado, hacia los países pobres. Sin embargo, como he dicho anteriormente, si contáramos los flujos financieros que salen de los países pobres en concepto de evasión y evitación fiscal —por parte de grandes multinacionales e inversores extranjeros— el signo de este flujo devendría claramente negativo.

Estimar el signo exacto de este flujo es difícil, puesto que no existen datos claros e internacionalmente consensuados sobre la cantidad que pierden los países pobres cada año en concepto de evasión y evitación fiscal. Como hemos dicho, algunos expertos estiman esta cantidad alrededor de los 750.000 millones de dólares al año. Otras instituciones calculan que la cantidad que los gobiernos de los países en desarrollo pierden en concepto de evasión y evitación fiscal es tres veces mayor que lo que reciben en concepto de AOD (Gurria, 2008).

La IED es mucho más estable que otros flujos privados que veremos a continuación. A pesar de la falta de consenso respecto a los efectos positivos y



negativos de la IED en el desarrollo (Nunnenkamp, 2002), algunos expertos creen que este tipo de inversión es positiva puesto que suele tener un horizonte a largo plazo y tiene el potencial de transferir tecnología y conocimiento, y crear capital físico y humano que contribuya al desarrollo de los países pobres.

Sin embargo, también tiene aspectos problemáticos. Está altamente concentrada en algunas regiones (como Asia y América Latina; solamente el 10% de la IED se canaliza hacia África), y sectores (industria extractiva y materias primas). Además, en años recientes, la IED se ha utilizado para adquirir de negocios en los países en desarrollo, en vez de generar nueva inversión (Singh, 2007). Después de la crisis también ha incrementado su volatilidad y se ha canalizado a través de instrumentos financieros basados en la deuda en vez de las acciones (UN DESA 2013), que como se sabe abre la puerta a tipo de estructuración de la inversión mucho más proclive a la evitación fiscal.

Uno de los problemas fundamentales de la IED es que frecuentemente no sigue criterios de inversión o financiación responsable. Si la inversión extranjera es respetuosa con la legislación y las prioridades de desarrollo nacionales, si genera oportunidades de negocio para las empresas de los países pobres, si no repatria excesivas cantidades de beneficios y en su lugar reinvierte en el país de origen, si genera puestos de trabajo decente, y si paga todos los impuestos que debería (Eurodad 2011), su potencial de ser una fuerza positiva para el desarrollo es muy alto. Si estas condiciones no se dan, puede llegar a ser incluso nociva para los países pobres (Nunnenkamp, 2002).

Desafortunadamente, los marcos legislativos existentes y las prácticas de la IED con frecuencia no cumplen con los criterios mencionados que podrían convertirla en un motor positivo para el desarrollo.

Préstamos bancarios e inversión de cartera

La inversión de cartera es mucho más modesta, con sólo 59.000 millones de dólares al año. Sin embargo, es importante apuntar que a finales de los 90 este flujo era deficitario para los países pobres, y que a partir de la crisis global se ha convertido en una transferencia positiva (siempre que no contemos la evasión y evitación fiscal estimada), aunque a partir de 2010 ha vuelto a bajar significativamente.

Los préstamos privados de las instituciones financieras y bancos globales han sido negativos desde los años 90, y su signo negativo ha aumentado fuertemente desde 2010. En 2013 supusieron una transferencia neta de los países pobres hacia los ricos (en concepto de pago de deuda y repatriación de capital por parte de los bancos globales) de más de 130.000 millones de dólares (UN DESA 2013).



Estos flujos, pues, suponen una transferencia neta de recursos de los países pobres a los ricos, son altamente volátiles, después de la crisis global cada vez están más centrados en la inversión a corto plazo y frecuentemente no cumplen los mínimos criterios de financiación responsable que contribuya al desarrollo sostenible y que beneficie a la población de los países en desarrollo (Eurodad 2011).

Sistema financiero global

Pero el mayor problema de los mercados de capitales internacionales es, sin duda, la falta de regulación, que en las últimas décadas ha sido responsable de algunos de los mayores desastres económicos y humanos del planeta. Este ha sido el caso de las crisis financieras que asolaron América Latina en los 80, la crisis asiática de finales de los 90, y la crisis financiera y económica global que empezó en 2008 y que sigue haciendo estragos en muchos países del planeta.

A pesar de que el sistema financiero global es complejo, y las reflexiones sobre las reformas necesarias incontables y fragmentadas, uno de los síntomas principales de su disfuncionalidad es la acumulación de reservas sin precedentes que los países en desarrollo y las economías emergentes empezaron a finales de los años 90. La ausencia de instituciones y mecanismos globales que sean efectivos en la regulación financiera y el arbitraje de los desequilibrios globales (entre los países deficitarios y los que generan superávit) ha dejado a los países en desarrollo sin más opciones que acumular grandes reservas para poder lidiar con crisis financieras y las salidas repentinas de capitales asociadas con éstas.

A pesar de ser una estrategia prudente dadas las actuales condiciones institucionales globales, es una estrategia muy costosa para los países en desarrollo y economías emergentes. Justo antes de la crisis, las reservas de los países en desarrollo llegaron al máximo histórico de 1,2 billones de dólares, y aunque han bajado sustancialmente desde entonces hasta 777.000 millones en 2011, este flujo continúa suponiendo un préstamo muy barato para los países ricos (en cuyos bonos del tesoro, con un tipo de interés bastante bajo, se invierte la mayor parte de estas reservas).

Algunos expertos estiman que al invertirse en bonos del tesoro de países ricos, los países pobres pierden cada año por lo menos 300.000 millones de dólares (Eurodad 2010).⁽⁶⁾ Junto con la evasión y la evitación fiscal, esta transferencia

(6) Esta estimación se basa en el diferencial del interés entre bonos del Tesoro de los países ricos e inversiones con rentabilidad más alta. Sin embargo, no incluye el coste de oportunidad que supone el potencial incremento en el crecimiento económico que los países en desarrollo sacrifican al no invertir en sus propios países estas cantidades ingentes de capital.



de recursos financieros de los países pobres hacia los ricos continúa perpetuando la pobreza y las desigualdades globales que todavía mantienen a más de 2.000 millones de personas en la pobreza absoluta.⁽⁷⁾

Para evitar esta transferencia de riqueza de los países pobres a los ricos, es fundamental establecer mecanismos —o utilizar las posibilidades existentes en las Instituciones Financieras Internacionales— para coordinar las políticas macroeconómicas y desequilibrios globales, así como para proveer una «póliza de seguros» o red de seguridad global y evitar la costosa estrategia de la acumulación excesiva de reservas por parte de los países pobres.

4 FINANCIACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO: ¿QUO VADIS?

La financiación pública para el desarrollo, en principio, tiene unas características más adecuadas para financiar el desarrollo y la erradicación de la pobreza en los países menos desarrollados.

La financiación que proveen a través de donaciones y créditos los donantes bilaterales y multilaterales tiene, en la mayoría de los casos, un objetivo explícito para erradicar la pobreza o para contribuir al desarrollo sostenible; suele ser más transparentes que los flujos privados; y suelen estar sujetas a unas condiciones de control público mayores que los flujos privados.

Sin embargo, en el pasado no ha estado exenta de problemas —al igual que los flujos de capital privado. Las principales críticas se han centrado alrededor de los préstamos emitidos por donantes o instituciones multilaterales —que generaron durante la segunda mitad del siglo XX grandes cantidades de deuda externa, en ocasiones considerada ilegítima o irresponsable—, así como de la cantidad y la calidad de la ayuda. Uno de los problemas que ha socavado en el pasado la calidad de la ayuda han sido las condiciones que los donantes han impuesto a los países en desarrollo, que han sido tan onerosas que han llevado a algunos gobiernos de los países pobres a recurrir —en cuanto han podido— a los mercados de capitales internacionales.

A estas críticas más recientemente se le han sumado otras, muy relacionadas con los cambios que la financiación pública para el desarrollo está sufriendo como consecuencia de la crisis global y de su impacto en las finanzas públicas de los países ricos. Como veremos en esta sección, los cambios que está sufriendo la financiación pública para el desarrollo ponen en entredicho los

(7) Datos no publicados que Andy Sumner compiló y compartió con la autora en 2013.



compromisos que los donantes habían contraído, hasta 2008, en materia de cantidad y calidad de la AOD.

Sin embargo, un cambio más profundo recorre las finanzas públicas para el desarrollo: en ausencia de recursos públicos, los donantes cada vez están recurriendo en mayor medida al sector privado con el fin de compensar la caída en los fondos oficiales. Este giro al sector privado presenta —como siempre— oportunidades y riesgos, que si no se calibran con detenimiento pueden hacernos desandar el largo camino andado en las últimas décadas para mejorar la calidad y los resultados de la cooperación internacional. Esta sección explora algunos de estos riesgos y propone posibles formas de abordarlos.

Ayuda al desarrollo: ¿en caída libre?

El síntoma más evidente del impacto de la crisis global en las finanzas públicas de los países ricos fue la caída, por primera vez en décadas, de la AOD en 2011. Después de este año, la AOD global ha entrado en una tendencia descendente, que se acelera con los años. En 2012, la caída de la ayuda fue la mayor desde 1997 (OECD 2013).

La caída en la AOD podría estar empezando su descenso. Según una investigación del Banco Mundial (Dang, Knack and Rogers, 2009), los países donantes afectados por crisis financieras suelen reducir su AOD alrededor de un 25%, y el efecto suele prolongarse hasta una década después del comienzo de la crisis financiera.

Pero no sólo la cantidad importa. Los limitados avances alcanzados en materia de calidad de la ayuda, que se intentó promover desde principios de la década de los 2000 a través de la agenda de la eficacia de la ayuda, podría también estar en riesgo. Estos temores están fundados en algunas tendencias ya perceptibles entre los donantes (OECD 2013):

- La cantidad de ayuda que llega a desembolsarse en los países pobres de forma predecible y que, por tanto, estos países pueden presupuestar ha descendido entre los donantes de las economías avanzadas;
- La proporción de AOD para los países menos desarrollados también ha entrado en tendencia descendente;
- La proporción de ayuda multilateral (que suele considerarse políticamente más neutra que la bilateral, frecuentemente con fuertes motivaciones políticas y comerciales) también ha descendido.

Además, modalidades como el apoyo presupuestario —en general considerada como una opción de desembolso sobre la cual los países en desarrollo



tienen mayor capacidad de apropiación y por lo tanto es más eficaz— también parecen estar en descenso entre algunos donantes.

Los recortes presupuestarios experimentados en muchos países ricos están poniendo cada vez más presión sobre los flujos de AOD; y los gobiernos de estos países han optado por modalidades de desembolso que, en apariencia, puede parecer que generan más resultados a corto plazo, pero que desandan el arduo aprendizaje que la comunidad internacional ha hecho en las últimas seis décadas en materia de desarrollo a largo plazo, sostenible y eficaz, y liderado por los propios países pobres.

Así, pues, muchos donantes han centrado la AOD alrededor de una agenda de resultados bastante cortoplacista; han empezado a externalizar muchos servicios para reducir la partida presupuestaria destinada a pagar salarios en las agencias oficiales para el desarrollo; y, como explico a continuación, han empezado a mezclar subvenciones con créditos y con financiación privada para compensar la caída de las donaciones.

Blending: viejos y nuevos prestamistas

Los préstamos oficiales para el desarrollo, extendidos por agencias bilaterales o multilaterales, han sido un instrumento en uso desde hace décadas. Sin lugar a dudas, son un instrumento financiero para el desarrollo extremadamente útil, si se ejecutan de forma responsable y acorde con los principios de eficacia de la ayuda. Sin embargo, si no se utilizan de forma responsable pueden generar problemas importantes de sobre-endeudamiento de los países en desarrollo, incapacidad de pago de la deuda, e incluso de ilegitimidad de la deuda emitida.

Como respuesta al impacto de la crisis financiera y económica global en los países en desarrollo, el monto de créditos emitidos —sobre todo por los bancos multilaterales, pero también el Fondo Monetario Internacional— incrementó sustancialmente. En un contexto de crisis global, esta respuesta es esperada y acorde con el mandato de estas instituciones.

Sin embargo, más sorprendente ha sido la tendencia de las agencias de desarrollo bilaterales, la mayoría de las cuales no tiene experiencia ni mandato para ejercer de prestamistas. En el Reino Unido se baraja la posibilidad de crear un banco bilateral para el desarrollo para ejercer esta función. Las instituciones europeas han creado una plataforma responsable de los instrumentos crediticios para el desarrollo (*blending platform*). Y otros donantes también están considerando posibilidades similares.



Las razones principales detrás de esta tendencia incluyen la reducción del monto de AOD en muchos de los países ricos (con lo cual la mezcla de subvenciones con créditos da la sensación de incrementar el monto total disponible para la cooperación al desarrollo); el incremento del número de países de renta media que algunos donantes consideran que ya no deben recibir subvenciones, sino créditos; y, finalmente, el reconocimiento que los cambios económicos y financieros globales podrían estar cambiando el mapa económico y de la pobreza global, y con él la razón de ser de las agencias oficiales para el desarrollo.

Las razones, pues, son una mezcla de crisis financiera y existencial de las agencias para el desarrollo, que poco tiene que ver con un análisis objetivo de los instrumentos financieros que mejor se adecuan a las necesidades actuales y criterios de eficacia de la ayuda. De hecho, la proliferación de instituciones, fondos e instrumentos financieros para la cooperación al desarrollo se ha considerado uno de los problemas que socavan la eficacia de la ayuda. Así, pues, si la voluntad de utilizar más préstamos (*blending*) fuera técnica y no política, los donantes serían más proclives a utilizar las instituciones existentes que tienen experiencia y mandato para gestionar créditos para el desarrollo, como los bancos multilaterales y regionales para el desarrollo, en vez de crear nuevas instituciones bilaterales.

Ayuda al sector privado: *Leveraging*

Al igual que con los créditos para el desarrollo, el uso de recursos públicos para apoyar o dinamizar la contribución del sector privado al desarrollo económico y social de un país no tiene nada de nuevo.

Es la política de intervención del estado en la economía que ha venido a denominarse política industrial, y que todas las economías avanzadas han utilizado profusamente para impulsar su desarrollo económico (a pesar de que en las últimas décadas, apenas se ha oído a hablar de políticas industriales porque la ortodoxia económica ha denostado cualquier intervención del estado en los que se consideraba que tenía que ser un funcionamiento libre del mercado). También la han utilizado de forma exitosa las economías asiáticas que se han industrializado en las últimas décadas. Y aunque no siempre ha funcionado con éxito (véase la experiencia africana de los 60 y 70 o algunas experiencias de políticas de sustitución de importaciones en América Latina en el mismo periodo), casi nunca el desarrollo económico ha funcionado sin ellas (ver Reinert 2007 o Chang 2002, 2008 y 2010).

Sin embargo, la clave del éxito de estas políticas es una visión clara del gobierno y las élites económicas del país en cuestión del modelo de desarrollo a



largo plazo que el país debe emprender. Una política industrial liderada por agencias para el desarrollo de los países del norte incurre en un riesgo muy alto de servir a los intereses comerciales de estos países, y no tanto de los países del sur.

Si las agencias para el desarrollo tienen un deseo genuino de ayudar a los países pobres a desarrollar su propio sector privado, quizá deberían considerar una transferencia de recursos a las instituciones nacionales de estos países que se dedican a la promoción industrial y del comercio. Y en todo caso, sería también recomendable utilizar las Instituciones Financieras para el Desarrollo (DFIs en sus siglas en inglés) para desempeñar estas funciones, en vez de intentar que las agencias oficiales para el desarrollo desempeñen, una vez más y como hemos visto en el caso del *blending*, funciones para las que no tienen ni experiencia ni claro mandato.

Por último, hay que tener en cuenta que la AOD es cada vez más limitada y jamás ha sido suficiente para financiar, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que tienen por objetivo invertir en desarrollo humano y social que tiende a dar resultados a largo plazo, y para el que la financiación pública en forma de donaciones suele ser muy necesaria porque no existen otras fuentes de financiación. Si la AOD debe utilizarse cada vez más para financiar actividades del sector privado, por lo menos las agencias para el desarrollo deberían asegurarse que estas inversiones tienen unos objetivos claros de promoción del desarrollo equitativo y sostenible y un impacto positivo en las personas que viven en situación de pobreza (adicionalidad para el desarrollo), y que no pueden ser financiadas con otro tipo de fondos (adicionalidad financiera).

5 ROMPIENDO LAS CADENAS: FINANZAS DOMÉSTICAS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

A pesar de que la financiación externa, pública y privada, continúa siendo muy necesaria, en particular para algunos países en desarrollo, los problemas que ambas han presentado en el pasado, así como los derroteros que podrían seguir en el futuro, sugieren que los países en desarrollo deberían cada vez más pensar seriamente en la necesidad de apostar —en la medida de lo posible— por la financiación doméstica para el desarrollo.

Uno de los motivos principales es el peso relativo de los recursos domésticos. Los impuestos y contribuciones a la seguridad social de los países en desarrollo suponen alrededor del 30% del PIB de los países de ingresos



medios, y 17% de los de bajos ingresos. Ninguno de los flujos externos llega cerca de estos porcentajes. Por ejemplo, en los países de bajos ingresos, la AOD supone, de promedio, el 10% de su PIB. Y la inversión doméstica supone alrededor de una cuarta parte del PIB de los países en desarrollo, mientras que la IED ni tan siquiera llega al 2% (Griffiths, 2013).

Estos flujos financieros son mucho más predecibles y menos volátiles que los externos. Y los países en desarrollo tienen mucho mayor control sobre su uso que con los recursos externos, que suelen llegar con condiciones de los donantes o de los inversores extranjeros, como hemos mencionado en las secciones anteriores.

Además, los impuestos recolectados por los gobiernos de los países en desarrollo no sólo tienen un efecto positivo en su capacidad presupuestaria, sino que también fortalecen la gobernanza y las instituciones de estos países: cuando el gobierno tiene mayor capacidad fiscal, los ciudadanos y las empresas suelen reclamar mayor transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos respecto al gasto público.

También la inversión doméstica suele contribuir en mayor medida que la extranjera al desarrollo nacional: es mucho menos volátil y con horizontes a largo plazo; suele desarrollar un tejido industrial más diverso —no sólo grandes empresas multinacionales, sino que también pequeña y mediana empresa; el desarrollo de pequeña y mediana empresa suele dar lugar a una mayor creación de empleo y una mayor contribución al PIB (International Tax Dialogue 2007).

A pesar de que la recaudación fiscal de los países en desarrollo ha aumentado en la última década (Griffiths, 2013), la evasión y evitación fiscal continúan siendo el gran problema de los países en desarrollo. Como he mencionado en secciones anteriores, algunos expertos estiman que cada año podrían estar saliendo 750.000 millones de dólares de los países en desarrollo en concepto de evasión y evitación fiscal (GFI 2013). Según la OECD, el tesoro público de estos países podría estar perdiendo tres veces más de lo que recibe en concepto de ayuda al desarrollo.

Como resultado de importantes campañas de ONG y de una mayor concienciación de expertos e instituciones internacionales, hoy en día la evasión y evitación fiscal se considera uno de los principales problemas en la financiación para el desarrollo. La solución está al alcance de la comunidad internacional, pero requiere coordinación y voluntad política.



6 CONCLUSIONES

El mapa del crecimiento económico y los flujos financieros globales se encuentra en pleno cambio. Los países del Sur ya no están en la cola del crecimiento global; más bien se han convertido —por lo menos algunos de ellos— en la locomotora (World Bank 2013). Siguiendo las oportunidades económicas, los flujos financieros también están apostando fuertemente por la inversión en los países del Sur.

Todo ello podría cambiar el mapa económico y financiero mundial en las próximas décadas, y con él quizá también el de la pobreza y la desigualdad global. En el próximo lustro, sin embargo, es muy probable que continuemos lidiando con viejos retos de las finanzas para el desarrollo, pero en un contexto de transición cada vez más cambiante y más confuso y que genera nuevas preguntas para las cuales aún no tenemos nuevas respuestas.

De momento, es esperable que los flujos financieros Sur-Norte continúen siendo fuertemente deficitarios para los países en desarrollo. Las NNUU estiman que en 2007 los países pobres transfirieron 881.000 millones de dólares hacia los países ricos (UN DESA 2011). Sin embargo, si tenemos en cuenta los flujos financieros ilícitos, la transferencia financiera Sur-Norte podría ser de más de 1.600.000 millones al año —o lo que es lo mismo, casi toda la riqueza que producen países como India, Canadá o Australia en un año, y más de toda la riqueza que produce España en un año (FMI 2013).

Entre las transferencias Norte-Sur, los flujos de capital privado constituyen el mayor flujo de capital extranjero hacia los países en desarrollo, y son los que han crecido más y más rápidamente. Si las actuales tendencias continúan, estos flujos podrían consolidarse como el flujo más importante Norte-Sur. Sin embargo, su volatilidad está en aumento después de la crisis global; y continúan fuertemente concentrados en algunos países. Además, su saldo es negativo cuando se tiene en cuenta el monto estimado en concepto de evitación y evasión fiscal por parte de grandes multinacionales e inversores que operan en países en desarrollo. A fin de que contribuyan de forma positiva al desarrollo, estos flujos deben operar de acuerdo con criterios de financiación responsable que garanticen el pago de impuestos en los países en desarrollo, el respeto por estándares internacionales sociales, laborales y medioambientales, la promoción de las oportunidades de negocio para las empresas de los países pobres, y la alineación con sus estrategias de desarrollo económico y social (Eurodad 2011).

La financiación pública para el desarrollo, en principio, tiene unas características más adecuadas para financiar el desarrollo y la erradicación de la



pobreza en los países menos desarrollados. En el pasado no ha estado exenta de problemas, tanto en su calidad como en su cantidad. En el pasado, los flujos oficiales (que engloban no sólo la AOD, sino también los préstamos y las inversiones en proyectos del sector privado) han sido deficitarios. Y en el futuro próximo es predecible que cambios profundos afecten a las finanzas públicas para el desarrollo. Por un lado, la AOD entró en 2011 en una tendencia descendiente que podría durar hasta el 2020 (Dang, Knack and Rogers 2009). No sólo la cantidad estaría en peligro, sino también la calidad.

Desde el comienzo de la crisis global, muchos donantes han centrado la AOD alrededor de una agenda de resultados bastante cortoplacista; han desandado parte de los avances hechos en eficacia o calidad de la ayuda y han empezado a mezclar subvenciones con créditos (*blending*) y con financiación privada para compensar la caída de las donaciones (*leveraging*). Ambos tipos de cooperación se han usado tradicionalmente y son mecanismos útiles para la cooperación. Sin embargo, es necesario que estén regidos por decisiones estratégicas, respetando los criterios de eficacia de la ayuda y la cooperación internacional, y teniendo por objetivo —por encima de todo— una contribución positiva a la erradicación de la pobreza y el desarrollo equitativo (criterios que no está claro se estén tomando en cuenta en las decisiones más recientes de las agencias oficiales para el desarrollo).

A pesar de que la financiación externa, pública y privada, continúa siendo muy necesaria, en particular para algunos países en desarrollo, los problemas que ambas han presentado en el pasado, así como los derroteros que podrían seguir en el futuro, sugieren que los países en desarrollo deberían cada vez más pensar seriamente en la necesidad de apostar —en la medida de lo posible— por la financiación doméstica para el desarrollo.

Uno de los motivos principales es el peso relativo de los recursos domésticos. Además, los impuestos recolectados por los gobiernos de los países en desarrollo no sólo tienen un efecto positivo en su capacidad presupuestaria, sino que también fortalecen la gobernanza y las instituciones de estos países. El gran reto para los países en desarrollo continúa siendo la evasión y evitación fiscal que genera una pérdida en las arcas públicas de los países pobres tres veces mayor que lo que reciben en AOD.

Así, pues, la buena regulación de los flujos de capital privado extranjero; reformas en el sistema financiero internacional que pongan fin a la evasión y evitación fiscal, y que provean un mecanismo de seguridad financiera global que no obligue a los países en desarrollo a acumular cantidades desproporcionadas de reservas; y la vuelta a una agenda de calidad de la ayuda y la cooperación oficial son elementos esenciales para el futuro de las finanzas para el desarrollo.



7 BIBLIOGRAFÍA

- ASTLEY, M. (et al.) (2009): «Global imbalances and the financial crisis», *Quarterly Bulletin of the Bank of England*, Q3: 178-190.
- CHANG, H-J. (2002): *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem.
- CHANG, H-J. (2008): *Bad Samaritans The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. New York: Bloomsbury Press.
- CHANG, H-J. (2010): *23 Things They Don't Tell You About Capitalism*. London: Penguin Books.
- DANG, H-A.; Knack, S. y Rogers, H. (2009): «International Aid and Financial Crises in Donor Countries», *World Bank Policy Research Working Papers*. Washington: December.
- DERVIS, K. (2012): «Convergence, Interdependence, and Divergence», *World Bank Finance & Development*. Washington: September.
- GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY (2013): *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011*. Washington.
- GRIFFITHS, J. (2013): «Global Financial Flows, Aid and Development», *Concord report*. Brussels.
- GURRIA, A. (2008): *The Global Tax Dodgers* (en línea). <http://www.theguardian.com/commentisfree/2008/nov/27/comment-aid-development-tax-havens>. Acceso a 14 de Mayo de 2014.
- HAWKSWORTH, J. y TIWARI, A. (2011): «The world in 2050. The accelerating shift of global economic power: challenges and opportunities», *Pricewaterhouse Coopers paper*.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2013): *World Economic Outlook*. Washington.
- INTERNATIONAL TAX DIALOGUE (2007): «Taxation of small and medium enterprises», *Background paper for the International Tax Dialogue Conference*. Buenos Aires.
- NUNNENKAMP, P. (2002): «Foreign Direct Investment in Developing Countries», *CUTS Monographs on Investment and Competition Policy*. Jaipur.
- MILANOVIC, B. (2012): «Global inequality: from class to location, from proletarians to migrants», *Global Policy*, May, Volume 2, Issue 3: 125-134.



- MILANOVIC, B. (2013): *Global income inequality: Current trends and future development* (en línea) http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1368745341168/BMilanovic_PolicyResearchTalk_Global_Income_Inequality.pdf Acceso a 14 de Mayo de 2014.
- MOLINA, N. y RUIZ, M. (2010): «The cost of reserves: How developing countries pay de price of global financial instability», *Eurodad report*. Brussels.
- MOLINA, N. (2011): «Responsible finance charter», *Eurodad report*. Brussels.
- OECD (2013): *Economic Outlook*. Paris.
- OECD (2013): Aid stats (en línea) www.oecd.org
- REINERT, E. (2007): *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor*. London: Constable.
- SINGH, K. (2007): *Why Investment Matters*. Delhi: Madhyam books.
- SUMNER, A. y EDWARD, P. (2013): *The poor, the prosperous and the inbetweens: A fresh perspective of global society, inequality and growth* (en línea) [http://www.kcl.ac.uk/aboutkings/worldwide/initiatives/global/intdev/people/Sumner/Inequality-Paper-\(10June2013\).pdf](http://www.kcl.ac.uk/aboutkings/worldwide/initiatives/global/intdev/people/Sumner/Inequality-Paper-(10June2013).pdf) Acceso a 14 de Mayo de 2014.
- UNITED NATIONS DEPARTMENT FOPR ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UN DESA) (2011): *World Economic Situation and Prospects*. New York.
- UNITED NATIONS DEPARTMENT FOPR ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UN DESA) (2013): *World Economic Situation and Prospects*. New York.
- WORLD BANK (2013): *Global Economic Prospects*. Washington.



La seguridad alimentaria y nutricional en el marco post-2015. ¿Cambio de rumbo o más de lo mismo?

Lourdes Benavides de la Vega

Responsable de Justicia Económica Departamento de Campañas y Ciudadanía Oxfam Intermón
lbenavides@oxfamintermon.org

Fecha de recepción: 10/02/2014

Fecha de aceptación: 10/03/2014

Sumario

1. ¿Cómo se plantea el marco de desarrollo post-2015?
2. La seguridad alimentaria y nutricional en el marco de desarrollo post-2015.
3. Reflexiones finales.
4. Bibliografía.

RESUMEN

En vísperas del año 2015, en un contexto muy diferente al del año 2000, nos preguntamos cómo será el nuevo marco de desarrollo. Se presentan nuevos retos globales como la creciente desigualdad de ingresos, el cambio climático o los impactos de la crisis económica. ¿Se conseguirá un cambio estructural? ¿Cuáles son los principales debates en la lucha contra el hambre y cómo estará recogida en la agenda de desarrollo? Un análisis de los principales debates e informes en la fase previa al inicio de las negociaciones intergubernamentales muestra que es necesario un cambio radical de marco y una visión transformadora, una agenda única y coherente, universal, sostenible y con los medios de implementación necesarios. Debe recoger responsabilidades y obligaciones de los estados y reformas sustanciales en la gobernanza global; con la seguridad alimentaria y nutricional en el centro.

Palabras clave:

Post-2015, agenda de desarrollo, Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), Seguridad Alimentaria, universalidad, sostenibilidad, gobernanza, medios de implementación.

**ABSTRACT**

On the eve of 2015, in an ever changing context since 2000, we wonder how the new framework will look like. There are new global challenges like growing income inequalities, climate change or the impacts of the economic crisis. Will there be a radical change? What are the major debates in the fight against hunger and how will it be included in the development agenda? The analysis of the debates and inputs in the period preceding the start of intergovernmental negotiations shows that there needs to be a structural change and a transformative vision, a single, coherent, universal, sustainable agenda, with the necessary means of implementation. It should include political state responsibilities and obligations and substantial reforms in global governance; food security and nutrition security should be at its core.

Keywords:

Post-2015 agenda, Sustainable Development Goals (SDG), Millennium Development Goals (MDG), Food security, universality, sustainability, governance, implementation means.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) definieron prioridades globales sobre pobreza, educación, género, salud, medio ambiente y cooperación internacional. Si por un lado, el marco de desarrollo aún vigente consiguió dar forma al diálogo y a la inversión en el ámbito del desarrollo, también ha mostrado sus límites. En vísperas del año 2015 se presentan retos globales complejos, como la creciente desigualdad de ingresos, el cambio climático, la acelerada degradación de los recursos naturales, los impactos de la crisis económica y financiera mundial, la volatilidad de los precios de las materias primas agrícolas, la caída de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) o el fracaso de las negociaciones comerciales en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio.

Además, vivimos en un mundo diferente al de los noventa, multipolar, con estados emergentes que han ganado en peso económico y político y un continente europeo debilitado por los efectos de la crisis. ¿Qué se puede esperar del nuevo marco de desarrollo? ¿Tendremos unos ODM mejorados o se conseguirá un cambio más radical de planteamiento centrado en las causas de la pobreza? ¿Dónde están hoy los principales debates y qué lugar de la agenda ocupa la lucha contra el hambre? Planteamos estas preguntas desde el análisis del debate que el Secretario General de Naciones Unidas inició en el verano de 2012, con especial atención a las posiciones defendidas por las organizaciones de la sociedad civil organizada, tanto del Norte como del Sur.

La Declaración del Milenio⁽¹⁾, referente fundamental de los ODM sigue siendo un marco de amplio consenso para la futura agenda de desarrollo. Los valores que sustenta: libertad, igualdad, solidaridad internacional, tolerancia, respeto por el medio ambiente y responsabilidad compartida siguen vigentes para la mayoría, pero la articulación de un nuevo marco basado en los aprendizajes de los ODM y en un amplio proceso de consulta abierto en 2012 deja abierto por el momento un gran abanico de opciones y de enfoques. Partiendo de la revisión de los resultados de los ODM y de la evolución del contexto, trataremos de resaltar los elementos fundamentales del debate previo a la negociación intergubernamental sobre los futuros objetivos de desarrollo, y analizaremos qué cambios son deseables y posibles en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional.

(1) ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2000): *Declaración del Milenio*, Resolución A/RES/55/2. <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> acceso 22 de febrero de 2014.



1 ¿CÓMO SE PLANTEA EL MARCO DE DESARROLLO POST-2015?

El plazo fijado hace quince años para los ODM se acerca rápidamente y los gobiernos, donantes, receptores de ayuda y organismos multilaterales tratan de promover un último impulso en el alcance de las metas y se preparan para rendir cuentas sobre los compromisos internacionales que asumieron en el año 2000. Comienzan en paralelo los debates sobre el futuro de la agenda de desarrollo en un contexto que ha cambiado con el incremento de la desigualdad en países emergentes y desarrollados, la mayor concentración de pobreza en países de renta media, la fuerte caída de la AOD frente al incremento de la Cooperación Sur-Sur y de otras formas de cooperación triangular o de los flujos comerciales y de inversión.

1.1. ¿Qué hemos aprendido de los Objetivos de Desarrollo del Milenio?

Respaldado por 189 gobiernos, el conjunto de los ODM representa un consenso sin precedentes en el ámbito del desarrollo internacional, más incluso que anteriores iniciativas que vieron la luz entre los años sesenta y noventa. Desde los primeros años la gran mayoría de estos países informaban sobre acciones y medidas tomadas con referencias a las metas fijadas por los ODM.⁽²⁾ Conllevó, además, una amplia movilización social, permitió concentrar esfuerzos y recursos, con mecanismos de rendición de cuentas homogéneos, y se convirtió en referente para las reivindicaciones de la sociedad civil. Por todo ello, se consideran un éxito de la comunidad internacional.

Pero los ODM representan también una determinada visión del desarrollo, basada en acuerdos alcanzados durante décadas anteriores en conferencias organizadas por las Naciones Unidas y en cumbres internacionales, ampliamente influenciada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y por las propuestas que aparecían en su informe *Modelando el siglo 21: la contribución de la cooperación al desarrollo*⁽³⁾. Los demás actores, sobre todo los no estatales, aceptaron la propuesta sin oportunidad para aportar sus propias visiones, de ahí que la ausencia de participación en su definición sea una de las críticas más duras a los ODM.

(2) LANCET and LONDON INTERNATIONAL DEVELOPMENT CENTRE COMMISSION (2010): *The Millennium Development Goals: a cross-sectoral analysis and principles for goal setting after 2015*, The Lancet Commissions Executive Summary. http://c96268.r68.cf3.rackcdn.com/Lancet-LIDCCommissionOnMDGs_130529180911473.pdf acceso 7 de febrero de 2014.

(3) ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, Development Aid Committee (1996): *Shaping the 21st century: the contribution of development cooperation*. <http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf> acceso 9 de febrero de 2014.



Para muchos, los ODM se limitaron a un acuerdo de mínimos que, alejándose de una perspectiva de cambio, en la que los países en desarrollo pudieran aspirar a reducir la brecha que les separaba y alcanzar a los países ricos, planteaba unas metas específicas que situaban la responsabilidad en los gobiernos de los países en desarrollo frente a sus propios ciudadanos. Se privilegiaban estándares como el número de personas por debajo de un determinado umbral o el porcentaje de personas con acceso a servicios. Por todo ello, los ODM se basan en el fortalecimiento de capacidades, las respuestas a necesidades (y no a titularidad de derechos) y en la cooperación internacional.⁽⁴⁾

El contexto político de los años noventa durante el cual se acordaron los ODM marcó las normas, valores, criterios que los impregnaban. Hulme sugiere que los ODM se desarrollaron en el cruce entre una ideología neoliberal liderada por los Estados Unidos, que promovía el crecimiento económico basado en el libre mercado y una gestión basada en resultados, y por otro un enfoque de reducción de la pobreza multidimensional defendido por diversos países desarrollados, organismos multilaterales y organizaciones no gubernamentales.⁽⁵⁾ El Objetivo 1 es una muestra clara de esta visión neoliberal basada en el crecimiento económico para la reducir la pobreza. En contrapartida, el Objetivo 8, que resume los compromisos de los países desarrollados, se enfocaba hacia algunas cuestiones estructurales del comercio internacional y el sistema financiero, pero con unas metas que se limitaron únicamente a la AOD, los flujos comerciales (subsidios, aranceles) y al alivio de la deuda, sin plantear cambios reales en las reglas internacionales. En realidad, el único Objetivo que recogía los desequilibrios estructurales en las relaciones internacionales y las responsabilidades de los países desarrollados, se mostraba poco preciso e insuficiente en relación con los debates anteriores.⁽⁶⁾

OBJETIVO 1: ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE

Meta 1.A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a un dólar al día.

Meta1.B: Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes.

Meta 1.C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

(4) LANCET and LONDON INTERNATIONAL DEVELOPMENT CENTRE COMMISSION (2010), op cit.

(5) HULME, D. (2009): *Governing Global Poverty? Global Ambivalence and the Millennium Development*, short version http://www.eadi.org/fileadmin/MDG_2015_Publications/Hulme_PAPER.pdf acceso 11 de febrero de 2014.

(6) ALONSO, J.A. (Ed) (2013): *Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible: consideraciones sobre la agenda post-2015* (Documento sujeto a corrección) Madrid, Julio 2013.



OBJETIVO 8: FOMENTAR UNA ALIANZA MUNDIAL PARA EL DESARROLLO

Meta 8.A: Atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados, los países sin litoral y los pequeños estados insulares en vías de desarrollo.

Meta 8.B: Continuar desarrollando un sistema comercial y financiero abierto, basado en reglas establecidas, predecible y no discriminatorio.

Meta 8.C: Lidar en forma integral con la deuda de los países en vías de desarrollo.

Meta 8.D: En cooperación con el sector privado, hacer más accesible los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicaciones.

Los resultados alcanzados por los ODM son desiguales e irregulares. El Informe 2013 sobre los ODM muestra que el porcentaje de habitantes en tugurios disminuyó significativamente, destaca mejoras en todas las áreas de la salud, en la enseñanza primaria, la lucha contra el paludismo y la tuberculosis o en el acceso a fuentes de agua mejorada. Pero en la desigualdad de género, el saneamiento o el medio ambiente no se ha avanzado lo suficiente. El informe menciona que «el aumento de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) se está acelerando. Hoy las emisiones son un 46% más altas que en 1990 y se siguen perdiendo bosques a un ritmo alarmante».⁽⁷⁾

Para el Objetivo 1, los datos muestran que se ha alcanzado el objetivo cinco años antes de lo previsto. «En las regiones en desarrollo la proporción de personas que viven con menos de 1,25 dólares al día cayó del 47% en 1990 al 22% en 2010. Aproximadamente 700 millones de personas menos vivían en condiciones de pobreza extrema en 2010 que en 1990».⁽⁸⁾ Sin embargo, aunque las tasas de pobreza extrema han descendido en todas las regiones del mundo, esos avances esconden amplias variaciones entre regiones, con mucho menos progreso en el continente africano y en Asia del Sudeste. A pesar de este logro a nivel mundial, un total de 1.200 millones de personas siguen viviendo en la pobreza extrema y la crisis económica y financiera ha ampliado el déficit mundial de empleo en 67 millones de personas.⁽⁹⁾ Por otra parte, según los datos publicados por Naciones Unidas, 842 millones de personas sufren hambre crónica en el mundo, de los cuales 827 millones en países en desarrollo⁽¹⁰⁾, una reducción del 17% teniendo

(7) NACIONES UNIDAS (2013): *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2013*, <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/spanish/mdg-report-2013-spanish.pdf> acceso 11 de febrero de 2014.

(8) *Ibidem*.

(9) NACIONES UNIDAS (2013): *Podemos erradicar la pobreza: Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá de 2015*. Objetivo 1 (Hoja de datos). http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/Goal_1_fs_sp.pdf Acceso 7 de febrero de 2014.

(10) FAO (2013): *The State of Food Insecurity in the World 2013 The multiple dimensions of food security*. <http://www.fao.org/docrep/018/i3434e/i3434e00.htm>, acceso 7 de febrero de 2014.



en cuenta que en 1990 eran 1.015 millones.⁽¹¹⁾ En cifras absolutas, la situación ha mejorado, el pico más alto se alcanzó en 2009, «una de las muchas consecuencias de la crisis alimentaria y financiera mundial» según se resume en el análisis oficial, que también reconoce que «en la mayoría de las regiones el progreso para erradicar el hambre se ha estancado».⁽¹²⁾

Los esfuerzos realizados por muchos gobiernos en la lucha contra el hambre han dado sus frutos, pero esos avances son demasiado lentos para poder alcanzar el objetivo que se fijó en la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996: reducir a la mitad el número de personas. Al ritmo actual, está al alcance la meta, menos ambiciosa, planteada en el año 2000 en los ODM, que preveía la reducción a la mitad de la proporción de personas subnutridas, pero se necesitaría un esfuerzo amplio y concertado de gobiernos y otros socios internacionales en un periodo de tiempo muy corto. En todo el mundo, el porcentaje de personas con nutrición insuficiente bajó del 23% en 1990-1992, al 15% en 2010-2012.⁽¹³⁾

1.2. ¿Cómo ha evolucionado el contexto en estos años?

Vivimos hoy en un mundo de grandes cambios en la distribución de la riqueza y del poder político. El crecimiento de las economías emergentes es el principal motor de crecimiento económico mundial; entre los países en desarrollo las desigualdades domésticas e interestatales han aumentado. La reciente crisis económica, energética, medioambiental plantea nuevos retos y problemas globales: el calentamiento global acelerado, la brecha creciente entre ricos y pobres, la financiarización de la economía mundial, la volatilidad de los mercados o las violaciones de los derechos humanos.

La crisis económica y financiera evidenció los desequilibrios del sistema alimentario mundial. La inestabilidad financiera en 2007 y 2008 hizo que buena parte de los fondos de inversión internacionales se orientaran hacia el mercado de los alimentos y de la tierra. Los precios de los alimentos tienden a aumentar y se dispararon en 2008, empujando a la pobreza a 100 millones de personas, 30 millones en África,⁽¹⁴⁾ una inestabilidad que permanece.⁽¹⁵⁾

(11) PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (2013): *Datos del Hambre*. <http://es.wfp.org/hambre/datos-del-hambre> Acceso 7 de febrero de 2014.

(12) NACIONES UNIDAS (2013): *Podemos erradicar la pobreza Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá de 2015*: Objetivo 1 <http://www.un.org/es/millenniumgoals/poverty.shtml> Acceso 7 de febrero de 2014.

(13) *Ibíd.*

(14) G8 HOKKAIDO-TOYAKO SUMMIT (2008): *Double Jeopardy: Responding to High Food and Fuel Prices*. http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21827681~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607_00.html Acceso 17 de febrero de 2014.

(15) CAVERO, T., BENAVIDES, L. (2013): *Las inaceptables cifras del hambre*. Claves de Razón Práctica, Nº 231.



La inseguridad alimentaria, el hambre y la pobreza no son un problema técnico que se limita a la medición del estado nutricional de las personas o a una producción insuficiente de alimentos. No es un problema de disponibilidad, sino de acceso y de patrones de producción y consumo desiguales e insostenibles, a una distribución injusta de los recursos y a unas relaciones de poder distorsionadas.

Los gobiernos de los países en desarrollo dejaron de invertir en el ámbito rural y el sector agropecuario, obligados por las políticas de ajuste estructural y por la imposibilidad de competir con las ingentes ayudas de los países más ricos a los sectores agrícolas. En el mismo periodo, se reducía también la parte de la AOD destinada a la agricultura del 20,4% al 3,7%⁽¹⁶⁾, reflejando la baja prioridad de este tema en la agenda de los ODM. Aún hoy, sólo diez países africanos cumplen con el compromiso asumido en 2003 por la Unión Africana de destinar el 10% de sus presupuestos nacionales a la agricultura.

La falta de inversión pública en agricultura ha llevado a una mayor inseguridad alimentaria y en muchos países en desarrollo a una mayor exposición a los fuertes incrementos de los precios de los alimentos en el mercado internacional. Las familias pobres, tanto en ciudades como en áreas rurales, han quedado desprotegidas frente a los elevados precios mundiales. Por otro lado, los pequeños productores de alimentos se enfrentaron en 2008 a un aumento en los costes de producción (gasóleo y fertilizantes), sin que los precios que obtuvieron por sus cosechas compensaran ese incremento, por lo que no pudieron beneficiarse del incremento en los precios.

Además, están los impactos del cambio climático. Suponen una grave amenaza a la producción de alimentos que afecta a los rendimientos agrícolas, a la frecuencia e intensidad de eventos meteorológicos extremos (olas de calor, sequías, inundaciones...), que arruinan cosechas y a los cambios en los patrones de lluvias o la previsión de las estaciones, que incrementan los riesgos y la fragilidad de sistemas de producción de alimentos a pequeña escala.

La creciente demanda de alimentos de una población mundial que alcanzará los 9.000 millones de personas en 2050 debe ser satisfecha por unos recursos cada vez más escasos y exprimidos por la degradación ecológica, el secuestro de carbono, la producción de madera, de agrocombustibles y de cultivos no alimentarios. La tierra cultivable por persona está disminuyendo y esa competición por los recursos naturales está beneficiando ampliamente a grandes

(16) OXFAM (2011): *Cultivar un futuro Mejor Justicia Alimentaria en un mundo con recursos limitados*, Oxfam International. <http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/07/12/11/cultivar-un-futuro-mejor-justicia-alimentaria-en-un-mundo-con-recursos-limitados> acceso 21 de febrero de 2014.



inversores privados y estatales, mientras que la agricultura a pequeña escala y en particular de las mujeres son las principales perdedoras.

En el acceso a los mercados se observa, igualmente, una creciente concentración del sector privado a lo largo de la cadena agroalimentaria, tanto en las ventas mundiales de la industria de semillas (con cuatro empresas que dominan cerca del 50% del mercado, Dupont, Monsanto, Syngenta y Limagrain), como del mercado de cereales (concentrado en un 90% en manos de Cargill, Bunge y ADM) o de minoristas (siendo Wall Mart la primera en ventas, con 446.950 millones⁽¹⁷⁾ de dólares en 2012)⁽¹⁸⁾. Son empresas que acumulan un gran poder de influencia en los espacios de decisiones internacionales.

1.3. Un proceso complejo y bicéfalo para decidir el nuevo marco de desarrollo

En este escenario internacional y ante la oportunidad de revisar el marco de desarrollo acordado a principios de siglo, el Secretario General de las Naciones Unidas, que lidera el proceso para el acuerdo sobre un nuevo marco de desarrollo, comenzó un debate en 2012 que involucraba a todos los programas, agencias y fondos del sistema de Naciones Unidas. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo lideró desde agosto de 2012 más de cien consultas nacionales, once consultas temáticas y debates en las distintas regiones, además de herramientas abiertas a propuestas de ciudadanos de todo el mundo. Se abrió una «conversación global» y se promovió una participación activa para el «mundo que queremos» con grandes dosis de voluntarismo y energía⁽¹⁹⁾, colmando así una deficiencia del proceso que llevó a la formulación de los ODM. Un Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes, nombrado para asesorar al Secretario General, presidido por Reino Unido, Indonesia y Liberia, entregó su informe en mayo de 2013.⁽²⁰⁾ El informe plantea cinco grandes cambios: cuatro son de aplicación a escala nacional (desigualdad, sostenibilidad, crecimiento inclusivo, paz y desarrollo institucional)⁽²¹⁾ y la última de ámbito

(17) DELGADO, C. (2013): *Indítex y Día suben en la lista mundial de los minoristas*, El País. http://economia.elpais.com/economia/2013/01/14/actualidad/1358198842_714713.html Acceso 21 de febrero de 2014.

(18) *Ibíd.*

(19) GRUPO DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS (2013): *Inicia la conversación global Puntos de vista para una Nueva Agenda de Desarrollo*. http://www.un-ngls.org/IMG/pdf/Inicia_la_conversacion_global_Post2015_Versio_n_en_castellano_Julio_2013.pdf Acceso 10 de febrero de 2014.

(20) NACIONES UNIDAS (2013): *High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda: A new Global Partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development*. http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf, Acceso 10 de febrero de 2014.

(21) (1) No olvidarse de nadie, (2) Colocar el desarrollo sostenible en el centro de la agenda, (3) Transformar las economías para crear empleo y crecimiento inclusivo, (4) Construir paz e instituciones eficaces, abiertas y responsables para todos y (5) Forjar una nueva alianza mundial.



global, «forjar una nueva alianza mundial».⁽²²⁾ También el Pacto Mundial y el Consejo de Liderazgo de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible entregaron sendos análisis desde la perspectiva del sector privado y de la academia y los think tanks y establecieron vías de interlocución directamente con el equipo de coordinación puesto en marcha por Ban Ki Moon.

En base a los resultados de todas estas consultas, el Secretario General esbozó su visión del desarrollo sostenible en septiembre de 2013: un desarrollo «facilitado por la integración del crecimiento económico, la justicia social y la ordenación medioambiental, debe convertirse en nuestro principio rector y nuestra norma operacional a nivel mundial».⁽²³⁾

Por otra parte, en la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Río en junio de 2012 se inició un proceso intergubernamental, un Grupo de Trabajo compuesto de 30 sillas en las que rotan 69 países procedentes de los cinco grupos regionales de las Naciones Unidas. Facilitado por Hungría y Kenia, este Grupo se ha reunido ocho veces durante el año 2013 para abordar un amplio abanico de temas o sectores y de vínculos intersectoriales, con la participación de los Grupos Principales⁽²⁴⁾ y de expertos. Deberá entregar su informe y propuesta basados en objetivos, metas e indicadores antes de septiembre de 2014.⁽²⁵⁾

Esta vía de negociación prevé también un Comité Internacional de Expertos para una Estrategia de Financiación, constituido por treinta expertos «designados por los grupos regionales, con una representación geográfica equitativa, y cuya labor concluirá en 2014.»⁽²⁶⁾

Finalmente, los dos procesos deberían converger en un único conjunto de objetivos, metas e indicadores que serán objeto de negociación intergubernamental a partir del último semestre de 2014.

(22) *Ibidem.*

(23) ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2013): *Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015* (A/68/202). <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/68/202> acceso 12 de febrero de 2014.

(24) La Agenda 21 formalizó distintas categorías para asegurar la participación ciudadana, nueve grupos socio-profesionales informales: las mujeres, los niños y jóvenes, los indígenas, las autoridades locales, las ONG, los trabajadores y sindicatos, las empresas e industrias, los científicos y las comunidades tecnológicas, los productores y campesinos: <http://www.uncsd2012.org/majorgroups.html#sthash.hv72Mo8r.dpuf> acceso 9 de febrero de 2014.

(25) Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012: *El futuro que queremos*. Párrafo 246. https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf.pdf acceso 9 de febrero de 2014.

(26) *Ibidem*, párrafo 256.

2 LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL MARCO DE DESARROLLO POST-2015

A medida que se acerca 2015 se multiplican las propuestas y los análisis y se encienden los debates sobre las aspiraciones, la visión, lo que debe o no contener el nuevo marco de desarrollo, los objetivos y las metas. Esta es una reflexión dinámica previa al inicio de las negociaciones intergubernamentales, en un momento en el que muchas opciones quedan abiertas y la mayoría de los países no han hecho públicas sus posiciones definitivas. Aunque corran el riesgo de quedarse anticuadas rápidamente, señalamos de forma resumida las principales líneas de debate en ambos procesos, con la mirada puesta especialmente en las posiciones defendidas por la sociedad civil.

2.1. ¿En qué términos se discute la agenda antes de la negociación intergubernamental?

En primer lugar, en su llamada para una nueva era post-2015, el Secretario General plantea una nueva visión y un **marco universal** «que requiere transformaciones económicas profundas y una nueva alianza mundial». Dice en su informe para el 68º periodo de sesiones de la Asamblea General que «es posible observar los rasgos incipientes de una nueva agenda para el desarrollo sostenible: universal por naturaleza, pero adaptable frente a las complejidades, necesidades y capacidades de países y regiones concretos».⁽²⁷⁾ Frente a los retos globales actuales, gana adeptos la idea de un marco que no mire únicamente a los países en desarrollo, un marco universal de compromisos que reconozca las responsabilidades globales y rompa con las dicotomías Norte-Sur. Además, se discute sobre un marco universal que supere las metas mundiales de los ODM divididas en silos (temática) y cuyos logros no muestran las diferencias entre regiones ni entre grupos de población (datos desagregados). Existe un acuerdo relativamente amplio, pero aún impreciso⁽²⁸⁾ sobre el principio de universalidad, que también es recogido por la Unión Europea.⁽²⁹⁾

Se trata, en las visiones más ambiciosas, de plantear sinergias entre sectores y contribuir a un enfoque holístico y colectivo⁽³⁰⁾, sin limitarse a un refuerzo

(27) ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2013), op. cit.

(28) El Gobierno de Colombia propuso para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) un sistema de Tablero Universal («The Dashboard»), con objetivos universales y metas e indicadores aplicables y congruentes tanto para países en desarrollo como países desarrollados y un enfoque modular que creara los vínculos entre temas, con metas compartidas entre diferentes ODS. Más información en <http://www.cancilleria.gov.co/en/node/3201> acceso 12 de febrero de 2014.

(29) COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2013): *The Overarching Post 2015 Agenda Council Conclusions*, General Affairs Council Meeting, Luxembourg. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137606.pdf acceso 12 de febrero de 2014.

(30) BEYOND 2015 (2012): *Values* <http://www.beyond2015.org/document/values> acceso 12 de febrero de 2014.



de los ODM tal y como existen en la actualidad. Para la sociedad civil organizada en la mayor coalición de organizaciones en este proceso, Beyond 2015, se necesitan metas contextualizadas y apropiadas a escala nacional que reflejen los distintos retos y fortalezas, que fijen prioridades en los ámbitos nacionales y locales y se inspiren en el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas. Los actores sociales proponen además no limitar el marco de desarrollo a la erradicación de la pobreza extrema, sino de aspirar al bienestar de todos y todas, abordar las múltiples dimensiones de la pobreza desde un enfoque de derechos y reducir la desigualdad dentro y entre países.

El segundo reto es integrar la **sostenibilidad** en sus tres dimensiones y asegurar la convergencia entre los dos procesos. La debilidad del vínculo entre medio ambiente y desarrollo es otra de las flaquezas de unos ODM que están fracasando en este terreno. Hoy, las lógicas más transformacionales que la sociedad civil plantea se basan en una visión integral del desarrollo que incluya la sostenibilidad medioambiental, económica y social, esto es reconocer que el mundo exige una mirada diferente hacia el crecimiento, dentro de los límites ecológicos planetarios, con un uso racional de los recursos naturales, un modelo de consumo y producción sostenible y que incorpore la vulnerabilidad debida al cambio climático⁽³¹⁾. También supone considerar el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades y la reducción del riesgo de desastres naturales⁽³²⁾, que deberían ser recogidas en metas específicas. Esto implica que, construyendo sobre el fracaso del Objetivo 8, múltiples voces pidan mayores obligaciones para los países ricos en el régimen internacional post-2015.⁽³³⁾ Las políticas de desarrollo globales deben ser complementadas por políticas explícitas y extensivas desde el Norte, como defiende la propia sociedad civil del Norte.⁽³⁴⁾ Pero el consenso en objetivos de sostenibilidad será probablemente difícil de alcanzar, por la oposición de los países del G77, que difícilmente asumirán objetivos y metas en el ámbito del cambio climático y el uso sostenible de los recursos.⁽³⁵⁾

Una tercera cuestión recoge todo lo que tiene que ver con **gobernanza global**. En el evento especial sobre los ODM en la Asamblea General de

(31) CONCORD - BEYOND 2015 (2013): *Putting people and planet first*. CONCORD - Beyond 2015 European Task Force Recommendations for the Post-2015 Framework. <http://www.beyond2015.org/sites/default/files/Putting%20People%20and%20Planet%20First.pdf> acceso 13 de febrero de 2014.

(32) ALONSO, J.A. (Ed) (2013), op. cit.

(33) GREEN, D., HALE, S., LOCKWOOD, M. (2012): *How can a post-2015 agreement drive real change The political economy of global commitments*, Oxfam Discussion Paper. <http://www.oxfam.org/es/node/27756> acceso 13 de febrero de 2014.

(34) BERLIN CIVIL SOCIETY CENTER (2011): *Towards a Post 2015 Narrative*. <http://www.berlin-civil-society-center.org/shared-services/the-cso-forum/> acceso 13 de febrero de 2014.

(35) OLIVIÉ, I., DOMÍNGUEZ, R. (2013): *Elementos para el posicionamiento de España en la construcción de la agenda de desarrollo global*, Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d64590804fcb94e0839dcbccba746acc/InformeElcano14_cooperacion_postODM.pdf?MOD=AJPERES acceso 13 de febrero de 2014.



septiembre de 2013, se reforzaba «la importancia de promover los derechos humanos, el buen gobierno, el estado de derecho, la transparencia y la rendición de cuentas».⁽³⁶⁾ Las metas sobre buen gobierno y construcción de paz son controvertidas, especialmente para aquellos gobiernos e instituciones críticos con la tendencia a la «securitización» del desarrollo o las amenazas a la soberanía nacional⁽³⁷⁾. Aún así la capacidad y responsabilidad del estado, la eficacia de las políticas son centrales en el desarrollo, en todos los sectores. Las prioridades defendidas por la sociedad civil incluyen la transparencia y la rendición de cuentas de todos los países frente a problemas comunes e interrelacionados, la necesidad de reformar las instituciones de la gobernanza global (Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio, Banco Mundial) y el asegurar marcos reguladores de rendición de cuentas y transparencia del sector empresarial.^{(38) (39)}

Por último, están los **medios de implementación**. Ausentes de los ODM, deberían recoger desde las fuentes de financiación innovadoras, la reforma de la arquitectura fiscal y financiera internacional y de la financiación del clima hasta la reforma de las reglas del comercio internacional y la coherencia de políticas para el desarrollo. El papel del sector empresarial está por definir y causa evidente disensión: son esenciales las salvaguardias sociales y ambientales en las asociaciones público-privadas y la obligatoriedad de la rendición de cuentas.

Si los flujos de AOD siguen siendo un tema crítico y reiterado, una amplia mayoría piensa que el nuevo acuerdo global debe ser mucho más amplio.⁽⁴⁰⁾ Es una condición para volver a conseguir un conjunto consensuado de normas y criterios comunes para todos los países. La nueva agenda de desarrollo no puede sino plantearse en términos de una alianza amplia, enfoques más integrales y ambiciosos, transformadores, con un mayor rango de compromisos y responsabilidades políticas.

(36) UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (2013): *Outcome document of the special event to follow up efforts made towards achieving the Millennium Development Goals*. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/L.4 acceso 13 de febrero de 2014.

(37) A pesar de todo, ésta parece ser la visión desde el caso del Reino Unido: *David Cameron's 'golden thread' theory of development is a little too convenient*, The Guardian. <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2012/aug/27/david-cameron-development-theory-convenient> acceso 13 de febrero de 2014.

(38) CENTRO DEL SUR (2013): *Puntos de vista del Centro del Sur sobre la agenda para el desarrollo después de 2015 y los objetivos de desarrollo sostenible*. <http://es.southcentre.int/perspectivas-del-centro-del-sur-octubre-de-2013/> acceso 13 de febrero de 2014.

(39) NGLS (2013): *Recommendations on Global Governance for the UN General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals (OWG on SDG)* http://www.un-ngls.org/IMG/pdf/UN-NGLS_Policy_Brief_for_OWG_on_SDGs-Global_Governance-Dec_2013.pdf acceso 13 de febrero de 2014.

(40) EVANS, A., STEVEN, D. (2013): *What happens now? The post-2015 agenda after the High Level Panel*, New York University Center of International Cooperation. http://cic.nyu.edu/sites/default/files/evans_steven_post2015_jun2013.pdf acceso 13 de febrero de 2014.



2.2. La seguridad alimentaria y nutricional en la agenda global

La crisis de los precios de los alimentos, energética, climática, económica han mostrado que si hay un ámbito en el que la agenda de desarrollo debe replantearse por completo, este es el de la agricultura y la alimentación, que quedó reducido a muy poco en los ODM.

Como ya adelantábamos en la primera parte, el progreso global para reducir el hambre ha sido muy lento, debido a que varias regiones han sufrido repetidas crisis y fuertes oscilaciones en los precios de los alimentos. De ahí las dudas sobre si se podrá alcanzar la meta fijada en los ODM, una meta ya de por sí muy limitada en el Objetivo 1 (un único indicador de resultado en los niveles de subnutrición globales), excesivamente atenuada en su definición (reducir a la mitad la proporción de personas subnutridas), que consideraba el crecimiento económico como único motor de cambio (sin prever políticas para fomentar la inversión en agricultura, por ejemplo). Hoy, una amplia mayoría reconoce que la erradicación del hambre debe abordarse desde los factores que afectan al sistema alimentario global, un sistema desigual e injusto que castiga a los países más empobrecidos y a las personas más vulnerables.

Con el aumento y la volatilidad de los precios de los alimentos y la inestabilidad a la que llevó en muchos países, la agricultura y la alimentación entraron en la parte más alta de la agenda del G20, del G8 o del Grupo Banco Mundial. Aunque parece que la intensidad política ha bajado, la inestabilidad de los precios de las materias primas agrícolas y la inversión en agricultura han subido en el rango de prioridades con respecto a la década de los noventa. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, renovado y reforzado en su legitimidad, se ha convertido en el espacio privilegiado para realizar análisis y diagnósticos consensuados y para definir estrategias globales de lucha contra el hambre.

Además, erradicar la pobreza es en buena parte luchar contra la pobreza rural, puesto que según datos oficiales la mayoría de los pobres está concentrada en áreas rurales, algo que los ODM no contemplan. El 98% de las personas que pasan hambre están en países en desarrollo; paradójicamente, las tres cuartas partes viven en áreas rurales y son pequeños agricultores.⁽⁴¹⁾ En la Conferencia de Río+20 y en el Grupo de Trabajo sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se afirma que «no puede haber desarrollo sostenible sin erradicación del hambre y la pobreza»⁽⁴²⁾, recordando los estrechos vínculos entre pobreza y hambre.

(41) FAO (2012): *El estado mundial de la agricultura y la alimentación Invertir en la agricultura para un futuro mejor*, <http://www.fao.org/docrep/017/i3028s/i3028s.pdf> acceso 17 de febrero de 2014.

(42) NACIONES UNIDAS (2012): *El futuro que queremos* Documento Final de la Conferencia A/CONF.216/L1. https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf acceso 13 de febrero de 2014.

Se necesita un replanteamiento radical en los términos que se han detallado: el futuro marco de desarrollo difícilmente puede obviar el carácter universal y transversal de la lucha contra el hambre ni la relevancia de la sostenibilidad, de la gobernanza mundial del sistema alimentario y de los medios de implementación suficientes.

2.3. El debate sobre seguridad alimentaria y nutricional en la agenda post-2015

La agricultura sostenible, la seguridad alimentaria y la nutrición adecuada representan un elemento central de la futura agenda, que casi con seguridad recogerá un objetivo propio con articulaciones y estrategias en los niveles nacionales, regionales y mundiales. A diferencia de los ODM. De hecho, Ban Ki Moon, aprovechando la Conferencia Río+20, lanzó una iniciativa que está resultando ser inspiradora en las negociaciones y es recogida en varios documentos de ambos procesos: el «Reto del Hambre Cero».

EL RETO HAMBRE CERO⁽⁴³⁾:

- Cero retraso en el crecimiento en niños y niñas menores de dos años
- Que el 100% de las personas tengan acceso a una alimentación adecuada, durante todo el año
- Que todos los sistemas alimentarios sean sostenibles
- Aumentar un 100% la productividad y el ingreso de los pequeños productores
- Cero desperdicio de alimentos y pérdidas post-cosecha

Ha sido asumida también por un gran número de actores como una buena base para iniciar las negociaciones.

2.3.1. La agenda de Río+20 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El documento final aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) recogía en diez párrafos (del 108 al 118) cuestiones relacionadas con la agricultura y la alimentación. Entre ellas están el reconocimiento del derecho humano a la alimentación, la necesidad de adoptar medidas para mejorar el acceso de los productores agrícolas de pequeña escala a recursos, tecnología y servicios estatales, con especial mirada hacia las mujeres, y el fomento de sistemas de producción agrícola,

(43) UNITED NATIONS: *El Reto Hambre Cero* <http://www.un.org/es/zerohunger/challenge.shtml> acceso 12 de febrero de 2014.



pecuaria y pesquera sostenibles. Reconoce también el papel central del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, la necesidad de «abordar las causas fundamentales de la excesiva inestabilidad de los precios de los alimentos, incluidas las causas estructurales (...) y gestionar los riesgos», así como de establecer un sistema de comercio multilateral de carácter universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo. Importante es también la mención a estrategias nacionales, regionales e internacionales para promover la participación de los agricultores (en especial los pequeños agricultores) en los mercados.⁽⁴⁴⁾

El Grupo de Trabajo sobre ODS organizó en mayo de 2013 una de sus primeras sesiones sobre seguridad alimentaria y nutrición, agricultura sostenible, desertificación, degradación de la tierra y sequía. Los participantes reconocieron la necesidad de un enfoque holístico, interdependiente que vinculara alimentación, agua y tierra, quedando abierta la cuestión de si estos temas se cubrirían en uno, dos o más objetivos, destacando además vínculos con otros elementos de la agenda como energía, salud, biodiversidad y cambio climático. Reiteraba la mayor parte de los elementos mencionados en el Documento Final de Río+20, reforzando el enfoque de derechos, la importancia de aumentar la productividad agrícola y el uso eficiente de los recursos naturales, el papel central de los pequeños productores, las mujeres productoras y los pueblos indígenas y su acceso a la tierra, la reducción de las pérdidas y los desperdicios. En los últimos puntos (116, 117), de nuevo, se incide en la necesidad de afrontar las causas profundas de la volatilidad de los precios de los alimentos (como la financiarización de los mercados, el acaparamiento de tierras o las políticas de biocombustibles) y de conseguir un sistema de comercio internacional abierto, regulado y equitativo (eliminación de subsidios, restricciones al comercio), que promueva el desarrollo rural y la seguridad alimentaria.⁽⁴⁵⁾

Además, unos puntos a destacar de las reuniones del Grupo de Trabajo con los Grupos Principales es la responsabilidad del agronegocio hacia las comunidades y la necesidad de un marco regulatorio vinculante sobre responsabilidad social y medioambiental, la centralidad de la responsabilidad de los gobiernos y la importancia de indicadores de progreso desagregados (mujeres, grupos marginados...)⁽⁴⁶⁾

(44) *Ibidem.*

(45) UNITED NATIONS (2013): *Third session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals Co-Chair's Summary*. <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1630> acceso 14 de febrero de 2014.

(46) UNITED NATIONS (2013): *Third session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals Co-Chair's meetings with the representatives of Major Groups and other Stakeholders*. <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1630> acceso 14 de febrero de 2014.



La propuesta de ODS, publicada en julio de 2014, propone un objetivo específico que incluye acabar con el hambre, mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible de aquí a 2030. Pone el foco en la productividad y los ingresos de los productores a pequeña escala, el empleo rural y en la resiliencia y sostenibilidad de las prácticas agrícolas, así como en el reconocimiento del conocimiento tradicional y la indispensable diversidad genética de las semillas, plantas y animales. Para ello, no olvida las cuestiones de gobernanza: inversión en infraestructuras e instituciones, reducción de subsidios a la exportación, regulación de mercados de derivados para limitar la volatilidad extrema de los precios de los alimentos.⁽⁴⁷⁾ La propuesta es ambiciosa y apunta claramente a un cambio esencial, la mayor debilidad de la propuesta está en el olvido del enfoque de derechos.

2.3.2. El marco de desarrollo post-2015

Poco antes, en abril de 2013, tenía lugar en Madrid la Reunión de Alto Nivel sobre hambre, seguridad alimentaria y nutrición, organizada por la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y auspiciado por los Gobiernos de Colombia y España, que cerraba un ciclo de consultas que también contó con contribuciones electrónicas y una reunión informal en el Comité de Seguridad Alimentaria.

El Informe de síntesis de la Consulta destacaba el «derecho de todos y todas a una alimentación segura, suficiente, nutricional y accesible» y la urgencia del imperativo moral y político para acabar con el hambre en 2025. Plantea una visión holística, transformacional y de cambios estructurales. Se reconocen también en la Consulta causas complejas y multidimensionales y la necesidad de una gobernanza inclusiva y equitativa. En resumen, las vías propuestas son las de un consumo y producción sostenible y resiliente, una nutrición adecuada para todos y la inversión en pequeña agricultura y la agricultura familiar y las mujeres.⁽⁴⁸⁾ El debate se estancó en gran medida en los medios de implementación y la gobernanza mundial del sistema alimentario: crecimiento económico, desequilibrio medioambiental, responsabilidad de los gobiernos e importancia de las políticas et inversión públicas, rol y responsabilidad del sector empresarial, en especial en los impactos sociales y

(47) Open Working Group (2014): *Proposed Goals and Targets on Sustainable Development 1 - 11 (15 July 2014)* <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4443sds9pm15july.pdf> acceso 18 de Julio de 2014.

(48) UNITED NATIONS (2013): *High Level Consultation (HLC) on Hunger, Food Security and Nutrition in the Post 2015 Development Framework Joint Chairs and co-Leads Synthesis Report* http://www.fao.org/fsnforum/post2015/sites/post2015/files/files/Synthesis_Report_Madrid_EN.pdf acceso 15 de febrero de 2014.



medioambientales de las inversiones a gran escala del sector agroalimentario en países en desarrollo.

Por último, el informe del Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes plantea un objetivo basado en el Reto Hambre Cero, es decir, la completa erradicación del hambre. Reconoce el rol central de los pequeños agricultores, plantea algunas de las cuestiones transversales como la seguridad en la tenencia de la tierra, la degradación y la erosión de los suelos, los daños y pérdidas debido al cambio climático y menciona (aunque no retoma en su análisis ni en las propuestas pormenorizadas un lenguaje de derechos) el derecho a la alimentación.

OBJETIVO 5: GARANTIZAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y UNA BUENA NUTRICIÓN⁽⁴⁹⁾

- a) Erradicar el hambre y proteger el derecho de todos a tener acceso a alimentos suficientes, seguros, asequibles y nutritivos
- b) Reducir en x% el retraso en el crecimiento, la consunción en y% y la anemia en z% para todos los niños menores de 5 años
- c) Aumentar la productividad agrícola en x%, con un enfoque en el aumento sostenible de las cosechas de los pequeños agricultores y el acceso al riego
- d) Adoptar prácticas agrícolas y de pesca marítima y en agua dulce sostenibles, y repoblar las reservas de peces hasta niveles sostenibles
- e) Reducir en x% las pérdidas poscosecha y el desperdicio de alimentos

La nutrición es recogida por medio de la Iniciativa SUN⁽⁵⁰⁾ para el Fomento de la Nutrición, fruto de una asociación entre gobiernos, sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas, empresas e investigadores, más de 100 asociados están prestando apoyo a 40 países en sus esfuerzos por reducir la malnutrición y el retraso en el crecimiento de los niños.

Sin embargo, en las propuestas del Panel desaparecen las menciones a los factores causantes de la volatilidad de los precios de los alimentos, las cuestiones comerciales se abordan desde una perspectiva parcial, que no cuestiona el desequilibrio mayormente causado por los subsidios de los países desarrollados o la importancia de los mercados locales y regionales frente al mercado global. Plantea como uno de los principales retos el cambio hacia la agricultura

(49) *Ibidem.*

(50) SCALING UP NUTRITION (2013): <http://scalingupnutrition.org/es/> acceso 16 de febrero de 2014.



sostenible a gran escala, junto al aumento en la producción de alimentos producidos y la problemática de las grandes ciudades. Tampoco queda bien reflejada la sostenibilidad de los sistemas alimentarios y el sector empresarial es visto como una vía privilegiada de inversión, sin reconocer sus potenciales impactos negativos y la ausencia de obligaciones en la rendición de cuentas. Por último, tampoco aparece el Comité de Seguridad Alimentaria como órgano global legítimo e inclusivo en la definición de políticas en este ámbito.

De todos los análisis y propuestas revisados en los dos procesos, este es el informe que se sitúa en la línea más continuista con los ODM y que menos cuestiona los fundamentos del planteamiento actual ni recoge, como debiera, muchos de los principales debates y consultas previos, mostrando ciertas brechas en la lógica planteada por el Secretario General. No recoge las causas de la pobreza y la desigualdad, ni asume todas las responsabilidades que recaen en el conjunto de países desarrollados avanzados. A la vista de los distintos debates en los dos procesos, surgen algunos de los desacuerdos que podrían bloquear las negociaciones intergubernamentales, así como las dificultades que podrían presentarse a la hora de hacer converger los dos procesos.

3 REFLEXIONES FINALES

Todo está por definir en el amplio debate o «conversación global» generada en los últimos dos años sobre el futuro de los ODM. En esta ocasión, la participación y las aportaciones han sido numerosas y los actores no estatales están mucho más presentes en las discusiones, de ahí la riqueza de los debates, pero también el riesgo de levantar expectativas sobre largas listas de propuestas, metas e indicadores. A partir de la próxima Asamblea General de Naciones Unidas, los gobiernos iniciarán las negociaciones y tienen un año para conseguir una «agenda única y coherente», ajustada, que genere un consenso amplio y pueda convertirse en la nueva orientación de los esfuerzos colectivos para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad, dentro de los límites que ofrece nuestro planeta. También una agenda en la que la lucha contra el hambre y por la seguridad alimentaria y nutricional sea una prioridad.

Nos preguntamos si podemos esperar un cambio estructural de agenda y una visión transformadora, comprometida, responsable colectivamente con el desarrollo y coherente con la Declaración del Milenio. Es indispensable en la actual situación de crisis económica, medioambiental, energética y social, debido a las limitaciones que ha mostrado el marco actual y a los cambios recientes en los actores del sistema internacional. En un mundo multipolar y ante el creciente papel de los países emergentes, las visiones Norte-Sur han



perdido su sentido, la AOD ya no tiene la misma relevancia, la pobreza extrema no puede ser el único foco. La cooperación es más importante que nunca y el multilateralismo está bajo presión para cumplir con el reto que se presenta.

Sorprende la afirmación inicial del Informe del Panel: «creemos que existe la necesidad de un cambio de paradigma, una profunda transformación estructural que supere los obstáculos que impiden una prosperidad sostenible»⁽⁵¹⁾. Resulta incoherente con la visión que defiende, anclada en la idea de que la solución está en el incremento de la producción, la inversión privada, el papel de los mercados y el crecimiento económico como vías para el desarrollo. Evita, en cambio, afrontar las causas profundas de la pobreza, la desigualdad y el hambre. No defiende claramente un enfoque de derechos (y no sólo de necesidades, capacidades o de erradicación de la pobreza extrema), ni la reforma de las instituciones internacionales para hacerlas más inclusivas, ni la regulación de los mercados para atajar las causas profundas de la volatilidad de los precios de las materias primas y los desequilibrios en el comercio...

Los principales puntos a debate, que impregnarán las normas y principios en juego en la agenda de desarrollo, son la universalidad, la sostenibilidad, la gobernanza y los medios de implementación. En este sentido, parece que en el Grupo de Trabajo para los ODS los análisis son más ambiciosos y avanzados que los del Panel, pero como quede en las negociaciones dependerá en gran medida de la postura que adopten los países emergentes y Brasil especialmente.

A la vista de los debates, pocas dudas caben sobre la mayor relevancia de la seguridad alimentaria y nutricional en la agenda. Las principales diferencias radican en el significado de la intensificación sostenible de la agricultura, la cuestión de la convivencia de los pequeños productores y su acceso a recursos financieros, tierra y recursos naturales con los impactos en la pobreza y el medio ambiente de las inversiones a gran escala, en el papel de los gobiernos en el desarrollo rural, la regulación de las inversiones y la protección de los más vulnerables, y finalmente en el cambio de modelo de producción y consumo hacia un sistema más sostenible... También la rendición de cuentas y la ausencia de marcos de regulación vinculantes del sector empresarial, el modelo de inversión y sus impactos.

En definitiva, la agenda de la lucha contra el hambre se plantea en términos de **universalidad** (derecho a la alimentación, vínculos con políticas energética, climática, comercial, metas y responsabilidades nacionales, protección social

(51) High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda (2013), op. cit.

para los más vulnerables), **sostenibilidad** (lucha contra el cambio climático, modelo de consumo y producción sostenibles, defensa de la biodiversidad y de sistemas alimentarios locales y sostenibles), **gobernanza** (transparencia y procesos inclusivos, rendición de cuentas acceso a recursos y tecnología, políticas públicas) y **medios de implementación** (financiación, inversión pública y voluntad política, AOD, regulación del sector privado y las alianzas público-privadas en el sector productivo rural, coherencia de políticas). Y precisa de una transformación y una ambición considerables para poder alcanzar el objetivo de erradicar el hambre en el mundo.

4 BIBLIOGRAFÍA

- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2013): *Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015* (A/68/202). <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/68/202> acceso 12 de febrero de 2014.
- EVANS, A. y STEVEN, D. (2013): *What happens now? The post-2015 agenda after the High Level Panel*, New York University Center of International Cooperation. http://cic.nyu.edu/sites/default/files/evans_steven_post2015_jun2013.pdf acceso 13 de febrero de 2014.
- GREEN, D.; HALE, S. y LOCKWOOD (2012): *How can a post-2015 agreement drive real change The political economy of global commitments*, Oxfam Discussion Paper. <http://www.oxfam.org/es/node/27756> acceso 13 de febrero de 2014.
- HIGH-LEVEL PANEL OF EMINENT PERSONS ON THE POST-2015 DEVELOPMENT AGENDA (2013): *A new Global Partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development*. http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf, acceso 10 de febrero de 2014.
- LANCET AND LONDON INTERNATIONAL DEVELOPMENT CENTRE COMMISSION (2010): *The Millennium Development Goals: a cross-sectoral analysis and principles for goal setting after 2015*, The Lancet Commissions Executive Summary. http://c96268.r68.cf3.rackcdn.com/Lancet-LIDCCommissionOnMDGs_130529180911473.pdf acceso 7 de febrero de 2014.
- OLIVIE, I. y DOMÍNGUEZ, R. (2013): *Elementos para el posicionamiento de España en la construcción de la agenda de desarrollo global*, Real Instituto Elcano. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/>



[d64590804fcb94e0839dcbccba746acc/InformeElcano14_cooperacion_postODM.pdf?MOD=AJPERES](https://www.repositorio.cepal.org/bitstream/handle/d64590804fcb94e0839dcbccba746acc/InformeElcano14_cooperacion_postODM.pdf?MOD=AJPERES) acceso 13 de febrero de 2014.

OPEN WORKING GROUP (2014): *Proposed Goals and Targets on Sustainable Development 1 - 11 (15 July 2014)* <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4443sdgs9pm15july.pdf> acceso 18 de Julio de 2014.

UNITED NATIONS (2013): *High Level Consultation (HLC) on Hunger, Food Security and Nutrition in the Post 2015 Development Framework Joint Chairs and co-Leads Synthesis Report* http://www.fao.org/fsnforum/post2015/sites/post2015/files/files/Synthesis_Report_Madrid_EN.pdf acceso 15 de febrero de 2014.



Perspectivas sobre comercio y desarrollo en el mundo post-2015

Javier Pérez González

Director del Centro de Investigación y Estudios de Comercio y Desarrollo (CIECODE)
javier.perez@cicode.es
@javipe_ciecode

Fecha de recepción: 10/02/2014
Fecha de aceptación: 10/03/2014

Sumario

1. La evolución en la participación de los países en desarrollo en el comercio internacional en la última década.
2. La evolución de las cifras de pobreza y desigualdad de los países en desarrollo en la última década.
3. La construcción de la agenda global del desarrollo post-2015.
4. Implicaciones para el comercio internacional derivadas de la nueva agenda global del desarrollo post-2015.
5. Bibliografía.

RESUMEN

Desde el año 2000 los países en desarrollo han aumentado su presencia y relevancia en el comercio internacional, lo que les ha permitido mantener unas altas tasas medias de crecimiento económico. Sin embargo, este crecimiento no se ha traducido en una correlativa reducción de sus niveles de pobreza y desigualdad. El nuevo acuerdo global del desarrollo post-2015 tiene el reto de aunar en una misma agenda los objetivos de erradicación de la pobreza, crecimiento inclusivo y sostenibilidad ambiental. En este nuevo contexto, el sistema comercial internacional debe promover y no limitar, como ha ocurrido en las últimas décadas, la capacidad de los países en desarrollo para adoptar las medidas políticas necesarias para impulsar un desarrollo que genere empleo digno, que garantice la protección social de la población y del medio ambiente, que reduzca las desigualdades y que esté al servicio de las personas y de los colectivos más desfavorecidos.

Palabras clave:

Comercio internacional, desarrollo, ODM, post-2015.



ABSTRACT

Since 2000, developing countries have increased their presence and significance in the international trading system. During this period of time, international trade has led developing countries' successful economic performance. However, this sustained economic growth has failed to create a decrease in levels of poverty and inequality. The new post-2015 global development framework must therefore integrate the goals of poverty reduction, inclusive growth and sustainable development into a single agenda. In this new context, the international trading system must support —and not hinder, as has occurred in the past decades— the policy space that developing countries need in order to promote decent job creation, environmental protection, inequality reduction and the social protection of the most disadvantaged collectives.

Keywords:

International Trade, Development, Millennium Development Goals, Post-2015 Development Agenda.

1 LA EVOLUCIÓN EN LA PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL EN LA ÚLTIMA DÉCADA

La participación de los países en desarrollo en las relaciones comerciales internacionales se ha incrementado rápidamente en la última década, tanto en términos absolutos como en comparación al volumen global de intercambios comerciales.

Si se observan las exportaciones de bienes (mercancías), el peso de los países en desarrollo se ha incrementado del 28% del total de exportaciones mundiales en 1995 al 45% en 2012 (UNCTAD, 2013a). A día de hoy, uno de cada cinco dólares que se comercian en el mundo es una exportación de un país en desarrollo a un país desarrollado y uno de cada cuatro es una transacción entre dos países en desarrollo (comercio Sur-Sur), cifra que era de uno cada diez en 1990 (OMC, 2013a). Y lo que es más importante, los países en desarrollo han conseguido duplicar en 20 años sus aportaciones al comercio internacional de bienes, medido por el valor añadido doméstico aportado⁽¹⁾, que ha crecido del 20% del comercio internacional global en 1990, al 30% en 2000 y a cerca del 40% en 2010 (UNCTAD, 2013b).

Estos incrementos se han dado no sólo en el promedio de los países en desarrollo, sino también en el subgrupo de los Países Menos Adelantados (PMA), en los que sus exportaciones de bienes se multiplicaron por cinco entre 2000 y 2011 (ICTSD, 2013a).

Los países en desarrollo también han participado del rápido crecimiento de los flujos internacionales de inversiones. La Inversión Extranjera Directa (IED)⁽²⁾ alcanzó en 2012 la cifra de 1,35 billones de dólares a escala global. Ese mismo año el peso de los países en desarrollo en los flujos globales de IED registró su máximo histórico y por primera vez más del 50% de las inversiones extranjeras realizadas en el mundo tuvieron a un país en desarrollo como destino. También los Países Menos Adelantados (PMA) alcanzaron en 2012

(1) Es decir, el valor de las exportaciones menos el valor de las importaciones necesarias para producir o elaborar las mercancías exportadas.

(2) La IED se refiere a las inversiones transfronterizas que una entidad realiza para obtener un control de gestión duradero en una empresa residente en otro país (por adquisición, fusión o constitución de una nueva empresa). Este control de gestión duradero implica la existencia de una relación de largo plazo entre el inversor y la empresa en la que invierte y una cierta capacidad de influencia del inversor en su gestión (OCDE, 2013).



su cifra récord de recepción de IED, empujados, sobre todo, por las inversiones de las empresas transnacionales de *países emergentes* y latinoamericanos. (UNCTAD, 2013b).

Los países en desarrollo también han sabido incorporarse a las Cadenas Globales de Valor (CGV). Estos intercambios comerciales entre filiales, contratistas y otros suministradores de bienes y servicios que las grandes empresas transnacionales incorporan en diferentes fases de sus procesos de producción han reconfigurado el mapa del comercio internacional en los últimos años y suponen ya un 60% del total de transacciones comerciales en el mundo y un 30% del PIB en la media de los países en desarrollo (UNCTAD, 2013b).

Esta mayor participación de los países en desarrollo en el comercio internacional ha sido una de las principales causas de las altas tasas de crecimiento económico que han mantenido durante la última década. Mientras que entre 2000 y 2012 el crecimiento económico medio de la economía global fue de 1,7% y el de la zona euro del 1,1%, el de los países en desarrollo fue de 6,3% y el de los PMA de 5,6% (Banco Mundial, 2014).

Pero este crecimiento económico registrado en los países en desarrollo ha dependido excesivamente de su sector exterior. El peso de los sectores productivos orientados a la exportación en las estadísticas domésticas ha crecido en paralelo al aumento de su presencia en el comercio internacional. La participación de las exportaciones en el PIB de estos países ha pasado del 22% en las décadas de los 80 y los 90 al 42% en el año 2010 (UNCTAD, 2013a). El 30% del PIB proveniente de las CGV en los países en desarrollo contrasta con el 18% de los países desarrollados (UNCTAD, 2013b).

Además, la especialización comercial de los países en desarrollo sigue basada en sectores muy volátiles o de poco valor añadido como la agricultura, la industria extractiva o las manufacturas poco elaboradas. Sectores en los que hay muy poca captura local de valor añadido, escasa generación de empleo, limitada recaudación fiscal, poca transferencia tecnológica y de conocimiento y, en ocasiones, importantes impactos sociales y medioambientales negativos, que además les hace ser extremadamente vulnerables a shocks exteriores (en forma de contracción de la demanda, acceso a financiación internacional, volatilidad de precios, etc.). (UNCTAD, 2013a). En 2008, el 64% de las exportaciones de los países PMA fueron combustibles fósiles (ICTSD, 2013a).

Como se desarrolla en la próxima sección, lamentablemente los avances de los países en desarrollo en las variables comerciales y macroeconómicas expuestas, en la inmensa mayoría de ellos no ha ido acompañado de un avance equivalente en términos de reducción de la pobreza y de la desigualdad.



2 LA EVOLUCIÓN DE LAS CIFRAS DE POBREZA Y DESIGUALDAD DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN LA ÚLTIMA DÉCADA

A punto de alcanzar el año 2015, ha habido algunos avances muy significativos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con una extraordinaria reducción en la proporción de personas que viven en pobreza extrema, en el porcentaje de personas hambrientas, en la cantidad de niños no escolarizados o en los ratios de infección y muerte por SIDA y malaria, por citar sólo algunos de los importantes éxitos cosechados (Secretario General de Naciones Unidas, 2013).

Sin embargo, detrás de estas cifras agregadas existe una gran disparidad en cuanto al desempeño logrado, con países y regiones enteras donde los avances en muchos de los objetivos han sido muy escasos o nulos. Este hecho, junto con la magnitud de los retos que aún hay pendientes, desaconsejan transmitir un mensaje triunfalista. Los avances obtenidos en materia de pobreza extrema, por ejemplo, se han logrado en gran medida gracias a India y China, pero aún hay 1.200 millones de personas viviendo en pobreza extrema en el mundo y en África subsahariana ésta ha aumentado en números absolutos, así como la vulnerabilidad de la población ante el riesgo de que cualquier eventualidad les devuelva a una situación de pobreza extrema. El mismo diagnóstico se puede hacer con el resto de ODM: ralentización en el último lustro de los avances conseguidos en escolarización infantil, 2.500 millones de personas viviendo sin acceso a servicios de agua y saneamiento mejorado, una de cada ocho personas en el mundo en situación de hambruna crónica, emisiones de dióxido de carbono desbocadas respecto a los niveles de 1990, mujeres y niñas quedándose atrás en muchos de los indicadores de desarrollo, crecientes evidencias de importantes pérdidas de biodiversidad en todo el planeta, etc. (Secretario General de Naciones Unidas, 2013).

Muchos organismos internacionales y expertos analistas han puesto de manifiesto la enorme pérdida de oportunidad que ha supuesto no aprovechar el contexto de alto crecimiento económico generalizado de la primera década del siglo XXI como un motor de desarrollo sostenible e inclusivo y una palanca para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Las últimas estimaciones realizadas constatan que la incidencia del crecimiento económico global sobre la reducción de la pobreza extrema ha sido muy limitado y que el aumento de riqueza experimentado, lejos de distribuirse y beneficiar a todos los sectores sociales, se ha concentrado en unas pocas manos aumentando los niveles de desigualdad existentes tanto global como domésticamente. En los países en desarrollo, con el alto crecimiento económico de la última década la proporción de la riqueza nacional en manos de la población más pobre ha disminuido



(PNUD, 2014). De cada 100 dólares de aumento de riqueza, el quintil más pobre sólo ha obtenido 70 céntimos. (UNCTAD, 2013c).

Esta desigualdad extrema en el reparto de los beneficios del crecimiento económico hace que, incluso si se pudiera mantener hasta 2030 el ritmo de crecimiento económico registrado en el periodo 1993-2010 (3,5% al año), la proporción de población en situación de pobreza extrema dentro de 15 años aún sería del 3,2% en América Latina y Caribe, del 12% en Suramérica y del 37% en África subsahariana, no alcanzándose en esta región la meta de reducción de la pobreza extrema propuesta para 2015 en los ODM hasta 2049; dando una estimación total de 700 millones de personas en pobreza extrema. Si en lugar de emplear la barrera de los 1,25 dólares/día como objetivo a superar, se eleva éste hasta los 5 dólares/día, la persistencia de la pobreza extrema en 2030 pasaría a ser del 50% en Oriente Próximo y Norteamérica, del 30% en el este de Asia y el Pacífico, del 15% en América Latina y Caribe y del 90% en el sur de Asia y África subsahariana; dando un total de 3.000 millones de personas por debajo del umbral de la pobreza. (UNCTAD, 2013c). Sea cual sea la magnitud empleada, los dos escenarios estimados arrojan unas cifras de pobreza tan elevadas que se constata que el «*business as usual*» es una opción inaceptable para la comunidad internacional de cara a la discusión sobre el diseño de los nuevos objetivos de desarrollo post-2015.

Una de las cuestiones que han generado mayor consenso entre expertos y organismos internacionales ha sido el señalar el fenómeno del «crecimiento sin empleo digno» como una de las principales causas por las que los años de bonanza económica no han ido acompañados de un equivalente desarrollo inclusivo, con reducción de la pobreza y de la desigualdad. En los países PMA, en los primeros siete años del siglo XXI el crecimiento económico medio fue del 7%. Sin embargo, el empleo durante esos años sólo aumentó un 2,9% y la pobreza extrema se redujo sólo 6 puntos porcentuales (del 59% al 53%). (UNCTAD, 2013d).

El reto de la generación de empleo digno va ir en aumento en las próximas décadas en los países en desarrollo de la mano del crecimiento demográfico y de la aceleración en los procesos de urbanización. En los países PMA, 600 millones de jóvenes se van a incorporar al mercado laboral desde hoy hasta 2050. Sólo en Etiopía en 2005 se incorporaron 1,4 millones de jóvenes al mercado laboral, que serán 3,2 millones al año en 2050. (UNCTAD, 2013d).

Por último, también ha crecido el consenso internacional en torno al vínculo bidireccional existente entre la sostenibilidad ambiental y la erradicación de la pobreza y al riesgo que aquella supone para la consecución de los objetivos de desarrollo en todo el planeta. La comunidad internacional ha reconocido

que la erradicación de la pobreza sólo puede ser irreversible si los objetivos de desarrollo abordan e incorporan de forma equilibrada las dimensiones sociales, ambientales y económicas del desarrollo sostenible y sus interrelaciones (Naciones Unidas, 2012).

La erradicación de la pobreza, el crecimiento inclusivo y la sostenibilidad ambiental parecen ser, por tanto, los tres ejes en torno a los que deberá girar la futura agenda global del desarrollo post-2015.

3 LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA GLOBAL DEL DESARROLLO POST-2015

La comunidad internacional se ha comprometido a alcanzar un acuerdo sobre la nueva agenda global de desarrollo, que renueve y actualice el compromiso multilateral alcanzado con la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio del año 2000 y que incorpore las principales lecciones aprendidas a lo largo de este periodo de 15 años recorridos. El proceso oficial, que deberá concluir con un acuerdo en septiembre de 2015, está siendo dirigido por Naciones Unidas con la implicación de la Asamblea General, la Secretaría General y sus principales Agencias⁽³⁾.

A pesar de que los detalles de la nueva agenda se irán negociando y concretando en el próximo año y medio, la existencia en los últimos años de procesos globales de consultas públicas, de debates internacionales y de múltiples posicionamientos de países y organismos multilaterales sobre esta materia, permiten estimar ya cuáles serán las líneas directrices de esta nueva agenda global del desarrollo⁽⁴⁾.

En primer lugar, hay unanimidad en relación a la voluntad de aumentar el énfasis en aquellos ámbitos de los ODM en los que el desempeño ha sido peor y en superar las deficiencias de diseño del actual marco de los ODM. Entre los principales aspectos de los ODM a mejorar destaca su enfoque poco transformador en lo económico y social, la excesiva importancia dada a las dinámicas donante-receptor y a la ayuda financiera y el haber dejado fuera de la agenda global asuntos tan relevantes como la exclusión social y la desigualdad; la vulnerabilidad, la inseguridad y los conflictos; los retos planteados por el cambio

(3) La información sobre los principales avances en el proceso de construcción de la agenda global del desarrollo post-2015 puede consultarse en: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/beyond2015-overview.shtml>, acceso 10 de febrero de 2014.

(4) Los principales resultados de los procesos de consultas y debates promovidos desde Naciones Unidas pueden consultarse en: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/beyond2015-resources.shtml>. Muchos otros organismos e instituciones internacionales globales y regionales han elaborado posicionamientos y contribuciones a la construcción de la futura agenda global del desarrollo post 2015. Destaca, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión Europea (2013): *Una Vida Digna para Todos*.



climático y la degradación medioambiental; las migraciones, la generación de empleo digno o la igualdad de género.

En segundo lugar, se considera necesario acordar una única agenda de desarrollo que integre los objetivos básicos de desarrollo humano, crecimiento inclusivo y sostenibilidad medioambiental. Es decir, que las tres agendas hasta ahora paralelas —de lucha contra la pobreza extrema, de reducción de la desigualdad y la exclusión social y de cambio climático y gestión sostenible del medio ambiente— pasen a ser una única agenda, dada su estrecha e intrínseca relación.

En tercer lugar, se reconoce el protagonismo que en esta agenda deben tener las dinámicas políticas y sociales domésticas de los países en desarrollo, donde se dirimen asuntos tan esenciales como la generación de recursos propios, la creación de empleo digno, la protección social, el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad democrática, la transparencia, el respeto a los derechos humanos o la generación de un entorno favorable para la actividad económica. Al mismo tiempo, se reconoce como un complemento imprescindible a estas dinámicas domésticas el fortalecimiento de la acción colectiva de la comunidad internacional para favorecer alianzas globales en temas tan relevantes como la fiscalidad y el comercio internacional, las migraciones, el cambio climático o la salud global. La mayor contribución de las instituciones e instrumentos multilaterales de gobernabilidad global ha de ser la de crear las condiciones propicias para no obstaculizar, sino promover y favorecer los procesos que a nivel local, nacional o regional se den en favor del desarrollo.

Por último, se considera esencial resolver el reto de la financiación del desarrollo. Para este fin, se sugiere combinar en paralelo varias vías de acción: cumplir los compromisos financieros internacionales ya adquiridos por la comunidad de donantes; promover la generación de recursos propios domésticos (fortaleciendo, por ejemplo, la capacidad de los países de recaudar ingresos fiscales y la lucha contra la elusión y la evasión fiscal); así como buscar fuentes innovadoras de financiación e incentivar la movilización de financiación privada para el desarrollo sostenible.

Sea cual sea la configuración final de la futura agenda global del desarrollo, su implementación va a exigir un importante cambio en la forma en la que países e instituciones internacionales han venido trabajando en la respuesta a los retos globales del desarrollo. El cumplimiento de esta nueva agenda, que va a ser más política que técnica o presupuestaria y que abarca una amplia variedad de ámbitos sociales y políticos, va a exigir un alto grado de liderazgo, pedagogía y coherencia política, tanto a escala doméstica como multilateral,

para lograr que todas las herramientas, actores e instrumentos estén orientados hacia un mismo objetivo común.

4 IMPLICACIONES PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL DERIVADAS DE LA NUEVA AGENDA GLOBAL DEL DESARROLLO POST-2015

Como se ha analizado en la sección anterior, la agenda global del desarrollo post-2015 persigue simultáneamente cuatro objetivos: mantener el desarrollo dentro de los límites naturales del planeta, generar oportunidades para todos, sacar a miles de millones de personas de la miseria y la exclusión, y superar dinámicas negativas de producción y consumo enraizadas en los países desarrollados. Para conseguir estos objetivos son necesarios Estados fuertes provistos de los recursos y los instrumentos políticos suficientes para gestionar activamente las reformas necesarias y manejar adecuadamente las consecuencias que estos cambios conlleven.

Lamentablemente, la política comercial internacional preponderante durante las últimas décadas, promovida por las grandes potencias económicas e institucionalizada por organismos comerciales y financieros multilaterales, ha estado remando en dirección contraria.

En primer lugar, como consecuencia de la ideología política y económica preponderante y a pesar de las crecientes evidencias en contra, la política comercial ha perseguido el crecimiento económico y no el desarrollo como objetivo último. La rápida integración en la economía global, la atracción de inversión extranjera, la apertura comercial, la privatización de sectores públicos estratégicos o la desregulación de los mercados han sido defendidos por la comunidad internacional como objetivos en sí mismos, como requisitos indispensables para el crecimiento económico y el progreso de los países (OMC, 2013b) y no como instrumentos políticos al servicio de políticas públicas de desarrollo más amplias y sujetos, en último término, al interés general. A los países en desarrollo, a cambio de seguir esta *hoja de ruta comercial*, se les ha ofrecido una paulatina mejora en las condiciones de acceso de sus bienes y servicios a los mercados de los países desarrollados. El aumento de exportaciones, supuestamente, pronto redundaría en la creación de empleo, en la modernización de sus industrias nacionales y en la progresiva dinamización de la vida económica y social.

Lamentablemente, como se ha expuesto en las secciones anteriores, el crecimiento económico no conlleva, de por sí, desarrollo y progreso social. Aunque en numerosos casos la integración de los países en desarrollo en la economía



global, vía comercio internacional, sí ha conllevado crecimiento económico, éste no ha sido inclusivo ni equitativo y no ha generado el esperado efecto arrastre sobre la reducción de la pobreza extrema y la desigualdad. Las estrategias de crecimiento basadas en el sector exportador han conducido frecuentemente a una carrera a la baja entre países en desarrollo para ganar competitividad vía descenso de salarios e impuestos, con consecuencias sociales nefastas. Las industrias exportadoras rara vez han conseguido estimular a otras industrias nacionales, ni generar empleo de la cantidad y calidad esperadas, ni movilizar suficientes recursos domésticos vía impuestos (UNCTAD, 2013a). Por su parte, la IED, atraída a base de desregulación, abaratamiento de la mano de obra, exenciones fiscales y permisividad medioambiental, se ha limitado principalmente a sectores extractivos y de poco valor añadido doméstico (UNCTAD, 2013b).

En segundo lugar, y en línea con la ideología política y económica mencionada, los acuerdos comerciales internacionales han promovido la paulatina retirada o disminución del papel del Estado como gestor, regulador y garante de los procesos de desarrollo en cada país. Con los compromisos adquiridos en los acuerdos comerciales, bilaterales o multilaterales, los países en desarrollo han ido reduciendo su *espacio político* para implementar las políticas laborales, industriales, medioambientales, fiscales o de cualquier otra naturaleza que consideren más convenientes. Así, un país puede no estar autorizado a subir los impuestos a la importación o exportación de determinados productos para aumentar la recaudación fiscal, a endurecer la normativa medioambiental aplicable a las empresas extractivas que operen en su territorio o a aprobar una nueva regulación que incentive a los inversores extranjeros a transferir tecnología o a contratar a un porcentaje mínimo de trabajadores nacionales. La normativa comercial internacional considera las salvaguardas sociales, medioambientales o de derechos humanos como obstáculos del sistema y no como una evolución o una mejora del mismo y han sido, por tanto, sistemáticamente obstaculizadas y limitadas.

Esta caracterización del sistema comercial internacional es de enorme relevancia para el proceso de construcción de la nueva agenda global del desarrollo 2015 presentado en este artículo, dado que los países en desarrollo van a encontrarse con que el tipo de medidas y compromisos que esta nueva agenda les anima a adoptar para conseguir un desarrollo inclusivo y sostenible, pueden ser opciones políticas prohibidas o limitadas en virtud de las obligaciones internacionales adquiridas en los acuerdos comerciales. Lamentablemente, no es éste un asunto superado ni un argumento hipotético, sino una realidad de absoluta actualidad, con nuevos ejemplos produciéndose cada día.



Ha vuelto a ocurrir, sin ir más lejos, en la Cumbre Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en diciembre de 2013 en Bali. La OMC ha alcanzado en esta cumbre un acuerdo, por primera vez tras más de una década de negociaciones de la llamada Ronda de Desarrollo de Doha. Este acuerdo ha estado a punto de fracasar por la negativa de Estados Unidos a aceptar la propuesta hecha por 33 países en desarrollo en la que solicitaban autorización para subvencionar públicamente políticas de seguridad alimentaria, en concreto, la puesta en marcha y el mantenimiento de reservas públicas de alimentos. A pesar de que estas medidas políticas son recomendadas por los organismos internacionales especializados por su eficacia en la reducción de la inseguridad alimentaria en los países en desarrollo (De Schutter, 2013), el Ministro de Comercio estadounidense calificó la propuesta como inaceptable por «ir en contra del espíritu del libre comercio, que debe perseguir reducir y no aumentar las intervenciones públicas en los mercados» (McClanahan, 2013). Finalmente, la presión política ejercida por India —país cuya población incluye a una cuarta parte del total de personas hambrientas en el mundo—, permitió que el acuerdo incluyera esta cuestión, pero sólo de forma temporal y bajo la condición de que su aplicación «no distorsionara el comercio» (ICTSD, 2013b).

Es absolutamente imprescindible que la incoherencia entre estos dos discursos paralelos —el comercial y el de desarrollo— sea reconocida y solucionada antes de cerrar un acuerdo sobre la nueva agenda global del desarrollo en septiembre de 2015.

La misma igualdad de derechos y oportunidades que se quiere promover con el nuevo marco post-2015 debe introducirse en el seno del sistema comercial internacional. Con los países desarrollados asumiendo responsabilidades y compromisos largamente pospuestos y con el explícito reconocimiento de un verdadero trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, que les permita gestionar a su ritmo y voluntad la integración en la economía global. Un sistema comercial que priorice, por encima de cualquier otra obligación, la implementación de las medidas políticas que cada país necesite para promover un desarrollo sostenible e inclusivo que genere empleo digno, que garantice la protección social de la población, que reduzca las desigualdades y que esté al servicio de las personas y de los colectivos más desfavorecidos.

5 BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL (2013): *World Development Indicators* (en línea). <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>, acceso 12 de febrero de 2012.



- DE SCHUTTER, O (2013): *Bali package must allow ambitious food security policies* (en línea). Ginebra: Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación. <http://www.srfood.org/en/bali-package-must-allow-ambitious-food-security-policies-un-expert-on-wto-summit>, acceso 12 de febrero de 2014.
- ICTSD (2013a): *Trade as a compass for LDCs structural transformation* (en línea). Ginebra: Internacional Centre for Trade and Sustainable Development. <http://ictsd.org/i/competitiveness/163653/#sthash.h7TDsKKj.dpuf>, acceso 12 de febrero de 2014.
- ICTSD (2013b): *Histórico acuerdo en Bali da gran impulso a la OMC y a la economía mundial* (en línea). Ginebra: Internacional Centre for Trade and Sustainable Development. <http://ictsd.org/i/news/puentesquincenal/181038/#sthash.VZRFZyik.dpuf>, acceso 12 de febrero de 2014.
- McCLANAHAN, P (2013): *Why the WTO agreement in Bali has finally helped developing countries* (en línea). Londres: Poverty Matters Blog. The Guardian. <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2013/dec/06/wto-agreement-bali-helped-developing-countries-india>, acceso 12 de febrero de 2014.
- NACIONES UNIDAS (2012): *El futuro que queremos*. Río de Janeiro: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.
- OCDE (2013): *Factbook 2013: Economic, Environmental and Social Statistics* (en línea). <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/factbook-2013-en/04/02/01/index.html?contentType=&itemId=/content/chapter/factbook-2013-34-en&containerItemId=/content/serial/18147364&accessItemIds=&mimeType=text/html>, acceso 28 de junio de 2013.
- OMC (2013a): *World Trade Report, 2013: factors shaping the future of world trade*. Ginebra: Organización Mundial del Comercio.
- OMC (2013b): *Entender la OMC: Información Básica, Argumentos a favor de un comercio abierto* (en línea). http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact3_s.htm, acceso 10 de febrero de 2014.
- PNUD (2014): *Humanidad Dividida: Cómo Hacer Frente a la Desigualdad en los Países en Desarrollo*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2013): *A life of dignity for all: accelerating progress towards the Millennium Development Goals and advancing the United Nations development agenda beyond 2015*. Nueva York: Asamblea General de Naciones Unidas.



UNCTAD (2013a): *Trade and Development Report, 2013: adjusting to the changing dynamics of the world economy*. Ginebra: Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNCTAD (2013b): *World Investment Report 2013. Global value chains: investment and trade for development*. Ginebra: Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNCTAD (2013c): *UNCTAD and the post-2015 agenda. Policy Brief n° 1*. Ginebra: Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNCTAD (2013d): *The Least Developed Countries Report, 2013: growth with employment for inclusive and sustainable development*. Ginebra: Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

Sostenibilidad en el contexto post-2015

Cecilia Carballo

Vicepresidenta de Alianza por la Solidaridad
cecarballo@me.com

Fecha de recepción: 10/02/2014
Fecha de aceptación: 10/03/2014

Sumario

1. Introducción.
2. ¿Crecimiento o sostenibilidad? Algunas cuestiones a tener en cuenta para incorporar la dimensión económica del desarrollo sostenible a la Agenda.
3. Derechos sociales —el imperativo de la soberanía alimentaria—. Algunas cuestiones a tener en cuenta para incorporar la dimensión social del desarrollo sostenible a la Agenda.
4. Cambio climático y energía. Algunas cuestiones a tener en cuenta para incorporar la dimensión medioambiental del desarrollo sostenible a la Agenda.
5. Conclusión.
6. Bibliografía.

RESUMEN

Hablar de sostenibilidad hoy es hablar de política, con mayúsculas. Debemos ser conscientes de que nos encontramos en un proceso involutivo en el marco regulatorio de la economía mundial. Hoy la competitividad es más dura y ofensiva que hace 15 años, existe mayor depredación de los recursos naturales para alimentar el crecimiento sin bienestar, el empleo precario que promueven los mercados y, las rebajas de los derechos sociales y laborales redibujan el mapa de la desigualdad global.

El debate en torno al Post-2015 debe incluir reformas sistémicas globales que favorezcan un marco de desarrollo justo y equitativo para la población mundial en el ámbito del desarrollo sostenible. Los avances hasta la fecha no contemplan un plan de acción que contenga los cambios necesarios. Muchas son las voces que exigen que el Post-2015 vaya más allá del desarrollo de objetivos específicos en materia económica y social.

**Palabras clave:**

Sostenibilidad, desarrollo, derechos humanos, justicia, desigualdades.

ABSTRACT

Talking about sustainability in the Post 2015 Agenda today means talking about politics. We must be aware that we are in a devolutionary process inside the regulatory framework of the world economy. Today competition is harder and offensive than 15 years ago, there is more predation of natural resources to fuel growth without welfare, precarious employment market and the sales of social and labour rights redraw the inequality global map. The Post 2015 process isn't taking into account Global systemic reforms. At this point, many voices claim for a process which includes fostering a fair and equitable framework for global population in the developing field of sustainable development. Progress to date do not provide an action plan containing the necessary changes. There are many voices calling for the Post 2015 goes beyond the development of specific objectives in economic and social matters.

Keywords:

Sustainability, development, human rights, justice, inequality.

Ojalá podamos ser capaces de seguir caminando los caminos del viento, a pesar de las caídas y las traiciones y las derrotas, porque la historia continúa, más allá de nosotros, y cuando ella dice adiós, está diciendo: hasta luego.

EDUARDO GALEANO

1 INTRODUCCIÓN

Como afirma Jens Martens en un artículo⁽¹⁾ reciente, «*el actual marco de desarrollo internacional centrado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las estrategias emanadas de él no han proporcionado las respuestas adecuadas a los problemas globales, como la aceleración del cambio climático, la creciente brecha entre ricos y pobres, la financiarización de la economía mundial o la falta de respeto a los derechos humanos*», por todo ello se requiere un nuevo escenario global más ambicioso que el resultante en el año 2000 con la Declaración del Milenio. Los debates en la conformación de la Agenda deben tener en cuenta al menos tres cuestiones esenciales que se insertan además en las tres dimensiones del desarrollo sostenible: i) el persistente dilema entre crecimiento y sostenibilidad donde se ha producido un fracaso de las métricas del desarrollo y donde el enfoque del BAU no parece haber conseguido las bondades que propugnaba, ii) las igualas a la baja en materia de derechos consecuencia de una globalización mal entendida y sustentada sobre la voluntariedad y las reglas de la desregulación de los mercados, iii) y la urgencia de reconocer que los dólares de la comida, son hoy tan poderosos como los dólares de la energía.

Pese a algunos esfuerzos, el debate en torno al Post-2015 carece de un enfoque verdaderamente integral. Es necesario volver a definir, tanto en la esfera de las políticas públicas como en la de los bienes comunes, los conceptos de desarrollo y bienestar, y no tanto por su contenido, sino por sus métricas y sus estrategias. Todos hablamos de desarrollo y sostenibilidad, pero el concepto desarrollo no tiene el mismo alcance cuando lo expresa el Programa de

(1) MARTENS, J. (2013): «Hacia un marco de objetivos universales de sostenibilidad como Parte de una agenda post-2015» en ECONOMISTAS SIN FRONTERAS, *La Agenda de desarrollo Post 2015: ¿Más de lo mismo o principio de transición?* Dossier nº 11. En: <http://www.ecosfron.org/wp-content/uploads/DOSSIERS-ESF-11-Agenda-Post-2015.pdf>. Acceso 20 de diciembre de 2013.



las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), o cuando lo hace el FMI o el presidente de Microsoft. Como tampoco lo tienen las orientaciones de la FAO o las propuestas para luchar contra el hambre de las grandes empresas de la alimentación como DuPont o Monsanto o como tampoco lo tienen las actuaciones de los expertos de TEPCO y el IPCC cuando apuntan estrategias para luchar contra el cambio climático.

Hablar de sostenibilidad en la conformación de esta hoja de ruta, pasa por integrar en el desarrollo las tres dimensiones que todos reconocen y nadie incorpora (la económica, la social y la medioambiental). Si queremos construir una nueva narrativa del desarrollo, la sostenibilidad debe permear todas las esferas: las de la vida cotidiana, pública y social, y las bilaterales, regionales y multilaterales. Una narrativa y una praxis que se pueda incorporar en el discurso de la política y la implementación de políticas nacionales y mundiales.

Pese a los compromisos políticos con la política de desarrollo, las regulaciones, las políticas comerciales, de inversión y monetarias, a menudo, han aumentado la pobreza y las desigualdades. La obsesión neoliberal por el crecimiento especulativo, igual que la obsesión socialdemócrata por el crecimiento para el reparto, ha favorecido la explotación de la naturaleza, la dependencia de los combustibles fósiles y el agotamiento de la biodiversidad minando la provisión de servicios esenciales.

Hay que tener en cuenta que durante la primera década de siglo, la economía globalizada ha debilitado a muchos de los actores que más impulsaron y más peso tuvieron en la construcción de la Agenda que hoy está por concluir. Los donantes al uso, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo... hoy, no tienen mucho que ver con los que en el año 2000 impulsaron la Declaración del Milenio. En 2014, su peso y su rol en el modelo socioeconómico imperante se difuminan, tanto por el modo de producción globalizado, como por la crisis económica que golpea las zonas geográficas del planeta o por quienes ostentan los nuevos liderazgos globales⁽²⁾.

(2) Se refiere a transnacionales con más poder que muchos Estados y al bloque BRIC y NICs (países recientemente industrializados) que para el 2050 coparán el TOP 10 de los países más ricos: China, India, Brasil, México, Rusia e Indonesia. Tan sólo se mantendrán en el TOP 10 los occidentales Estados Unidos, Japón, Reino Unido y Alemania.



En definitiva, dentro de la discusión sobre el establecimiento de la nueva Agenda, hay un claro mensaje que exige la incorporación de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la social, la económica y la medioambiental. (Vandeweerd, 2013); además, se antoja imprescindible recuperar el viejo anhelo de superar el análisis del bienestar basado exclusivamente en el PIB, para abordar profundamente las raíces de la desigualdad e inequidad. Si deseamos abordar la sostenibilidad en el contexto Post-2015, debemos también priorizar el análisis de los límites del desarrollo en función de los recursos finitos con que cuenta el planeta.

A lo largo de estas reflexiones trataré de argumentar por qué es relevante hablar de sostenibilidad en el Post-2015 y por qué es necesario superar la nueva formulación de objetivos, sean o no sostenibles.

Las dimensiones del desarrollo sostenible, bien sirven para argumentar la necesidad de sentar las bases de un nuevo paradigma que de respuesta a las interdependencias del mundo globalizado, a las asimétricas relaciones comerciales, a la explotación de recursos naturales, a la creciente desigualdad y la configuración de un sur global, y a la pérdida o retroceso en materia de derechos, entre otras.

2 ¿CRECIMIENTO O SOSTENIBILIDAD? ALGUNAS CUESTIONES A TENER EN CUENTA PARA INCORPORAR LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE A LA AGENDA

Durante la segunda mitad del siglo XX y la primera década del siglo XXI, hemos visto cómo los países abarataban el empleo y ofrecían rebajas fiscales para atraer la inversión extranjera. Al tiempo, muchas inversiones y una parte importante de los acuerdos de libre comercio regionales y bilaterales han minado los estándares en materia de derechos humanos, medio ambiente y desarrollo social, mermando el espacio político de los gobiernos. Estas políticas han reforzado el poder de los inversores y de las grandes corporaciones mediante la desregulación, la liberalización comercial y financiera y la disminución de impuestos y exenciones fiscales y han debilitado el rol del Estado y su facultad para asegurar los derechos humanos y la sostenibilidad del desarrollo (Martens, 2013).

Las políticas económicas contradicen continuamente los compromisos asumidos con los derechos humanos y la sostenibilidad, en la medida en que



dichas políticas y las instituciones nacionales e internacionales relacionadas con ellas son prioritarias para los gobiernos. Estas instituciones han confiado demasiado en que la clave del bienestar social está en el crecimiento económico, que se potencia a través de la división del trabajo y la libre competencia. El liberalismo ha incentivado la extensión de los mercados y por ende la especialización, apostando por el crecimiento del PIB como mantra del bienestar. Los resultados no parecen cumplir con las funciones redistributivas que se le presuponían: apropiación incesante de tierras; explotación de los mares y otros recursos naturales, particularmente en el Sur global; contaminación masiva de recursos, aumento de la concentración de riqueza y poder en unas pocas y grandes corporaciones transnacionales, especialmente en el sector de la alimentación y energía; y precarización del trabajo.

El pasado del bienestar se ha agotado por sus propias contradicciones. La globalidad nos ha mostrado cómo los salarios de los trabajadores occidentales estaban subvencionados por las condiciones nefastas de millones de personas en los países del sur y la especulación de grandes cantidades de capital en negro que se movían sin control con un simple clic electrónico. Las multinacionales lo sabían y actualmente con las deslocalizaciones masivas pretenden crear un tercer mundo laboral de ámbito mundial mientras sus beneficios siguen incrementándose exponencialmente. Mientras, se inyectan presupuestos públicos millonarios a las mismas empresas que durante todos estos años se han beneficiado de la falta de regulación del sistema económico y financiero, la crisis es la excusa para avanzar con más fuerza en el desmantelamiento del Estado de Bienestar, la privatización de los bienes comunes y la apertura de puertas al capital transnacional para que pueda controlar más y más cuestiones que tienen que ver con los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Si algo han demostrado las dos primeras décadas de este siglo, es que los sectores estratégicos de la economía mundial están controlados por transnacionales: la energía, las finanzas, las telecomunicaciones, la salud, la agricultura, las infraestructuras, el agua, los medios de comunicación, las industrias del armamento y de la alimentación. Y la crisis capitalista no ha hecho sino reforzar el papel económico y la capacidad de influencia política de las grandes compañías, que tan pronto hacen negocio con los recursos naturales, los servicios públicos y la especulación inmobiliaria, como con los mercados de futuros de energía y alimentos, las patentes sobre la vida o el acaparamiento de tierras.

El resultado de la concentración de poder anterior impacta negativamente en las condiciones de vida de la mayoría de la población mundial.

Nuestro futuro y el de las generaciones venideras requieren una apuesta arriesgada por la innovación y el control de los costes sociales y ambientales



de un modelo inapropiado y fracasado en lo político. Es imperativo corregir las externalidades negativas de los actuales patrones de producción y consumo y asegurar como senda un progreso sostenible y respetuoso con el medio ambiente. Pero se trata de construir sobre un nuevo paradigma, no de reverdecer el actual capitalizando y mercantilizando la naturaleza.

Hablar de sostenibilidad en el Post-2015, también exige superar la lógica tradicional en la que «el neoliberalismo ecológico propone la internalización de costos ambientales en la producción, la incorporación del capital natural en las cuentas nacionales» (Espinoza, 2002:148), e incorporar nuevas estrategias financieras, socios público-privados y herramientas de gestión en los territorios diferentes.

Tal y como nos recuerda el Comisionado General Desarrollo Sostenible (CGDD, 2011) la necesidad de la transformación de la economía hacia una energía menos dependiente de los combustibles fósiles y más centrada en lo social y ambiental surge de la combinación de choques externos e internos:

El aumento del precio de los escasos recursos y la volatilidad de los no energéticos renovables;

El cambio climático y la fiscalidad de las emisiones de carbono;

La introducción de nuevas regulaciones y normas dedicadas a la internalización de las limitaciones ambientales no climáticas;

La evolución de las preferencias colectivas y la aparición de un modo de consumo sostenible (seguridad alimentaria, la construcción, la energía, el medio ambiente, los cambios en la conceptualización de los espacios urbanos);

El nivel y la estructura del gasto público ambiental;

La innovación tecnológica impulsada por los esfuerzos de investigación en la reducción de emisiones y la contaminación de CO₂.

Estos impactos o choques están asociados al aumento de los costos de producción, la erosión de la competitividad en los mercados internacionales, o la reducción del poder adquisitivo de las familias.

La transición a un modo de progreso «sostenible» requiere grandes inversiones de financiación que pueden limitar este proceso. El riesgo asociado con la incertidumbre en el desarrollo de nuevas tecnologías y nuevos productos, incluida la parte de inversiones «verdes» da lugar a la necesidad de una mayor equidad para las inversiones tradicionales, y a una apuesta por el aumento de los costes financieros. Tal objetivo, no se puede lograr sin la intervención de los gobiernos y resolverse sin la participación activa de un sistema financiero reconvertido.



Además, los progresos tecnológicos y productivos alcanzados por la humanidad en el siglo pasado, parecieran ocultar las limitaciones que como especie tenemos frente a los recursos naturales. La industrialización consagró una ilusión de crecimiento ilimitado y con ello estableció un sistema planetario basado en la crematística. Hoy, después de 20 años de intervenciones en búsqueda del desarrollo, volvemos la vista a la naturaleza para preguntarnos si efectivamente podremos evitar su destrucción y seguir existiendo. No obstante, hay que recordar que la idea que tenemos de naturaleza es una construcción social y que en estricto orden, ésta no puede ser destruida, sino transformada. Lo que se está degradando son las condiciones físico-químicas que permiten nuestra permanencia sobre el planeta. La naturaleza, e incluso las formas de vida distintas a la humana, seguirán existiendo bajo nuevas condiciones de biosfera.

DERECHOS SOCIALES —EL IMPERATIVO DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA—. ALGUNAS CUESTIONES A TENER EN CUENTA PARA INCORPORAR LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE A LA AGENDA

No despreciemos esto, «*los dólares de la comida son más poderosos que los dólares de la energía*» (ILC, 2012). Es común suponer que el mercado energético global (de unos 7 billones de dólares) es más grande y poderoso que cualquier otro sector económico. Sin embargo, según diversas investigaciones, el mercado mundial de alimentos es más grande que el de energía.

Desde al año 2000 la compra masiva de tierras ha supuesto la compra-venta de 83,2 millones de hectáreas, lo que supone un 1,7% de la tierra cultivable sobre el planeta (ILC, 2012). En su mayor parte, estas transacciones se han realizado a partir de 2008. Las inversiones se producen mayormente en África y Asia, en países de bajos ingresos, importadores netos de alimentos y con una seguridad alimentaria vulnerable. En la mayoría de los casos se están transfiriendo tierras destinadas al cultivo de alimentos, lo cual pone en peligro la ya debilitada capacidad de la población para producir sus propios alimentos.

El fenómeno del acaparamiento de tierra tomó cuerpo con las perspectivas de acumulación de beneficios generada por la crisis alimentaria de 2008, que supuso un punto de inflexión en el mercado internacional e inauguró un nuevo escenario de precios elevados e inestables que parece va a mantenerse (OCDE-FAO, 2012). No obstante, más allá de los factores sobre los que se asienta actualmente el mercado de materias primas, hay dinámicas concretas que harán de la tierra fértil un «recurso escaso» en el futuro. Esta «escasez»



favorece la mercantilización del recurso a escala global y genera intereses económicos muy fuertes que presagian que el fenómeno del acaparamiento de tierras sólo está en una fase inicial. Esta previsión se asienta sobre cuatro factores fuertemente interrelacionados: el aumento poblacional, el consumo, los agrocombustibles y el crecimiento económico ilimitado (ApS, 2014).

El Grupo ETC ha estado monitoreando las fusiones y adquisiciones de las transnacionales de este sector durante los últimos 30 años y la tendencia principal se mantiene: cada vez hay más monopolios en todos lados. Por ejemplo, las 10 multinacionales de semillas controlan ahora el 73% del mercado comercial de semillas, cuando en 1995 era el 37%. Las 10 firmas de plaguicidas más grandes del mundo controlan actualmente el 90% del mercado global, con valor de 44.000 millones de dólares. 10 compañías controlan el 76% de las ventas por fármacos para veterinaria. 10 empresas de alimentos para animales controlan el 52% del mercado mundial de alimentación animal, 10 firmas químicas dan cuenta del 40% del mercado planetario de químicos; 10 compañías de silvicultura y plantaciones controlan 40% del mercado de productos forestales. 10 empresas mineras tienen en sus manos una tercera parte del mercado de minería y las 10 principales compañías de energía controlan una cuarta parte de todo el mercado energético.

Por seguir con algunos ejemplos más:

- El cultivo de brócoli crece en Ecuador como producto de exportación (el 97%). La flexibilización y la intensificación del trabajo y su tercerización con respeto a los derechos laborales son el fruto de una explotación destinada a reducir el costo de producción, aumentar la tasa de ganancia y de acumulación del capital y también a competir en el mercado mundial. La explotación laboral del campesinado, de los indígenas y en particular de las mujeres, es el resultado del proceso.
- Paraguay está en la lista de grandes exportadores de carne. Sin embargo, volver los ojos hacia el país profundo hace a muchos no compartir la euforia de los grandes empresarios de la carne, quienes admiten el incremento importante de sus ganancias gracias a los buenos negocios. El bienestar no existe para la mayor parte de los habitantes de un país que tiene un 25% de desnutrición infantil. Mientras sus exportaciones de carne alcanzaron en 2013 alrededor de los 1.400 millones de dólares y justo detrás de Brasil y Argentina (TOP de los 10 primeros), el cálculo de personas en pobreza extrema supera el millón 300 mil. Esto es sólo parte de estadísticas de organizaciones no gubernamentales que colocan a la nación guaraní con casi un 49% de ciudadanos sufriendo de pobreza, incluidos ese millón 300 mil, los cuales, sencillamente, no tienen nada para comer.



A comienzos de 2014, reconocemos que nunca antes el planeta había producido tantos alimentos. Esto se debe a las técnicas agrícolas utilizadas y a la capacidad de beneficio y almacenamiento, y aún así, nunca antes tantas personas estuvieron privadas del acceso a este derecho humano, que amenaza la supervivencia de millones de personas.

Es, pues, necesario actuar en el ámbito de las políticas públicas⁽³⁾ relacionadas con la política de abastecimiento alimentario. Hasta el momento, existe una correlación de fuerzas políticas determinadas por la macroeconomía mundial y corroborada por las prácticas de los organismos multilaterales de defensa de los mercados oligopolistas que no dan respuesta a los intereses de los *comunidades*. Esto es clave en el Post-2015, y debe ser objeto de cambio y regulación si efectivamente se quiere garantizar la soberanía alimentaria de los habitantes del planeta y la sostenibilidad de la producción de alimentos a nivel mundial.

4 CAMBIO CLIMÁTICO Y ENERGÍA. ALGUNAS CUESTIONES A TENER EN CUENTA PARA INCORPORAR LA DIMENSIÓN MEDIOAMBIENTAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE A LA AGENDA

El cambio climático es una de las amenazas ambientales más graves que impactan negativamente sobre la salud de este planeta y el bienestar de sus habitantes. Evitarlo y aportar soluciones significa modificar patrones de consumo, optar por alternativas energéticas y cambiar nuestras reglas comerciales. También significa ayuda financiera y soluciones sostenibles para el desarrollo de todas las comunidades pobres del planeta y apoyo a la adaptación frente a los peores estragos del clima. Lo que teníamos que haber evitado en Filipinas⁽⁴⁾.

Lo que los países industrializados se juegan es cambiar un modo de vida que acabará con el planeta y los pobres, sobrevivir. Lo que hay en juego ha dado lugar unas negociaciones multilaterales tediosas y complejas que en estos años apenas pueden justificar logros.

Al igual que con las evidencias anteriores, se pone de manifiesto la necesidad de repensar los cimientos sobre los que se fragua este modelo. Abordar nuestro modelo energético y base de nuestros modos de producción y consumo es imprescindible tanto para el renacimiento industrial de las viejas potencias industrializadas como para el nacimiento de las naciones que están construyendo su futuro.

(3) De responsabilidad de los gobiernos que controlan los aparatos estatales y con representación en espacios supranacionales.

(4) Tal y como señalaba recientemente el portavoz de Inspiracion en la Cumbre del Clima (COP 19) celebrada en Varsovia (Polonia).



Hace escasos meses, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) publicó un resumen de los recientes descubrimientos científicos climático. El informe⁽⁵⁾ afirma que «*el calentamiento del sistema climático es inequívoco*». Según el documento, y bajo todos los escenarios, el mundo no escapa del calentamiento. Además, en el mismo informe se cita: «*La mayoría de los aspectos del cambio climático persistirá durante muchos siglos, incluso si se detienen las emisiones de CO₂.*»

Lamentablemente, las emisiones de carbono no se detienen, desde la revolución industrial la combustión de productos orgánicos (entre ellos, los derivados del petróleo) junto a la deforestación causada por la actividad humana han incrementado el nivel de concentración de CO₂ en la atmósfera. Hoy en día, casi todas las emisiones de CO₂ (alrededor de 96.5%) provienen de los combustibles fósiles (carbón, el gas natural y el petróleo, principalmente) y además su aumento sufre del fenómeno de la externalización de emisiones.

«*Una parte cada vez mayor de las emisiones de CO₂ procedentes de la combustión de combustibles fósiles en los países en desarrollo se libera en la producción de bienes y servicios exportados, sobre todo de países de renta medio-alta y alta*» entrecomillaba *The Guardian*, hace un mes tras filtrarse el último informe del IPCC al que acabo de referirme.

Según el periódico inglés, el documento afirma que el mayor crecimiento en las emisiones de gases de efecto invernadero se da en los países emergentes, particularmente China, pero que buena parte de ellas está originada en la producción de bienes que son consumidos en Europa y Estados Unidos.

Las alusiones a lo anterior representan uno de los principales cuellos de botella en la Convención de Cambio Climático. Los países desarrollados llevan sus industrias al sur porque allí no hay restricciones a las emisiones y los países del sur encuentran en esta relocalización productiva una fuente importante de inversión extranjera y de crecimiento del PIB. Esta transferencia provoca el aumento de las emisiones de las economías en desarrollo que, con el argumento del combate a la pobreza, rechazan cualquier imposición de límites a sus emisiones. Pero también rechazan cualquier medida que los países desarrollados adopten para reducir el consumo de los habitantes del norte, con

(5) El panel advierte que el cambio climático está en marcha y que la causa principal son las actividades humanas que generan gases con efecto invernadero. La temperatura promedio del planeta aumenta como nunca, y ello se debe al torrente de dióxido de carbono y otros gases que lanzamos a la atmósfera. Se estima que el 40% de esos aportes provienen de quemar hidrocarburos. Las consecuencias de estas acciones serán más graves de lo que pensamos. La temperatura seguirá en aumento, pero además tendremos más olas de calor, grandes tormentas, aunque menos nieve o hielos. Los océanos serán más ácidos y su nivel aumentará, amenazando las costas. Por si fuera poco, las reservas de hidrocarburos disponibles son mayores al límite de lo que se podría quemar para permanecer dentro de temperaturas globales seguras. Esto deja en claro que no tiene mucho sentido seguir sacando petróleo a los ritmos actuales.



el argumento de las trabas a las exportaciones desde los países en desarrollo (Honty, 2013).

Adicionalmente, estas exportaciones están facilitando el crecimiento de nuevas clases altas y medio-altas en los países emergentes que están aumentando su consumo y consecuentemente las emisiones de esos países.

Muchos en el sur reclaman que una política global de reducción de emisiones debería no sólo considerar el origen de la producción, sino también su destino, responsabilizando a los países consumidores del norte por el aumento de las emisiones en los países productores del sur. Desde esta perspectiva, la transferencia de industrias y emprendimientos contaminantes del norte hacia el sur, sería una estrategia de los países desarrollados para escabullir sus responsabilidades climáticas. Y esto es parcialmente cierto, pero no es toda la verdad.

El problema es que muchos países del sur aceptan esta transferencia y aceptando incrementar su cuota de emisiones. No sólo esto, también se oponen a la existencia de cualquier política doméstica en los países desarrollados que limite sus posibilidades de exportación.

Pero volviendo a la necesidad de cambiar nuestra matriz energética, el accidente ocurrido en Fukushima el 11 de marzo de 2011 volvió a evidenciar que la energía nuclear no es la solución —a día de hoy tanto TEPCO como el gobierno japonés no ofrecen soluciones seguras para las 13.000 barras⁽⁶⁾ de combustible nuclear gastado que se encuentran en peligro en el lugar del reactor—. Pareciera, por tanto, que todos los caminos conducen a utilización de fuentes de energía renovables como la solar y la eólica.

Sin embargo, esta sustitución energética no resulta tan simple. Como el profesor Ted Trailer, de la Universidad de Nueva Gales del Sur en Australia ha demostrado, las energías renovables no pueden trabajar en una sociedad de consumo basada en el crecimiento infinito y el consumo cada vez mayor y un despilfarro. La reducción de la huella ecológica colectiva de la humanidad no es menos importante que el cambio a energías alternativas. La mejor manera de aligerar esa huella es repudiar la necesidad de un crecimiento económico constante.

El decrecimiento es ya objeto de debate en numerosos países. La propuesta no es nueva. Economistas como Serge Latouche, Joan Martínez-Alier, Herman Daly, Tim Jackson y Peter Víctor nos invitan a considerar la prosperidad sin crecimiento.

(6) Estamos hablando de más de 400 toneladas de material muy radiactivo.

Debemos acostumbrarnos a la idea de que no podemos tener dos modelos económicos funcionando en sentido opuesto al mismo tiempo. Por una lado una economía ecológicamente racional que apuesta por una matriz energética renovable y un cambio de los patrones de producción y consumo y por otro una economía depredadora que crece sin cesar. En este sentido, mientras que todavía estamos a tiempo, tenemos que volver a examinar qué entendemos por crecimiento y qué por la prosperidad.

En los últimos tiempos han regresado con fuerza los que rechazan o niegan los problemas ambientales. Esto viene sucediendo a nivel global, especialmente frente a los nuevos informes que se están dando a conocer sobre el cambio climático, distintas cuestiones ambientales sufren por estos modos conspirativos. Por ejemplo, hay unos cuantos negacionistas que rechazan que el extractivismo o el fracking tengan serios impactos ambientales, a pesar de las evidencias científicas disponibles. Otros negacionistas creen que el cambio climático es una invención de los conservacionistas y no se ha producido una aceleración de los cambios sobre el clima por la acción humana de consecuencias casi irreversibles, otros creen erróneamente, que se pueden anular o minimizar tecnológicamente esos problemas en casos como la mega minería o la extracción petrolera en la Amazonía. Ese mismo estilo está en quienes denuncian que los grupos ciudadanos que protestan contra el extractivismo esconden agendas políticas o conspiran, cuando en realidad, la mayor parte de las veces están defendiendo sus derechos, hogares o territorios.

Queda en evidencia de esta manera, que nos enfrentamos a cambios enraizados en intereses económicos, difíciles de batir.

No obstante, es posible hacer evolucionar nuestro sistema energético hacia la sostenibilidad cubriendo el total de la demanda con energías renovables.

El sistema energético debe apostar por la eficiencia si efectivamente quiere encaminarse hacia la sostenibilidad, incluso empleando energías renovables para proporcionar la cobertura de la demanda.

Tal y como reclaman numerosas organizaciones⁽⁷⁾, un sistema energético eficiente, inteligente y basado en energías renovables proporciona beneficios muy importantes respecto a la evolución tendencial del sistema energético, tanto a nivel de consumo de recursos, como a nivel de compatibilidad con el sistema climático, y a nivel de costes.

(7) Como p.e. la Plataforma por un Nuevo Modelo Energético.



Pese a ello, hay que ser conscientes de las resistencias que la implantación masiva de energías renovables produce. No se trata sólo del mix energético sostenible y eficiente, sino de tener en cuenta las lógicas del mercado que intentan impedir su implantación. Las razón es que cuestionan el modelo oligopólico de producción y distribución existente y que abren nuevas experiencias hasta ahora tecnológicamente inviables, como es el autoconsumo fácil y barato.

España es un buen ejemplo si tomamos la experiencia país con la energía eólica. Un modelo de éxito —hasta el punto de que la eólica⁽⁸⁾ ha sido durante el 2013 la mayor fuente de producción de energía eléctrica país— está siendo torpedeada por el gobierno a través de varias vías. Establecimiento de peajes para verter a la red, penalización del autoconsumo, subida de la base de la tarifa, negación de la posibilidad de balance energético y retirada de los incentivos a los productores.

Estas medidas desde un punto de vista técnico y económico no se sostienen, sólo se explican analizando los intereses oligopólicos en España que tienen que amortizar sus inversiones.

La trayectoria que debe seguir la transición desde el sistema energético actual al sistema energético 3.0 tiene importantes consecuencias, tanto sobre el consumo de recursos, como sobre el impacto sobre el sistema climático y sobre los costes monetarios del sistema energético⁽⁹⁾.

El emprender una trayectoria de transición responsable requiere que las mayores tasas de cambio se introduzcan en los primeros años del periodo de transición (hasta los años 2015-2020), y por tanto, resulta crítico que se articule el proceso de cambio ya. Los retrasos en emprender este proceso de cambio por una trayectoria responsable los vamos a pagar muy caros a todos los niveles.

5 CONCLUSIÓN

La construcción sobre un nuevo paradigma de desarrollo centrado en la sostenibilidad, exige reafirmar los derechos, reconocer los límites planetarios y redefinir los objetivos del bienestar.

(8) Y esto es sólo desde un punto de vista técnico y económico, si incluyéramos variables de tipo ambiental, el balance es mucho más favorable.

(9) P.e. en España, el precio de la energía se define por una subasta. La propuesta de diciembre fue de incrementar el precio del recibo en un 11% en función de los costes de producción. Con ese mismo criterio y en base a la aportación de la eólica actualmente instalada del mes de enero de 2014, el coste total debería haberse abaratado un 60%. Y esto es incompatible con el oligopolio existente.



Un nuevo paradigma de desarrollo basado en la lógica de la sostenibilidad y los derechos humanos requieren una redefinición del papel del Estado, la sociedad civil y del sector privado. Pese a lo que la crisis pretende establecer, y pese al impacto de las políticas neoliberales, no podemos hablar de Post-2015 y de salidas a la crisis sin reconocer la importancia de una adecuada gobernanza que limite el control de los oligopolios y las grandes corporaciones en el diseño de un mundo con otros escenarios. Debemos visibilizar y pensar en un mundo capaz de asegurar los derechos económicos y sociales derivados de los modos de producción de bienes y un estricto control de los intercambios financieros.

Para asegurar lo anterior, los Estados y algunas Organizaciones Internacionales deben jugar un papel clave en el fomento de la sostenibilidad y del bienestar. A pesar de su pérdida de peso, los Estados tienen que ser reafirmados como actores indispensables. La aplicación de normas de equidad, el respeto a los derechos humanos y el fomento del pensamiento ecológico a largo plazo, han de realizarse sobre la base de la legitimidad democrática en los marcos legales que hayan establecido los estados. Esto sólo puede producirse reafirmando el escenario de los principios y derechos universales, y reconociendo los límites ecológicos del planeta.

Todos sabemos que el desarrollo, el bienestar y el progreso de las sociedades se basan en un conjunto de principios y valores fundamentales. Estos valores están arraigados profundamente en nuestras culturas, nuestras ideologías y nuestros sistemas de creencias. No es necesario inventar nuevos principios y valores. Estos están presentes en nuestras realidades nacionales a través de las constituciones, así como en diversos tratados internacionales, declaraciones y numerosas comunicaciones. Además, en las declaraciones de Naciones Unidas, los gobiernos ya han acordado principios esenciales para asegurar una adecuada gobernanza.

Por tanto, el problema no es la ausencia de éstos en la asunción de un nuevo paradigma, sino el cumplimiento de los mismos, y la certeza de que estos valores y principios se conviertan en derechos de obligado cumplimiento, tanto para aquellos que hace 14 años tenían un entorno facilitador y hoy no gozan de la misma situación, como para aquellos donde estos debates son relativamente recientes y sus propios intereses les alejan también de esta Agenda.

Si bien todos los gobiernos estuvieron de acuerdo con estos principios y valores en general, han fracasado en su mayoría para traducirlos en obligaciones exigibles y políticas específicas. Si los gobiernos hubieran tomado el principio de solidaridad en serio, la pobreza y el hambre podrían haberse reducido drásticamente; si realmente aceptaron el principio de responsabilidades comunes,



pero diferenciadas, la cumbre del clima de Copenhague no habría terminado en un desastre, y si hubieran cumplido con el principio de precaución —entre otros principios, catástrofes nucleares como los de Chernobyl y Fukushima podrían haberse evitado.

Mientras los estándares del sistema internacional de derechos humanos y el Estado de Derecho son aceptados generalmente y la mayoría de los países del mundo los han ratificado, hay una enorme brecha en su implementación, indicando que no es suficiente con la traducción de los principios fundamentales a los derechos y deberes acordados internacionalmente. El siguiente paso tiene que ser formular objetivos políticos y estrategias para implementar estos derechos.

Sin embargo, el desarrollo y la implementación de tales objetivos y estrategias políticas deben superar los obstáculos estructurales y las barreras políticas que han impedido la realización de muchos objetivos de desarrollo hasta ahora.

Toda la vida humana se basa en última instancia en la integridad del ecosistema global. La destrucción en curso de la naturaleza, el consumo excesivo de recursos y las emisiones de gases de efecto invernadero excesivas están ahora en una escala donde el daño es convertirse en irreversible. La humanidad ya ha transgredido tres de los nueve los llamados «límites planetarios» identificados por Johan Rockström *et al* (2009) —la tasa de pérdida de biodiversidad, el cambio climático y el aporte de nitrógeno a la biosfera—.

Otros límites pueden rebasarse en el futuro cercano, en particular, los de uso mundial de agua dulce, el cambio de uso de la tierra, el océano y su acidificación y la interferencia con el ciclo del fósforo global. Si la tendencia continúa vamos a tener que enfrentar cambios abruptos del medio ambiente mundial con consecuencias perjudiciales para las personas y el planeta.

Las nociones de «economía verde», «crecimiento verde», «nuevo verde mundial», «transición verde», «desarrollo verde» y «economía baja en carbono» han entrado en un lugar destacado del debate de política mundial en los últimos años. Los conceptos detrás de estas ideas en gran medida se superponen, y los mismos conceptos se usan indistintamente. Estos dependen del contexto en el que se discuten. Ante la ausencia de gobernanza efectiva y socialmente responsable, la economía verde promoverá una convergencia aún mayor del poder de las corporaciones y desatará el acaparamiento masivo de recursos más grande en los últimos 500 años. Esto es a lo que nos referimos cuando hablamos de reverdecer el capitalismo y a lo largo de esta exposición he pretendido ofrecer algunas muestras de ello.



En resumen, una estrategia de suficiencia de limitación de consumo o incluso la reducción per cápita del crecimiento de los ingresos en los países ricos podría ser parte de la solución para mantener el consumo de recursos y la generación de residuos dentro de los límites ambientales, aunque esto puede ser políticamente difícil. El potencial económico, los problemas sociales (como la deflación, junto con el aumento del desempleo) y los conflictos de distribución que se pueden articular por estas políticas no son baladí, y si el capitalismo sin crecimiento puede trabajar en todos los escenarios aún no está del todo claro. Para los próximos años, todavía necesitaremos algún tipo de crecimiento en muchas partes del mundo con el fin de ampliar las fronteras con los recursos de los países pobres, aunque en otros países y sectores haya que decrecer.

En Europa, p.e. la política económica de la eurozona ha estado más pensada para defender los intereses legítimos de los acreedores que para solucionar las crisis⁽¹⁰⁾, paralelismos similares se podrían establecer a nivel planetario. Las alternativas están en nuestra mano, lo que ocurre, júzguenlo ustedes, por qué las discusiones van más allá de si hablamos de objetivos de desarrollo sostenible en el contexto Post-2015.

Es cierto que el mundo aborda una nueva discusión sobre nuevos objetivos desde un enfoque de sostenibilidad. Pero independientemente del enfoque teórico que se esté discutiendo, queda claro que éste no debe restringirse a un mero problema de gestión, ni tampoco a decisiones de ámbito estatal. Es más bien la combinación de estructuras institucionales con procesos participativos que involucran a los actores sociales, al medio ambiente y a los actores del mercado, quienes deberían definir las condiciones de la calidad del proceso y de la construcción de las políticas públicas en función de su legitimidad, representatividad y colectividad.

Es imprescindible incorporar análisis políticos a la hora de diseccionar los roles y capacidades de cada uno de los actores; basar en cuestiones esencialmente políticas la valoración y la asignación de responsabilidades de cada uno de los actores. Hablar de desarrollo exige hablar de relaciones de poder antes que hablar de eficacia. Exige hablar de promover políticas que transformen las actuales relaciones de poder a favor de los más, y abandonar aquellas que contribuyan a mantener las posiciones de privilegio de los menos (Martínez, 2013).

Y no olvidemos que las necesarias transformaciones estructurales también tienen que responder, entre otras cosas, a establecer la cuota de responsabilidad

(10) Económica, ambiental, social y de cuidados.



que un país tiene en la sobreexplotación de recursos naturales y de daños al ecosistema global en todo mundo.

6 BIBLIOGRAFÍA

- ACTION AID (2013): *Post-2015 Development Policy: The Good, The Bad and The Ugly*, disponible en internet: <http://www.actionaid.org/2013/06/post-2015-development-policy-good-bad-and-ugly> acceso 14 Mayo 2014.
- AGUILERA, F. (1994): «Agua, economía y medio ambiente: interdependencias físicas y la necesidad de nuevos conceptos». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 167: 113-130.
- ANSEEUW, W.; BOCHE, M.; BREU, T.; GIGER, M.; LAY, J.; MESSERLI, J. y NOLTE WARD, K. (2012): «Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South. International Land Coalition. Analytical Report based on the Land Matrix Database».
- ATO-SAGE/ Alianza por la Solidaridad (2013): «Seguridad Alimentaria y Gobernanza Medioambiental en Senegal, Gambia y Guinea Bissau».
- ATO-SAGE/ Alianza por la Solidaridad (2014): «Marca España: inversiones españolas que generan pobreza. ANÁLISIS DE CASO EN GUINEA-BISSAU».
- ECONOMISTAS SIN FRONTERAS (2013): «La Agenda de desarrollo Post 2015: ¿Más de lo mismo o principio de transición?» Dossier n° 11 (septiembre 2013).
- ESPINIZA, M.F. (2002): «Desarrollo sustentable, ética y democracia». En *Ética, Vida, Sustentabilidad*, Enrique Leff (Coord.) Pág. 148.
- ETC Group, «¿Quién controlará la economía verde?». Disponible en Internet: http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/ETC_wwctge_ESP_v4Enero19small.pdf acceso 14 de Mayo de 2014.
- ETC Group (Nov 2013): «¿Food for the Future: Peasants, Power and Politics in the 21st Century Food System?».
- FONTAINE, G. (2007): *El precio del petróleo: Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. FLACSO. Abya Yala. Ecuador.
- FONTAINE, G. (2010): *Petropolítica: Una Teoría de la gobernanza energética*. FLACSO. Abya Yala. Ecuador.

- GRUPO ETC, ¿Quién controlará la Economía Verde? Noviembre de 2011. Disponible en Internet: http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/ETC_wwctge_ESP_v4Enero19small.pdf
- GLOBAL INDUSTRY ANALYSTS (2010): Resumen de «Synthetic Biology: A Global Market Report», 13 de julio de 2010. Disponible en Internet: http://www.prweb.com/releases/synthetic_biology/genetic_engineering/prweb4247114.htm Acceso 14 de Mayo de 2014
- GUSTAVSSON, J. *et al.*, Global Food Losses and Food Waste, Instituto Sueco para la Alimentación y la Biotecnología [Swedish Institute for Food and Biotechnology]-FAO, Roma, 2011. Disponible en Internet: http://www.fao.org/ag/ags/ags-division/publications/publicationen/?dyna_fef%5Buid%5D=74045
- LEFF, E. (2001): Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. México. Pág 137.
- BEYOND (2015): *Analysis of the Post 2015 high level panel report*, disponible en internet: <http://beyond2015.org/sites/default/les/Key%20messages.pdf>
- MARTENS, J. (2013): «Hacia un marco de objetivos universales de sostenibilidad como parte de una agenda post-2015» en ECONOMISTAS SIN FRONTERAS, *La Agenda de desarrollo Post 2015: ¿Más de lo mismo o principio de transición?* Dossier n° 11. En: <http://www.ecosfron.org/wp-content/uploads/DOSSIERES-EsF-11-Agenda-Post-2015.pdf>. Acceso 20 de diciembre de 2013.
- MARTÍNEZ ALIER, J. (2005): *El Ecologismo de los Pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Icaria, Barcelona. Pág 31.
- MARTÍNEZ OSES, P. (2013): «¿Tiene futuro la cooperación? Obstáculos y retos ante la agenda Post-2015». En Revista *Pueblos* n° diciembre 2013.
- MILANOVIC, B. (2012): *Los que tienen y los que no tienen*. Alianza Editorial.
- NEEF, M.; ELIZALDE, A. y HOPENHAYN, M. (1986): *Desarrollo a escala humana*. Santiago: Cepaur.
- OCDE FAO (2012): «Perspectivas Agrícolas 2012-2021». Agricultural Outlook 2012-2021. © OECD, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 281 p.
- Proyecto de Mercado de Servicios Ecosistémicos, radicada en Australia: <http://www.ecosystemsproject.org/html/markets/overview/markets.html>



- RIECHMANN, J. (2003): *Cuidar la T(tierra). Políticas agrarias y alimentarias sostenibles para entrar en el siglo XXI*. Icaria, Barcelona.
- ROCKSTÖM, J., STEFFEN, W. Noone, K., Persson, A., Chapin, F.S., Lambin, E. Lenton, T.M., Scheffer, M., Folke, C. Schellnhuber, H., Nykvist, B., De Wit, C.A., Hughes, T., Van der Leeuw, S., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P.K., Costanza, R., Svedin, U., Falkenmark, M., Karlberg, L.; Corell, R.W., Fabry, V.J., Hansen, J., Walker, B., Liverman, D., Richardson, K. Crutzen, P., and Foley, J. (2009). «Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity». *Ecology and Society* 14(2): 32. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/> acceso 14 de Mayo de 2014.
- VITALI, S.; GLATTFELDER, J.B. y BATTISTON, S. (2011): «The network of global corporate control», arXiv: 1107.5728v1, arXiv.org.
- TERÁN, J. (2005): *La Sequedad del Ajuste. Implicaciones de la gobernanza global del agua para la seguridad humana en Ecuador*. Corporación Editora Nacional. Quito Ecuador.
- VANDEWEERDES, V. (2013): «Objetivos de Desarrollo Sostenible y Agenda Post-2015: la importancia de la participación». Grupo sobre Medio Ambiente y Energía del PNUD. En: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2013/03/19/sustainable-development-goals-and-the-post-2015-Agenda-why-does-participation-matter-.html>. Acceso a 29 de diciembre de 2013.



El Buen Vivir como alternativa al desarrollo. Algunas reflexiones económicas y no tan económicas

Alberto Acosta

Economista ecuatoriano. Profesor e investigador de la FLACSO-Ecuador. Profesor honorario de la universidad Ricardo Palma, Lima Ex-ministro de Energía y Minas. Ex-presidente de la Asamblea Constituyente. Ex-candidato a la Presidencia de la República. alacosta48@yahoo.com

Fecha de recepción: 10/02/2014

Fecha de aceptación: 10/03/2014

Sumario

1. Una propuesta desde la periferia del mundo.
2. Una alternativa al desarrollo.
3. Hacia un reencuentro con la Naturaleza.
4. Los elementos de una economía solidaria y sustentable.
5. El autocentramiento en la base de las transiciones.
6. Al rescate o construcción de otras lógicas económicas.
7. Construcción paciente, no improvisación irresponsable.
8. Un penúltimo punto.
9. Bibliografía.

RESUMEN

El Buen Vivir no es una originalidad ni una novelería de los procesos políticos de inicios del siglo XXI en los países andinos. El Buen Vivir forma parte de una larga búsqueda de alternativas de vida fraguadas en el calor de las luchas de la Humanidad por la emancipación y la vida.

Lo destacable y profundo de estas propuestas alternativas, de todas formas, es que surgen desde grupos tradicionalmente marginados. El Buen Vivir plantea una cosmovisión diferente a la occidental al surgir de raíces comunitarias no capitalistas. Rompe por igual con las lógicas antropocéntricas del capitalismo en tanto civilización dominante y también de los diversos socialismos realmente existentes hasta ahora. El Buen Vivir no es una alternativa de desarrollo, es una alternativa al desarrollo y al progreso tradicional.

Palabras clave:

Buen vivir, alternativa, emancipación, desarrollo.



ABSTRACT

The Good Living is not an originality of the political processes of the early twenty-first century in the Andean countries. Good Living is part of a long search for alternative life forged in the heat of the struggle of humanity for emancipation and life.

The remarkable and profound of these alternative proposals, is that they arise from traditionally marginalized groups. The Good Living presents a different West to arise from non-capitalist worldview community roots. Breaks with anthropocentric logic of capitalism (as dominant civilization), and with the socialisms existing until now. The Good Living is not an alternative development is an alternative to traditional development and progress.

Keywords:

Good living, alternative, emancipation, development.

«Dentro del capitalismo no hay solución para la vida; fuera del capitalismo hay incertidumbre, pero todo es posibilidad. Nada puede ser peor que la certeza de la extinción. Es momento de inventar, es momento de ser libres, es momento de vivir bien»

Ana Esther Cecaña⁽¹⁾

América Latina, a partir de una renovada crítica al desarrollo convencional, se encuentra en un interesante proceso de reencuentro con sus orígenes. Por un lado, se mantiene y recupera una tradición histórica de críticas y cuestionamientos que fueron elaborados y presentados desde esta región hace mucho tiempo atrás, pero que quedaron rezagados y amenazados de olvido. Por otro lado, afloran otras concepciones, sobre todo originarias propias de los pueblos y nacionalidades ancestrales del Abya Yala (Nuestra América, diría José Martí), así como también provenientes de otras regiones de la Tierra.

En este punto reconozcamos que, mientras buena parte de las posturas sobre el desarrollo convencional e incluso muchas de las corrientes críticas se desenvuelven dentro de los saberes occidentales propios de la Modernidad, las propuestas latinoamericanas más recientes escapan a esos límites.

En efecto, estas propuestas recuperan posturas clave ancladas en los conocimientos y saberes propios de los pueblos y nacionalidades ancestrales. Sus expresiones más conocidas nos remiten a las constituciones de Ecuador y Bolivia; en el primer caso es el Buen Vivir o *sumak kawsay* (en kichwa), y en el segundo, en particular el Vivir Bien o *suma qamaña* (en aymara) y también *sumak kawsay* (en quechua). Existen nociones similares (mas no idénticamente iguales) en otros pueblos indígenas, como los Mapuche (Chile), los Guaraníes de Bolivia y Paraguay, los Kunas (Panamá), los Achuar (Amazonía ecuatoriana), pero también en la tradición Maya (Guatemala), en Chiapas (México), entre otros.

A más de estas visiones del Abya-Yala hay otras muchas aproximaciones a pensamientos filosóficos de alguna manera emparentados con la búsqueda del Buen Vivir desde visiones filosóficas incluyentes en diversas partes del planeta. El *sumak kawsay*, en tanto cultura de la vida, con diversos nombres

(1) Economista, investigadora adscrita al Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.



y variedades, ha sido conocido y practicado en diferentes periodos en las diferentes regiones de la Madre Tierra. Aunque se le puede considerar como uno de los pilares de la cuestionada civilización occidental, en este esfuerzo colectivo por reconstruir/construir un rompecabezas de elementos sustentadores de nuevas formas de organizar la vida, se pueden recuperar algunos elementos de la «*vida buena*» de Aristóteles.

El Buen Vivir, entonces, no es una originalidad ni una novelería de los procesos políticos de inicios del siglo XXI en los países andinos. Los pueblos y nacionalidades ancestrales del Abya-Yala no son los únicos portadores de estas propuestas. El Buen Vivir forma parte de una larga búsqueda de alternativas de vida fraguadas en el calor de las luchas de la Humanidad por la emancipación y la vida.

1 UNA PROPUESTA DESDE LA PERIFERIA DEL MUNDO

El Buen Vivir, en tanto sumatoria de prácticas vivenciales, muchas de ellas de resistencia a la realmente larga noche colonial y sus secuelas todavía vigentes, es aún un modo de vida en muchas comunidades indígenas, que no han sido totalmente absorbidas por la modernidad capitalista o que han resuelto mantenerse al margen de ella. Sus saberes comunitarios, muchos de ellos ancestrales —esto es lo que cuenta—, constituyen la base para imaginar y pensar un mundo diferente en tanto camino para cambiar éste.

De todas maneras, siempre será un problema comprobar lo que es y lo que representa un saber ancestral cuando probablemente lo que se presenta como tal no es realmente ancestral, ni hay modo de corroborarlo. Las culturas son tan heterogéneas en su interior que puede resultar injusto hablar de «*nuestra*» cultura como prueba de que lo que uno dice es correcto. Además, la historia de la humanidad es la historia de los intercambios culturales y, como bien vio José María Arguedas, eso también se aplica a las comunidades originarias americanas. Es imperioso, de todos modos, recuperar las prácticas y vivencias de las comunidades indígenas, asumiéndolas tal como son, sin llegar a idealizarlas.

Lo destacable y profundo de estas propuestas alternativas, de todas formas, es que surgen desde grupos tradicionalmente marginados. Son propuestas que invitan a romper de raíz con varios conceptos asumidos como indiscutibles, empezando por el concepto tradicional de progreso y desarrollo.

2 UNA ALTERNATIVA AL DESARROLLO

El Buen Vivir plantea una cosmovisión diferente a la occidental al surgir de raíces comunitarias no capitalistas. Rompe por igual con las lógicas antropocéntricas del capitalismo en tanto civilización dominante y también de los diversos socialismos realmente existentes hasta ahora.

La propuesta del desarrollo, surgida desde la lógica del progreso civilizatorio de *occidente* estableció una compleja serie de dicotomías de dominación: desarrollado-subdesarrollado, avanzado-atrasado, superior-inferior, centro-periferia... Así cobró nueva fuerza la ancestral dicotomía salvaje-civilizado, que se introdujo de manera violenta hace más de cinco siglos en América con la conquista europea.

En ese contexto de proyecciones globales, propio del sistema capitalista, se plasma la estructura dominante de la actual civilización. La institucionalización global de la dicotomía superior-inferior implicó la emergencia de la colonialidad del poder, así como la colonialidad del saber y la colonialidad del ser. Dicha colonialidad, vigente hasta nuestros días, no es sólo un recuerdo del pasado. Explica la actual organización del mundo en su conjunto, en tanto punto fundamental en la agenda de la Modernidad, como anota con justeza Aníbal Quijano.⁽²⁾

En concreto, a lo largo y ancho del planeta, las sociedades fueron y continúan siendo reordenadas para adaptarse al «desarrollo». El desarrollo se transformó en el destino común de la humanidad, una obligación innegociable. Para conseguirlo, por ejemplo, se acepta la destrucción social y ecológica que provoca la megaminería o la explotación petrolera, a pesar de que éstas, además, ahondan la modalidad extractivista de producción heredada desde la colonia. En esta línea del extractivismo del siglo XXI aparecen también los transgénicos y los agrocombustibles. En esta línea de accionar caben, en América latina, tanto los países con gobiernos neoliberales como con gobiernos «progresistas». El tan cacareado socialismo del siglo XXI no es sino otra forma de extractivismo del siglo XXI.

Volviendo a las reflexiones anteriores, cuando los problemas comenzaron a minar nuestra fe en el desarrollo, empezamos a buscar alternativas de desarrollo, le pusimos apellidos para diferenciarlo de lo que nos incomodaba, pero

(2) Entre las múltiples obras de Quijano se recomienda: (2011) «¿Bien vivir?: entre el “desarrollo” y la descolonialidad del poder» (2011) Revista Ecuador Debate N° 84, CAAP, Quito; «Des/colonialidad del poder —El horizonte alternativo» (2009), en Acosta, Alberto y Martínez, Esperanza (editores). *Plurinacionalidad— Democracia en la diversidad*, Abya Yala, Quito.



seguimos por la misma la senda: desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo local, desarrollo rural, desarrollo sostenible o sustentable, ecodesarrollo, desarrollo a escala humana, desarrollo local, desarrollo endógeno, desarrollo con equidad de género, codesarrollo, etnodesarrollo, desarrollo global... desarrollo al fin y al cabo.

El Buen Vivir es algo diferente. No se trata de aplicar un conjunto de políticas, instrumentos e indicadores para salir del «*subdesarrollo*» y llegar a aquella deseada condición del «*desarrollo*». Una tarea por lo demás inútil. Veamos si no lo acontecido a lo largo de estas últimas décadas, cuando casi todos los países del mundo han intentado seguir ese supuesto recorrido. ¿Cuántos lo han logrado? Muy pocos, asumiendo que la meta buscada puede ser considerada como desarrollo.

De hecho, poco a poco se cayó en cuenta que el tema no era simplemente aceptar una u otra senda hacia el desarrollo. Los caminos hacia el desarrollo no eran el problema mayor. La dificultad radica en el concepto mismo del desarrollo. El mundo vive un «*mal desarrollo*» generalizado, incluyendo los considerados como países industrializados, es decir, los países cuyo estilo de vida debía servir como faro referencial para los países atrasados. Eso no es todo. El funcionamiento del sistema mundial contemporáneo es «*maldesarrollador*», como anota con claridad José María Tortosa (2011).⁽³⁾

En suma, es urgente disolver el tradicional concepto del progreso en su deriva productivista y del desarrollo en tanto dirección única, sobre todo en su visión mecanicista de crecimiento económico, así como sus múltiples sinónimos. Pero no sólo se trata de disolverlos, se requiere una visión diferente, mucho más rica en contenidos y en dificultades.

Bajo algunos saberes indígenas no existe una idea análoga a la de desarrollo, lo que lleva a que en muchos casos se rechace esa idea. No existe la concepción de un proceso lineal de la vida que establezca un estado anterior y posterior, a saber, de subdesarrollo y desarrollo; dicotomía por la que deben transitar las personas para la consecución del bienestar, como ocurre en el mundo occidental. Tampoco existen conceptos de riqueza y pobreza determinados por la acumulación y la carencia de bienes materiales. El Buen Vivir asoma como una categoría en permanente construcción y reproducción. En tanto planteamiento holístico, es preciso comprender la diversidad de elementos a los que están condicionadas las acciones humanas que propician Buen Vivir, como son el conocimiento, los códigos de conducta ética y espiritual en

(3) *Mal desarrollo y mal vivir – Pobreza y violencia escala mundial*, en Acosta, Alberto y Martínez, Esperanza (editores), serie Debate Constituyente, Abya-Yala, Quito.

la relación con el entorno, los valores humanos, la visión de futuro, entre otros. El Buen Vivir, en definitiva, constituye una categoría central de la filosofía de la vida de las sociedades indígenas.

3 HACIA UN REENCUENTRO CON LA NATURALEZA

La acumulación material —mecanicista e interminable de bienes—, asumida como progreso, no tiene futuro, nos recuerda Eduardo Gudynas (2009)⁽⁴⁾. Los límites de los estilos de vida sustentados en la visión ideológica del progreso antropocéntrico son cada vez más notables y preocupantes. Si queremos que la capacidad de absorción y resiliencia de la Tierra no colapse, debemos dejar de ver a los recursos naturales como una condición para el crecimiento. Y por cierto debemos aceptar que lo humano se realiza en comunidad, con y en función de otros seres humanos, como parte integrante de la Naturaleza, sin pretender dominarla.

Desde los albores de la Humanidad el miedo a los impredecibles elementos de la Naturaleza estuvo presente en la vida de los seres humanos. Poco a poco la ancestral y difícil lucha por sobrevivir se fue transformando en un desesperado esfuerzo por dominar la Naturaleza. Paulatinamente, el ser humano, con sus formas de organización social antropocéntricas, se puso figurativamente hablando por fuera de la Naturaleza. Se llegó a definir la Naturaleza sin considerar a la Humanidad como parte integral de la misma. Y con esto quedó expedita la vía para dominarla y manipularla, sobre todo en la civilización capitalista.

Frente a esta añeja visión de dominación y explotación, sostenida en el divorcio profundo de la economía y la Naturaleza, causante de crecientes problemas globales, han surgido varias voces de alerta. El punto es claro, la Naturaleza no es infinita, tiene límites y estos límites están siendo superados.

La crisis provocada por la superación de los límites de la Naturaleza conlleva necesariamente a cuestionar la institucionalidad y la organización sociopolítica. No hacerlo amplificaría aún más las tendencias excluyentes y autoritarias, así como las desigualdades e inequidades tan propias del sistema capitalista.

La tarea parece simple, pero es en extremo compleja. En lugar de mantener el divorcio entre la Naturaleza y el ser humano, hay que propiciar su

(4) *El mandato ecológico - Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución*, en Acosta, Alberto y Martínez, Esperanza (editores), serie Debate Constituyente, Abya-Yala, Quito.



reencuentro. Para lograr esta transformación civilizatoria, una de las tareas iniciales radica en la desmercantilización de la Naturaleza. Los objetivos económicos deben estar subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales, sin perder de vista el respeto a la dignidad humana procurando asegurar la calidad en la vida de las personas. Y esto se logra con verdaderos procesos de redistribución del ingreso y de la riqueza.

Las reflexiones anteriores enmarcan conceptualmente los pasos vanguardistas dados en la Asamblea Constituyente de Montecristi, en Ecuador. Ubican con claridad por dónde debería marchar la construcción de una nueva forma de organización de la sociedad, si realmente ésta pretende ser una opción de vida, en tanto respeta y convive dentro de la Naturaleza.

En dicha Constitución, aprobada el año 2008, al reconocer los Derechos de la Naturaleza, es decir, entender a la Naturaleza como sujeto de derechos, y sumarle el derecho a ser restaurada cuando ha sido destruida, se estableció un hito en la historia de la Humanidad. La restauración difiere de la reparación que es para los seres humanos, cuyas condiciones de vida pueda verse afectadas por algún deterioro ambiental provocado por otros seres humanos. Por igual trascendente fue la incorporación del término Pacha Mama, como sinónimo de Naturaleza, en tanto reconocimiento de plurinacionalidad e interculturalidad. Y por cierto fue trascendente la aceptación del agua como un Derechos Humano fundamental, no simplemente el acceso al agua; con lo cual se prohibió toda forma de privatización del agua.

A lo largo de la historia del derecho, cada ampliación de los derechos fue anteriormente impensable. La emancipación de los esclavos o la extensión de los derechos a los afroamericanos, a las mujeres y a los niños y niñas fueron una vez rechazadas por ser consideradas como un absurdo. Se ha requerido que se reconozca «el derecho de tener derechos» y esto se ha conseguido siempre con una intensa lucha política para cambiar aquellas leyes que negaban esos derechos.

La liberación de la Naturaleza de esta condición de sujeto sin derechos o de simple objeto de propiedad, exigió y exige, entonces, un esfuerzo político que le reconozca como sujeto de derechos. Este aspecto es fundamental si aceptamos que todos los seres vivos tiene el mismo valor ontológico, lo que no implica que todos sean idénticos. Lo central de los Derechos de la Naturaleza es rescatar el «derecho a la existencia» de los propios seres humanos.

Por cierto que en este punto habría que relieves todos los aportes y las luchas desde el mundo indígena, en donde la Pacha Mama es parte consustancial de sus vidas. Pero igualmente, y esto también es importante, hay otras



razones científicas que consideran a la Tierra como un superorganismo vivo. Este superorganismo extremadamente complejo, que requiere de cuidados y debe ser fortalecido, es sujeto de dignidad y portador de derechos, porque todo lo que vive tiene un valor intrínseco, tenga o no uso humano. Incluso hay razones cosmológicas que asumen a la tierra y a la vida como momentos del vasto proceso de evolución del Universo. La vida humana es, entonces, un momento de la vida. Y para que esa vida pueda existir y reproducirse necesita de todas las precondiciones que le permitan subsistir. En todas estas visiones aflora como eje fundamental el principio de la relacionalidad: todo tiene que ver con todo, en todos los puntos y en todas las circunstancias.

Entonces, lo que urge es caminar hacia Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza, como punto de partida para empezar a reconstruir relaciones armoniosas de los seres humanos con su Madre Tierra.

4 LOS ELEMENTOS DE UNA ECONOMÍA SOLIDARIA Y SUSTENTABLE

Esta demanda civilizatoria exige otra economía. Una economía sustentada en otros principios que los capitalistas. Se requieren principios fundacionales como los de solidaridad y sustentabilidad, a más de reciprocidad, complementariedad, responsabilidad, integralidad, relacionalidad, suficiencia (y de alguna manera también eficiencia), diversidad cultural e identidad, equidades, y por cierto siempre más democracia, nunca menos.

A partir de la aceptación de que una economía se sustente en la solidaridad y en la sustentabilidad, para mencionar apenas dos de los principios señalados en el párrafo anterior, se busca la construcción de otro tipo de relaciones de producción, de intercambio, de cooperación y también de acumulación del capital y de distribución del ingreso y la riqueza.

En el ámbito económico se requiere incorporar criterios de suficiencia antes que sostener la lógica de la eficiencia entendida como la acumulación material cada vez más acelerada, frente a la cual claudica incluso la democracia. De allí se desprende una indispensable crítica al fetiche del crecimiento económico, que es apenas un medio, no un fin.

Esto plantea también, como meta utópica, la construcción de relaciones armoniosas de la colectividad y no sólo de individualidades entre sí; y, de éstas con la Naturaleza. La actual meta de sociedades afincadas en la competitividad, lo sabemos muy bien, nos mueven hacia una cacotopía, es decir hacia una utopía negativa.



La ansiada armonía, de ninguna manera, puede llevar a creer en la posibilidad de un futuro paraíso armonioso carente de conflictos. En las sociedades humanas habrá siempre contradicciones y tensiones, inclusive en su relacionamiento con el entorno natural. Una situación que se ha exacerbado peligrosamente con la civilización capitalista.

El objetivo final es construir un sistema económico sobre bases comunitarias y orientadas por la reciprocidad. Simultáneamente, esta economía solidaria debe ser sustentable. Es decir debe asegurar desde el inicio y en todo momento procesos económicos respetuosos de los ciclos ecológicos, que puedan mantenerse en el tiempo, sin ayuda externa y sin que se produzca una escasez crítica de los recursos existentes.

Para lograr este objetivo múltiple será preciso transitar por sendas que permitan ir dejando atrás paulatinamente las lógicas de devastación social y ambiental dominantes en la actualidad. El mayor desafío de las transiciones⁽⁵⁾ se encuentra en superar aquellos patrones culturales asumidos por la mayoría de la población que apuntan hacia una permanente y mayor acumulación de bienes materiales. Una situación que, como bien sabemos, no asegura necesariamente un creciente bienestar de todos los individuos y las colectividades. Tenemos a mano la sólida demostración de que un incremento del ingreso per cápita no ha mejorado los índices de felicidad en varias décadas en los Estados Unidos.

De todas maneras, la combinación de los diversos factores de producción en función de las demandas del capital, para asegurar un mayor crecimiento económico y quizá también bienestar, sin preocuparse por la solidaridad y la sustentabilidad, en función de la acumulación del capital, ha sido y es todavía la principal preocupación de los economistas ortodoxos. Y si esto es así, esa aceptación ha permeado en amplios segmentos de la población que la asumen como una realidad indiscutible.

Con el fin de enfrentar esta economía ortodoxa, en cualquiera de sus versiones, hay que dar paso a una gran transformación (en palabras de Carlos Marx diríamos revolución). No sólo hay que consumir mejor y en algunos casos menos, sino que debemos obtener mejores resultados con menos, en términos de mejorar la calidad de vida. Aquí puede incorporarse muchas visiones no sólo

(5) En la actualidad hay muchos proyectos empeñados en impulsar estas transiciones. Destaco la tarea emprendida por el Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo de la Fundación Rosa Luxemburg, que ya ha publicado dos libros *Más allá del desarrollo* (2011) y *Alternativas al capitalismo y colonialismo del siglo XXI* (2013). Otro aporte digno de ser mencionado es el libro *Transiciones, postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú* de Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas, editores, (2011).



provenientes de los pueblos y nacionalidades indígenas, sino de otras latitudes, como la propuesta de «sobriedad feliz» de Pierre Rabhi (2013)⁽⁶⁾.

En definitiva, hay que construir otra lógica económica, que no radique en la ampliación permanente del consumo en función de la acumulación de capital. En consecuencia, esta nueva propuesta económica, que deberá enfrentar poderosos intereses de todo tipo, tiene que consolidarse particularmente superando el consumismo e inclusive el productivismo sobre bases de creciente autodependencia comunitaria en todos los ámbitos. No se trata de minimizar la importancia que tiene el Estado, pero sí de ubicarlo en su verdadera dimensión, es decir asumiendo sus limitaciones y repesándolo desde lo comunitario.⁽⁷⁾

El subordinar el Estado al mercado, lo hemos visto hasta la saciedad en América latina en los años neoliberales, conduce a subordinar la sociedad a las relaciones mercantiles y al individualismo ególatra. Si bien el mercado total no es la solución, tampoco lo es el Estado por sí solo. Tengamos presente, como un aspecto medular, que no todos los actores de la economía actúan movidos por el lucro. Y que tampoco la burocracia estatal puede suplantar las expresiones de las comunidades, en tanto ella no garantiza la participación popular en la toma de decisiones, ni el control democrático.

Eso nos lleva a comprender que en una economía solidaria, como parte de una sociedad plenamente democrática, no puede haber formas de propiedad capitalista monopólica u oligopólica, y tampoco la empresa pública o estatal puede totalizar la economía, al considerársela como la forma de propiedad principal y dominante. Hay otras formas de propiedad y organización en una economía solidaria: cooperativas de ahorro y crédito, de producción, de consumo, de vivienda y de servicios, así como mutuales de diverso tipo, asociaciones de productores y comercializadores, organizaciones comunitarias, unidades económicas populares o empresas autogestionarias, por ejemplo. Y en este universo habrá que incorporar a una gran multiplicidad de organizaciones de la sociedad civil, que pueden acompañar e incluso ser la base de una transformación que no se improvisa.

Esta economía solidaria y sustentable, entonces, parte de una marcada heterogeneidad de formas de propiedad y de producción. Desde donde, en un proceso programado y que será de largo aliento, se deberán ir construyendo otras relaciones de producción y de control de la economía. El Estado

(6) *Hacia la sobriedad feliz*, Errata Naturae, Madrid.

(7) En el mundo andino-amazónico se plantea la construcción de un Estado plurinacional e intercultural, que tendrá que ser ante todo un Estado comunitario.



tendrá un importante papel y por cierto también los mercados. La organización económica podría ser repensada desde la visión de economías socialistas de mercado, que de ninguna manera podrán seguir por la senda de mercantilización generalizada tan propia del capitalismo.

Y el objetivo de esta nueva economía, ya desde la fase de transición, será impulsar la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras en condiciones que aseguren relaciones cada vez más armoniosas de los seres humanos consigo mismo, de los seres humanos con sus congéneres y de los seres humanos con la Naturaleza. Esta es la esencia del Buen Vivir o *sumak kawsay*.

Ya no se trata solamente de defender la fuerza de trabajo y de recuperar el tiempo de trabajo excedente para los trabajadores, es decir de oponerse a la explotación de la fuerza de trabajo. Eso es muy importante. Vital. Pero hay algo más. En juego está la defensa de la vida misma. Esto nos conmina a superar esquemas organizativos antropocéntricos, causantes de la destrucción del planeta por la vía de la depredación y la degradación ambientales; situación exacerbada en el capitalismo. Así, los objetivos económicos, subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales, deben conciliarse con el respeto a la dignidad humana y la mejoría de la calidad de vida de las personas, las familias y las comunidades. De ninguna forma se puede sacrificar la Naturaleza y su diversidad. Hay que entender en la práctica que el ser humano forma parte de la Naturaleza y que no puede dominarle, mercantilarla, privatizarla, destruirla.

En consecuencia, esta nueva economía deberá ser repensada desde una visión holística y sistémica, plasmada en los Derechos Humanos y en los Derechos de la Naturaleza.

5 EL AUTOCENTRAMIENTO EN LA BASE DE LAS TRANSICIONES

Las transiciones, en tanto rutas hacia una nueva civilización, deben ser pensadas especialmente desde las nociones de autocentramiento. No sólo hay el ámbito estratégico nacional, que cuenta, sin duda alguna. Hay otros ámbitos estratégicos, desde lo local hasta lo global. En esta aproximación las dimensiones locales quedan muy bien situadas. Esto implica una estrategia de organización de la política y de la economía que se construye desde abajo y desde dentro, desde lo comunitario y solidario; en donde, por ejemplo, cobran fuerza aquellas propuestas productivas que surgen desde el seno de los barrios y de las comunidades.

Realizar el autocentramiento implica decisiones políticas colectivas que pueden darse siguiendo un camino gradual, empezando desde abajo: desde la región o regiones con relación al país y luego del país con respecto al mercado mundial. Este empeño será mucho más fácil si se cuenta con el respaldo del gobierno central y también si hay una estrategia de integración regional autónoma, es decir que no esté normada por las demandas del capital transnacional.⁽⁸⁾

El fundamento básico de la vía autocentrada es el desarrollo de las fuerzas productivas endógenas, incluyendo capacidades humanas y recursos productivos locales y el correspondiente control de la acumulación y centramiento de los patrones de consumo. Todo esto debe venir acompañado de un proceso político de participación plena, de tal manera que (sobre todo en los países en donde el gobierno central no está sintonizado con esta visión) se construyan «contrapoderes» (económico y político) que puedan impulsar paulatinamente las transformaciones a nivel del país.

Esto implica ir gestando, desde lo local, espacios de poder real en lo político, en lo económico y en lo cultural. A partir de ellos se podrán forjar los embriones de una nueva institucionalidad estatal, así como también diseñar y construir una renovada lógica de mercado, en el marco de una nueva convivencia social. Estos núcleos de acción servirán de base para la estrategia colectiva que debe construir un proyecto de vida en común, que no podrá ser una visión abstracta que descuide a los sujetos y a las relaciones presentes, reconociéndolos tal como son hoy y no como queremos que sean mañana.

Una propuesta de transición desde el autocentramiento —desde el punto de vista económico— prioriza el mercado interno. Esto, sin embargo, no significa, por ejemplo, volver al modelo de «sustitución de importaciones» de antaño, que procuró beneficiar y de hecho favoreció a los capitalistas locales, con la expectativa de fomentar o fortalecer una inexistente «burguesía nacional». En el marco del autocentramiento, el mercado interno quiere decir mercados heterogéneos y diversos, así como también mercado de masas. En este último predominará el *«vivir con lo nuestro y para los nuestros»*, vinculando al campo con la ciudad, lo rural y lo urbano, para desde allí evaluar las posibilidades de reinsertarse en la economía mundial.

No es posible desarrollar proyectos económicos, sin involucrar activamente a la población en el diseño y gestión de los mismos. Simultáneamente es necesario fomentar la creación y fortalecimiento de unidades de producción

(8) Como sucede con los ejes multimodales previstos en el IIRSA: «Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana», que constituye un proyecto para vincular aún más a la región a las demandas de acumulación del capitalismo global.



autogestionarias, asociativas, cooperativas o comunitarias (desde las familias, pasando por las «microempresas» a nivel local, hasta llegar a los proyectos regionales). Esta propuesta exige imperiosamente el fortalecimiento de estos espacios comunitarios. Así, para mencionar un ejemplo, los productores agrícolas deberían formar asociaciones que les permitan manejar temas clave de manera conjunta, como son el acceso a mercados, créditos, tecnologías, capacitación, etc.

Hay que crear, por igual, las condiciones para propiciar la producción de (nuevos) bienes y servicios, sobre la base de tecnologías adaptadas y autóctonas. Esta política debe favorecer a empresas colectivas, familiares o incluso individuales, pero sin dar paso al surgimiento y consolidación de estructuras oligopólicas y menos aún monopólicas. Estos bienes y servicios deben estar acordes con las necesidades axiológicas y existenciales⁽⁹⁾ de los propios actores del cambio, a fin de estimular el aprendizaje directo, la difusión y el uso pleno de las habilidades, la motivación para la comprensión de los fenómenos y para la creación autónoma.

En lo social la transición propone la revalorización de las identidades culturales y el criterio autónomo de las poblaciones locales, la interacción e integración entre movimientos populares y la incorporación económica y social de las poblaciones. Estas deben dejar su papel pasivo en el uso de bienes y servicios colectivos y convertirse en propulsoras autónomas de los servicios de salud, educación, transporte, entre otros, nuevamente impulsados coordinada y consensuadamente desde la escala local-regional.

Finalmente, en lo político, tales procesos contribuirían a la conformación y fortalecimiento de instituciones representativas y al desarrollo de una cultura democrática y de participación. En este sentido habrá que fortalecer los procesos asamblearios propios de los espacios comunitarios.

Estos procesos demandan el cambio de los patrones tecnológicos para recuperar e incentivar alternativas locales, sin negar los valiosos aportes tecnológicos que pueden provenir del exterior, especialmente de las llamadas tecnologías intermedias y «limpias». Hay que entender que gran parte de las capacidades y conocimientos locales están en manos de comunidades y pueblos dentro de nuestros países, que por decisión, por tradición o por marginación, se han mantenido fuera del patrón tecnológico occidental. En estos segmentos del aparato productivo, muchas veces marginalizados, se utilizan e

(9) Manfred Max Neef, Antonio Elizalde, Martín Hopenhayn (1986) nos recuerdan que las necesidades no son infinitas y relativas, sino que son finitas y universales. Ellos nos proponen una matriz que abarca nueve necesidades humanas básicas axiológicas: subsistencia, protección, afecto, comprensión, participación, creación, recreo, identidad y libertad; y, cuatro columnas con las necesidades existenciales: ser, tener, hacer y estar. Ver *Desarrollo a Escala Humana una opción para el future*, Centro de Alternativas de Desarrollo.

inventan opciones para facilitar el trabajo productivo y el consumo de productos locales, artesanales y orgánicos.

Muchas prácticas tradicionales tienen tal grado de solidez, que el paso del tiempo parecería sólo afectarlas en lo accesorio y no en lo profundo. Además, si se observa con detenimiento hay respuestas productivas, como son las existentes en la agricultura orgánica, que tienen mejores rendimientos económicos en términos amplios que las promocionadas actividades convencionales. La construcción de un nuevo patrón tecnológico demanda rescatar, desarrollar, o adaptar nuevas y viejas tecnologías, que para ser liberadoras no deberán generar nuevos modelos de dependencia (a través de los transgénicos, por ejemplo), deberán ser de libre circulación y de bajo consumo de energía, así como de reducidas emisiones de CO₂, muy poco contaminantes, al tiempo que aseguran la creación de abundantes puestos de trabajo de calidad.

Lo interesante en este momento es reconocer que nadie tiene una receta concluida de cómo hacerlo. Eso, lejos de ser un motivo de preocupación, debe alentarnos. Sólo entre todos y todas podremos encontrar las alternativas necesarias. La lista de proyectos e iniciativas exitosas, sustentadas sobre las bases de una economía solidaria y sustentable, a lo largo del planeta, es enorme. Hay que abrir todos los espacios y canales posibles para difundir estas propuestas, así como los procesos puestos en marcha y los resultados obtenidos.

Es indispensable tener presente que un proyecto de organización social y productiva, sustentado en la dignidad y la armonía, en tanto propuesta emancipadora, demanda una revisión del estilo de vida vigente, sobre todo a nivel de las elites y que sirve de marco orientador (inalcanzable) para la mayoría de la población en el planeta. Igualmente habrá que procesar, sobre cimientos de equidades reales, la reducción del tiempo de trabajo y su redistribución, así como la redefinición colectiva de las necesidades axiológicas y existenciales del ser humano en función de satisfactores singulares y sinérgicos⁽¹⁰⁾ ajustados a las disponibilidades de la economía y la Naturaleza.

Más temprano que tarde, tendrá que darse prioridad a una situación de suficiencia, en tanto se busque lo que sea bastante en función de lo que realmente se necesita, antes que una siempre mayor eficiencia sostenida sobre bases de una incontrolada competitividad y un desbocado consumismo, que ponen en riesgo las bases mismas de la sociedad y de la sustentabilidad ambiental. Este proyecto de vida —Buen Vivir, diríamos en mi país— no es sinónimo de opulencia y tampoco puede darse a costa del mal vivir de nadie.

(10) Ver Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martin Hopenhayn (1986).



Esta transición económica, por cierto, debería hacerse extensiva a todas aquellas formas de producción, como la extractivista, que sostienen las bases materiales del capitalismo y que ponen en riesgo la vida misma. Los países productores y exportadores de materias primas, es decir de Naturaleza, insertos como tales sumisamente en el mercado mundial, son funcionales al sistema de acumulación capitalista global y son también indirecta o aun directamente causantes de los problemas ambientales globales.

6 AL RESCATE O CONSTRUCCIÓN DE OTRAS LÓGICAS ECONÓMICAS

En esta otra economía, el punto de partida es el ser humano. Así él debe ser el centro de la atención y es su factor fundamental, pero siempre integrado como parte de la Naturaleza.

Si el ser humano es el eje de esta otra economía, el trabajo es su sostén. Esto plantea el reconocimiento en igualdad de condiciones de todas las formas de trabajo, productivo y reproductivo. El mundo del trabajo forma parte fundamental de la economía solidaria, entendida también como «la economía del trabajo» (José Luis Coraggio).

El trabajo, entonces, es un derecho y un deber social. Por tanto, ninguna forma de desempleo o subempleo puede ser tolerada. No se trata simplemente de producir más, sino de producir para vivir bien. Puestas las cosas en su debido orden, el trabajo contribuirá a la dignificación de la persona. Habrá que asumir al trabajo como espacio de libertad y de goce. Y en este contexto, tal como se anotó antes, habrá incluso que pensar también en un proceso de distribución del trabajo, que cada vez es más escaso; proceso que vendrá atado, por cierto, con una nueva forma de organizar la economía y la sociedad misma.

Por igual habrá que fortalecer los esquemas de auto y cogestión en todo tipo de empresas, para que los trabajadores y las trabajadoras decidan en la conducción de sus diversas unidades productivas.

Para empezar una acción transformadora hay que reconocer que en las economías capitalistas lo popular y solidario convive y compite con la economía capitalista y con la economía pública.

Este sector está compuesto por el conjunto de formas de organización económica-social en las que sus integrantes, colectiva o individualmente, desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios. Estas formas de organización económica solidaria

incluyen en el sector productivo y comercial cooperativas, asociaciones y organizaciones comunitarias, así como diverso tipo de unidades económicas populares. A éstas se suman las organizaciones del sector financiero popular y solidario, que tienen a las cooperativas de ahorro y crédito como uno de sus principales pilares, así como a las cajas solidarias y de ahorro y los bancos comunales. Inclusive habría que rescatar valiosas experiencias con dineros alternativos, controlados por las comunidades, que han servido no sólo para resolver problemas en épocas de crisis agudas, sino que han sido de enorme utilidad para descubrir y potenciar las capacidades locales existentes.

Estas organizaciones sustentan (no siempre) sus actividades en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad y ubican al ser humano como sujeto y fin de toda actividad económica por sobre el lucro, la competencia y la acumulación de capital. Desde esa lógica económica se debe romper con toda forma de paternalismo, asistencialismo o clientelismo, por un lado, y por otro, con toda forma de concentración y acaparamiento; prácticas que han dominado la historia de la región: migajas para el pueblo y la gran torta para las minorías.

Aquí lo que cuenta, además, es que el ser humano debe vivir en armonía con la Naturaleza, buscando, individual y comunitariamente, la construcción de una vida sustentable en dignidad.

El Estado tiene mucho que hacer en este campo. Por ejemplo, invertir en infraestructura y generar las condiciones que dinamicen a los pequeños y medianos productores, reconociendo que son grupos con una enorme productividad del capital. Un pequeño productor con una pequeña inversión le saca mucho más rédito a la unidad monetaria invertida que la unidad monetaria que invierten los grandes grupos de capital. El problema de ese pequeño productor es que no tiene capacidad de acumular. Gana muy poco y vive en condiciones de inmediatez económica, subordinado muchas veces al gran capital. Con frecuencia tampoco tiene una adecuada preparación profesional y formación técnica, dado que el Estado no se ha preocupado en materia de capacitación para la adecuada gestión de este sector productivo.

Igualmente, hay que favorecer la cooperación interempresarial de estas empresas de propiedad social, en lo que se denominan «distritos industriales populares». Experiencias existen en muchas partes. Lo que toca es profundizar y ampliar este tipo de prácticas, para que cada vez más empresas compartan costos fijos (maquinaria, edificios, equipo, tecnologías, entre otros) y aprovechen así economías de escala, lo que les aseguraría una mayor productividad. (Supervisando, por cierto, que se produzca sin afectar al ambiente o sobre la base de la explotación inmisericorde de la mano de obra.)



Por ello se vuelve impostergable una reconversión de la matriz productiva. Esta decisión, en los países productores y exportadores de materias primas, por ende subdesarrollados exige el ejercicio soberano sobre la economía, la des-primarización de su estructura, el fomento y la inversión para la innovación científico-tecnológica estrechamente vinculada al nuevo aparato productivo (y no en guetos de sabios), la inclusión social, la capacitación laboral y la generación de empleo abundante y bien remunerado. Este último punto es crucial para evitar el subempleo, la desigual distribución del ingreso, el desangre demográfico que representa la migración, entre otras patologías inherentes al actual modelo primario-exportador de acumulación.

De eso se trata cuando se plantean estrategias de transición que tendrán que ser necesariamente plurales. Teniendo como horizonte la vocación utópica de futuro hay que desplegar acciones concretas para resolver problemas concretos. Y en ese empeño hay que nutrirse de todos los aportes que apunten en dicha dirección, rescatando y potenciando las prácticas y los saberes ancestrales, así como todas aquellas visiones y vivencias sintonizadas con la praxis de la vida armónica y de la vida en plenitud. Lo que interesa es potenciarlas, multiplicarlas y difundirlas.

Otro punto fundamental radica en el reconocimiento que esta nueva economía no puede circunscribirse al mundo rural o a los sectores populares urbanos marginados. Uno de los mayores desafíos radica en pensar formas diferentes de organizar la vida para y desde las ciudades, en donde la sustentabilidad está casi siempre ausente y en donde muchas veces los niveles de competencia salvaje son mayores que en el campo. La tarea pasa por repensar las ciudades, rediseñarles y reorganizarlas, al tiempo que se construyen otras relaciones con el mundo rural.

7 CONSTRUCCIÓN PACIENTE, NO IMPROVISACIÓN IRRESPONSABLE

Tengamos presente que la Humanidad no es una comunidad de seres agresivos y brutalmente competitivos. Muchos de estos no-valores han sido creados e incluso exacerbados por una civilización como la capitalista que ha favorecido el individualismo, el consumismo y la acumulación agresiva de bienes materiales. Científicamente se ha demostrado la tendencia natural dominante de los humanos y los animales superiores a la cooperación y la asistencia mutua.

Entonces, de lo que se trata es de recuperar y fortalecer esos valores y esas instituciones sustentadas en la reciprocidad y solidaridad. Esta tarea empieza

en el hogar y en los centros de aprendizaje primario, así como en las diversas instancias de la vida de los seres humanos. No se trata de acciones caritativas en medio de un ambiente de creciente competencia. Lo que se quiere es desarrollar ese mundo orientado y conminado a la competencia, para reorientarlo hacia la solidaridad y la sustentabilidad.

En esta línea de reflexión, hay que valorizar los postulados feministas de una economía orientada al cuidado de la vida, basada en la cooperación, complementariedad, reciprocidad y solidaridad. Estas concepciones son relevantes para las mujeres y para la sociedad en su conjunto, como parte de un proceso de construcción colectivo de una nueva forma de organizar la vida, exigen nuevos acercamientos feministas en donde se diluciden y se cristalicen los conceptos de autonomía, soberanía, dependencia, reciprocidad y equidad.

En los países subdesarrollados, sobre todo, la soberanía aflora con fuerza, en donde hay varios ámbitos para la acción, como el monetario, el financiero, el energético o el alimentario, para mencionar un par de ellos.

Sin pretender agotar el tema de las soberanías, debe quedar absolutamente claro que la soberanía alimentaria será un pilar fundamental de otra economía, que se sustentará en el derecho que tienen los agricultores a controlar la agricultura y los consumidores a controlar su alimentación. Por tanto, la atención debe estar dirigida a dar a la alimentación el trato de derecho humano de todo ciudadano y ciudadana. Y esto empieza por erradicar el hambre a través de una verdadera revolución agraria que incorpore los ya mencionados derechos de los productores y de los consumidores.

El acceso democrático a la tierra —que es un bien público— es un eje central de la soberanía alimentaria. Esta estrategia demanda respuestas participativas, no burocratizadas; descentralización efectiva, no centralización absorbente; reconocimiento de tecnologías propias y ancestrales, no su marginación. Los campesinos y sus familias serán los actores centrales de este proceso, sobre todo a través de asociaciones de productores, comercializadores y procesadores de alimentos.

El Estado —tanto el gobierno central como los gobiernos descentralizados— debe establecer las políticas adecuadas para fomentar el cultivo ético de la tierra, desprivatizar el agua asegurando la gestión social del riego, establecer adecuados mecanismos de crédito, impulsar tecnologías apropiadas con el medio, fomentar los sistemas de transporte y los mercados justos, promover la reforestación y cuidar de cuencas hidrográficas mediante tecnologías apropiadas, apoyar los procesos de capacitación de los campesinos, alentar el establecimiento de industrias locales para procesar los productos agrícolas.



Todo lo expuesto brevemente demanda una política de aprovechamiento de los recursos naturales orientada por la siguiente consigna: «Transformar antes que transportar», tanto para productos tradicionales de exportación como para la producción de consumo interno.

Es fundamental proteger el patrimonio genético, tanto como impedir el ingreso de semillas y cultivos transgénicos para evitar la pérdida de diversidad genética en la agricultura, la contaminación de variedades tradicionales y la aparición de súper plagas y súper malezas. Y por supuesto no se puede tolerar la producción de alimentos para alimentar automóviles y no seres humanos, me refiero a los bio o agrocombustibles.

Las finanzas deben cumplir un papel de apoyo al aparato productivo y no ser más simples instrumentos de acumulación y concentración de la riqueza en pocas manos; realidad que alienta la especulación financiera. Se precisa la construcción de una nueva arquitectura financiera, en donde los servicios financieros sean de orden público. Allí las finanzas populares, por ejemplo las cooperativas de ahorro y crédito, deben asumir un papel cada vez más preponderante como promotoras del desarrollo, en paralelo con una banca pública de fomento, como aglutinadora del ahorro interno e impulsadora de economías productivas de características más solidarias. Las instituciones financieras privadas deberán dejar su espacio de predominio a favor de este otro tipo de estructura financiera popular y pública.

Esta nueva economía consolida el principio del monopolio público sobre los recursos estratégicos, pero a su vez establece una dinámica de uso y aprovechamiento de esos recursos desde una óptica sustentable. Por igual son necesarios mecanismos de regulación y control en la prestación de los servicios públicos desde la sociedad. Se precisa que la propiedad —privada, comunitaria, pública o estatal— cumpla su función social, tanto como su función ambiental.

Los planteamientos expuestos brevemente, que no abordan todos los ámbitos desde donde se debe trabajar esta nueva economía, marcan un derrotero por donde debería marchar la construcción de una nueva forma de organización y de economía. Quizás convenga rescatar aquí, para concluir estas pocas líneas, como principio rector de este proceso de transición el postulado de Carlos Marx en su crítica al programa de Gotha (1875): «*de cada cual, según sus capacidades; a cada cual, según sus necesidades*». Y todo esto aceptando que los seres humanos formamos parte de la Naturaleza.

Estas son palabras que huelen a utopía. De eso mismo se trata. Hay que escribir todos los borradores posibles de una utopía por construir. Una utopía

que implica la crítica de la realidad desde los principios plasmados en la filosofía de la vida plena. Una utopía que, al ser un proyecto de vida solidario y sustentable, nos dice lo que debe ser: una opción alternativa colectivamente imaginada, políticamente conquistada y construida, a ser ejecutada por acciones democráticas, en todo momento y circunstancia.

8 UN PENÚLTIMO PUNTO

De lo expuesto se puede concluir que el Buen Vivir se aparta de las ideas occidentales convencionales del progreso, y apunta hacia otra concepción de la vida, otorgando una especial atención a la Naturaleza.

Queda en claro, por tanto, que el Buen Vivir es un concepto plural (mejor sería hablar de «buenos vivires» o «buenos convivires») que surge especialmente de las comunidades indígenas, sin negar las ventajas tecnológicas del mundo moderno o posibles aportes desde otras culturas y saberes que cuestionan distintos presupuestos de la modernidad dominante. Como plantean los zapatistas la tarea es construir un mundo donde caben todos los mundos, sin que nadie viva mal para que otro viva mejor.

En síntesis, esta compleja tarea implica aprender desaprendiendo, aprender y reaprender al mismo tiempo. Una tarea que exigirá cada vez más democracia, nunca menos, cada vez más participación, nunca menos, y siempre sobre bases de mucho respeto. Nadie puede asumirse como propietario de la verdad.-

Lisboa, 7 de noviembre del 2013

NOTA: se recomienda el libro del autor «Buen Vivir —Sumak Kwasay— Una oportunidad para imaginar otros mundos», ICARIA, Barcelona, 2013.

9 BIBLIOGRAFÍA

ESTERMANN, J. (2014): Ecosofía andina – Un paradigma alternativo de convivencia cósmica y de vida plena, en el libro *Bifurcación del Buen Vivir y el sumak kawsay*, Ediciones SUMAk, Quito.

GUDYNAS, E. y ACOSTA, A. (2011): «La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa», en la revista *Utopía y Praxis Latinoamericana*, Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social,



Centro de Estudios Sociológicos y Antropológicos (CESA), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad del Zulia-Venezuela, Año 16. N° 53. Abril-Junio.

- GUDYNAS, E. y ACOSTA, A. (2011): «El buen vivir o la disolución de la idea del progreso», en Mariano Rojas (coordinador) del libro *La medición del progreso y del bienestar – Propuestas desde América Latina*, Foro Consultivo Científico y Tecnológico de México, México.
- HOUTART, F. (2011): *El camino a la Utopía y el bien común de la Humanidad*, Ruth Casa Editorial, La Paz.
- OVIEDO FREIRE, A. (2011): *Qué es el sumakawsay – Más allá del socialismo y capitalismo*, Quito.
- QUIJANO, A. (2011): «¿Bien vivir?: entre el “desarrollo” y la descolonialidad del poder». *Revista Ecuador Debate* N° 84, CAAP, Quito.
- TORTOSA, J. M. (2011): *Mal desarrollo y mal vivir – Pobreza y violencia escala mundial*, en Acosta, A. y Martínez, E. (editores), serie Debate Constituyente, Abya-Yala, Quito.
- TORTOSA, J. M. (2009): *Sumak Kawsay, Suma Kamaña, Buen Vivir*, Fundación Carolina, Madrid.
- UNCETA, K. (2012): «Crecimiento, decrecimiento y Buen Vivir», en varios autores (2012); *Construyendo el Buen Vivir*, PYDLOS de la Universidad de Cuenca.
- VACACELA QUISHPE, R. C. (2007). *Sumac Cusai – Vida en armonía*, Instituto Quichua de Biotecnología Sacha Supai, Quito.



Tribuna Abierta

- 
- 1** **Desempleo y precariado de masas.**
Elías Trabada Crende **137**
 - 2** **¿Familias multiproblemáticas o multiproblematizadas? Del estigma individual a la responsabilización social.**
*Joana Maria Mestre Miquel, Carlota Socias Puyol y
Fernanda Caro Blanco* **185**
 - 3** **Localismo, globalización y desarrollo humano. Una visión alternativa a la globalización capitalista.**
Alfonso Dubois **203**



Desempleo y precariado de masas

Elías Trabada Crende

Sociólogo y urbanista

xetc@emic-etlc.es

Fecha de recepción: 20/03/2014

Fecha de aceptación: 31/03/2014

Sumario

1. Desempleo de masas.
2. Paro crónico.
3. Cobertura del desempleo.
4. Precariado masivo.
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.

RESUMEN

En las siguientes páginas, realizamos un análisis demográfico y sociológico del fenómeno del desempleo de masas en España con perspectiva autonómica, centrado en el periodo de 2007 a 2013 (medias anuales EPA, según la base de población del Censo de 2011), marcado por la actual crisis capitalista. Además, analizamos el nivel de cobertura de las prestaciones de desempleo (SEPE) y la relación de la creciente descubertura con la expansión de la pobreza entre los hogares españoles. Pensamos que el desempleo de masas, la elevada temporalidad y el auge de contratos atípicos como la jornada a tiempo parcial, constituyen las vías de inserción del «precariado» a los mercados de trabajo de la posmodernidad neoliberal y su modo de regulación posfordista. Describimos los rasgos del precariado, un conglomerado social que tiende a ser masivo, gracias a la precarización y desintegración de las clases obrera y media. Finalizamos, reflexionando sobre la contradicción entre un precariado de masas, muy necesitado de recursos públicos y prestaciones sociales, y un Estado de Bienestar en reconversión que se pliega hacia su forma mínima, lo que intensificará la marginación, pobreza severa y exclusión en la sociedad española.

**Palabras clave:**

Crisis capitalista, mercados de trabajo, desempleo de masas, paro crónico, precariado, descubierta social, tasa de temporalidad, tasa de parcialidad, Estado de Bienestar, posmodernidad neoliberal, posfordismo, dualización social, riesgo de pobreza o exclusión social.

ABSTRACT

In the following pages, a demographic and sociological analysis of the phenomenon of unemployment of masses in Spain with a regional perspective is carried out, focused on the period from 2007 to 2013 marked by the current capitalist crisis and based on annual averages from the Labour Force Survey (EPA). In addition, it is analysed the level of coverage of the unemployment benefit system (SEPE) and the increase of uncovered rates that is giving rise to the expansion of poverty among Spanish households. We believe that mass unemployment, the high temporality and the rise of atypical contracts such as part-time contracts, constitute roads for inclusion of the «precariat» to the labour markets of the neoliberal Postmodernity and its post-Fordist regulation mode. It is described the features of the precariat, a social conglomerate that tends to be massive, due to insecurity and disintegration of the labour class and media. The analysis finishes reflecting on the contradiction between a precariousness of masses, very needy of public resources and benefits, and a welfare State in conversion which folds into its minimal form, which will intensify the marginalization, severe poverty and exclusion in Spanish society.

Keywords:

Capitalist crisis, labour markets, mass unemployment, chronic unemployment, precariat, without social security coverage, temporary employment rate, part-time employment rate, Welfare State, neoliberal postmodernism, postfordism, social dualism, risk of poverty or social exclusion.



1 DESEMPLEO DE MASAS

La Encuesta de Población Activa (INE) del último trimestre de 2013 estimó en 5.935.600 personas de 16 y más años activas las que se encontraban en situación de desempleo en España, significando una Tasa de Paro del 25,7% para ambos sexos⁽¹⁾. Si atendemos al conjunto de los cuatro trimestres de 2013, obtenemos una media anual de 6.051.130 individuos desempleados, los cuales representan una Tasa de 26,1 personas paradas por cada 100 activas de 16 y más años. Al comparar con el promedio de 2007 (1.846.150 desempleados), año en que estalló la *burbuja inmobiliaria-financiera* que desencadenó la actual crisis capitalista, observamos que la cantidad de desempleados se acrecentó en nada menos que 4.204.980 personas (incremento del 227,8%), mientras la Tasa de Paro se triplicó, elevándose concretamente en 18 puntos (de 8,2% hasta 26,1%). Durante el periodo recorrido de seis años de crisis, el valor de la Tasa progresó interanualmente con mayor intensidad de 2008 a 2009 (+6,6 puntos) y, posteriormente, de 2011 a 2012 (+3,4 puntos), mientras en la evolución reciente se observa que la Tasa de Desempleo de 2013 creció en 1,3 puntos sobre la media anual de 2012 (24,8%)⁽²⁾.

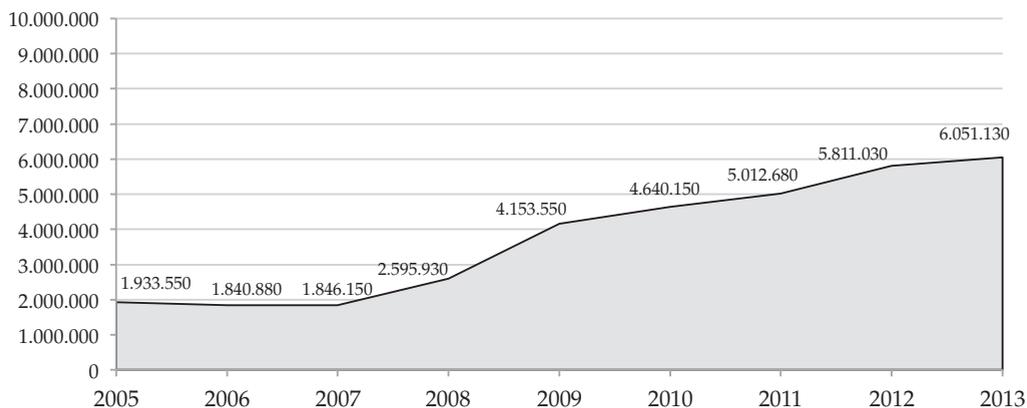
Ese aumento tan excesivo del número de desempleados es una consecuencia directa de la tremenda destrucción del empleo que ha tenido lugar durante la actual crisis capitalista: concretamente, la economía española pasó de ocupar 20.713.430 personas en 2007 a emplear 17.251.980 en 2013, cantidad notoriamente inferior que supone un declive absoluto de 3.461.500 ocupados y relativo de -17% respecto a 2007. Los decrementos interanuales más elevados en cuanto al número de ocupados ocurrieron en 2009 (-6,5% sobre 2008), 2012 (-4,2%) y 2013 (-3% sobre 2012). Aunque la evolución regresiva en el empleo ha sido generalizada en los cuatro sectores de actividad, sin embargo destaca la construcción por su mayor caída en el número de personas ocupadas durante el periodo de análisis, tanto en dato absoluto (-1.758.500) como relativo

(1) En el presente artículo, consideramos los datos estadísticos de la EPA calculados por el INE según la base de población que resulta del Censo de Población de 2011.

(2) En 2013, la Tasa de Paro entre la población activa española (26,1%) era la segunda más alta de la UE-28 Estados (10,5%), tras Grecia (27,3%). El contraste es muy evidente cuando observamos las Tasas de los países más desarrollados en la UE: Austria (4,9%), Alemania (5,3%), Luxemburgo (5,9%), Holanda (6,7%), Dinamarca (7%), Suecia (8,1%), Finlandia (8,2%), Bélgica (8,4%), Francia (9,9%) e Italia (12,2%). Pero también llama la atención que sean inferiores las Tasas de Paro de países menos desarrollados: Rumanía (7,3%), Hungría (10,2%), Polonia (10,3%), Bulgaria (13%), Irlanda (13,1%), Eslovaquia (14,2%) y Portugal (16,5%). Fuente: Eurostat.

(-63,5%); un más que exagerado declive sectorial que representa la mitad de la regresión total de las y los ocupados en España.

Gráfico 1. Evolución del número de parados de 16 y más años, ambos sexos, en España de 2007 a 2013



Fuente: EPA, Medias Anuales de los cuatro trimestres, base poblacional 2011, INE).

Volvamos a las Tasas de Paro, pero en perspectiva autonómica, donde se advierten diferencias notables entre los promedios anuales correspondientes a la EPA de 2013: la carencia de empleo adquiere una mayor significación relativa entre las y los activos residentes en la Comunidad Valenciana (28,1%), Murcia, Castilla-La Mancha (30%), Canarias, Extremadura (33,9%) y Andalucía (36,2%); ámbitos que contrastan con las menores Tasas de Paro de Cantabria (20,5%), La Rioja (20%), Madrid (19,8%), Navarra (17,9%) y Euskadi (16,6%). *Grosso modo*, la geografía autonómica del desempleo presenta una visible dualidad territorial entre las Tasas de las Comunidades de las áreas oeste, sur y este (más altas) en relación a las del centro, norte y noreste (menos altas), como consecuencia del impacto diferencial de la crisis capitalista en mercados de trabajo basados en estructuras económicas distintas: en líneas generales, ha sido mayor la destrucción del empleo en las autonomías donde sobresalía la construcción y ramas industriales relacionadas. Sin embargo, hay que señalar que, en la última variación interanual, las Tasas de Paro aumentaron con mayor cuantía en Comunidades Autónomas de las áreas norte (Asturias, Castilla y León, Cantabria) y noreste (Navarra y Aragón), mientras descendieron ligeramente en La Rioja e Islas Baleares. De forma agregada, las y los desempleados estimados por la EPA para 2013 se concentran en cuatro territorios, entre los cuales acogen el 61,4% del total español: Comunidad de Madrid (11,1%), Comunidad Valenciana (11,4%), Cataluña (14,8%) y, mayormente, en Andalucía (24,1%).

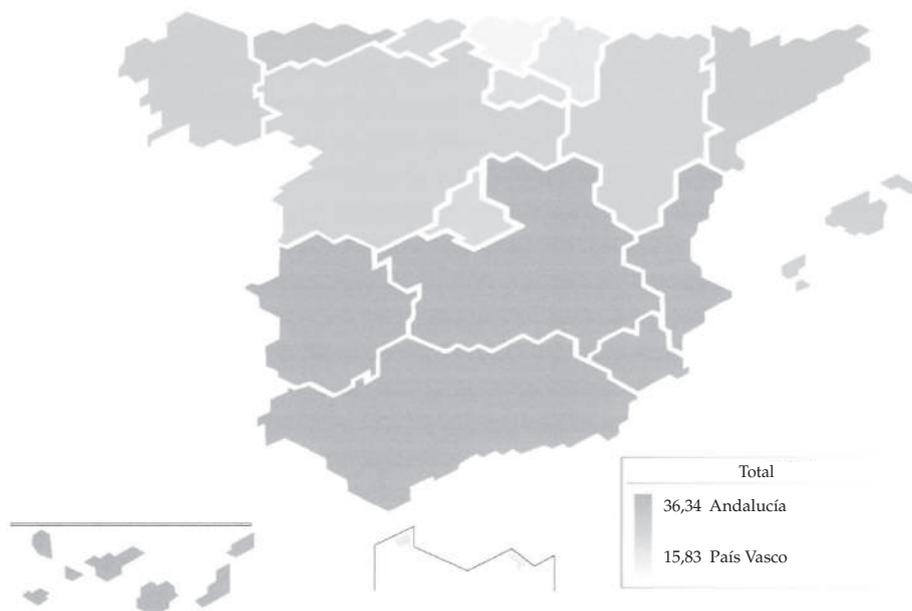


Tabla 1. Evolución de las y los ocupados, ambos sexos. Por sectores de actividad de 2007 a 2013
(Miles de personas, medias anuales CNTR)

Sectores	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Absolutos 2013-2007	Absolutos 2013-2012	% Inc. 2013/2007	% Inc. 2013/2012
Agricultura	849,5	816,1	777,3	790,4	757,9	751,4	741,9	-107,6	-9,5	-12,7	-1,3
Industria	2.901,9	2.864,2	2.508,8	2.418,0	2.382,3	2.267,8	2.143,6	-758,3	-124,3	-26,1	-5,5
Construcción	2.771,1	2.455,7	1.904,9	1.665,3	1.405,7	1.145,3	1.012,6	-1.758,5	-132,7	-63,5	-11,6
Servicios	14.190,9	14.551,0	14.153,2	14.043,8	14.017,3	13.613,6	13.353,9	-837,0	-259,7	-5,9	-1,9
TOTAL	20.713,4	20.687,1	19.344,2	18.917,5	18.563,2	17.778,1	17.251,9	-3.461,5	-526,1	-16,77	-3,0

Fuente: Contabilidad Nacional Trimestral de España, Base 2008, Series desde el trimestre 1 /1995 hasta el último trimestre publicado, Datos corregidos de efectos estacionales y de calendario, INE.

**Mapa 1. Tasas de paro entre la población activa de 16 y más años - 2013
(Media anual EPA)**



Si incorporamos al análisis la variable sexo y proseguimos refiriéndonos a la media anual de la EPA de 2013, el 53% de las personas desempleadas son hombres (3.205.600) y el restante 47% mujeres (2.845.550). Respecto al promedio de 2007, se percibe cierta masculinización del colectivo de personas paradas, ya que los hombres significaban el 44,8% y las mujeres el 55,2% del total de activos en paro: de hecho, el número de hombres desempleados aumentó en 2.379.150 efectivos y la cifra de mujeres creció en 1.825.850 paradas (incrementos de 288% y 179%, respectivamente). En esta corriente de crecimiento desigual por sexo, la Ratio de Masculinidad entre la población desempleada de 16 y más años aumentó de 81 a 113 hombres por cada 100 mujeres paradas en España. Genéricamente, el mayor impacto destructivo de la actual crisis entre el capital y el empleo de las ramas de actividad con predominio de *puestos de trabajo masculinizados*⁽³⁾, es decir, con una hegemonía de varones ocupados por las diferencias según género que predetermina la «división sexual del trabajo» basada en la cultura patriarcal y androcéntrica que todavía subyace en nuestra sociedad, constituye el motivo principal de la

(3) Principalmente, en la construcción de viviendas, oficinas, equipamientos, infraestructuras y obras colectivas, así como de actividades industriales relacionadas (extracción, industrias manufactureras...).

Tabla 2. Tasas de paro entre la población activa de 16 y más años, ambos sexos, por Comunidades Autónomas de 2007 a 2013 (Medias anuales EPA)

C. Autónomas	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TP 2013-2007	TP 2013-2012	% Inc. TP 2013/2007	% Inc. TP 2013/2012
Andalucía	12,8	17,7	25,2	27,8	30,1	34,4	36,2	23,5	1,9	184,1	5,4
Aragón	5,3	7,3	13,1	15,0	17,1	18,7	21,4	16,1	2,7	303,1	14,6
Asturias	8,4	8,5	13,4	15,9	17,8	21,8	24,1	15,7	2,3	186,6	10,6
Illes Balears	7,2	10,2	18,0	20,2	21,9	23,3	22,3	15,1	-0,9	209,5	-4,0
Canarias	10,5	17,2	26,0	28,6	29,3	32,6	33,7	23,3	1,2	222,7	3,5
Cantabria	6,0	7,2	12,0	13,7	15,3	17,8	20,4	14,5	2,7	242,9	14,9
Castilla y León	7,1	9,6	14,0	15,8	16,9	19,8	21,7	14,6	1,9	204,9	9,8
Castilla-La Mancha	7,7	11,7	18,9	21,2	23,1	28,6	30,0	22,3	1,4	291,0	4,8
Catalunya	6,5	8,9	16,2	17,7	19,2	22,5	23,1	16,6	0,6	257,2	2,7
C. Valenciana	8,7	12,0	20,8	22,9	24,0	27,2	28,1	19,3	0,9	221,1	3,2
Extremadura	13,0	15,4	20,6	23,0	25,1	33,1	33,9	20,9	0,8	161,1	2,4
Galiza	7,6	8,6	12,4	15,3	17,3	20,5	22,0	14,5	1,5	190,9	7,4
Madrid	6,2	8,6	13,9	15,8	16,3	18,5	19,8	13,5	1,2	216,6	6,7
Murcia	7,5	12,4	20,3	22,9	25,0	27,6	29,0	21,4	1,4	284,4	4,9
Nafarroa	4,7	6,8	10,8	11,9	13,0	16,2	17,9	13,2	1,8	279,9	10,9
Euskadi	6,2	6,6	11,3	10,7	12,3	15,6	16,6	10,4	1,0	166,3	6,3
La Rioja	5,8	7,9	12,6	14,1	17,2	20,6	20,0	14,3	-0,5	247,4	-2,6
ESPAÑA	8,2	11,2	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	17,9	1,3	217,0	5,3

TP: % de personas desempleadas entre la población activa de 16 y más años, ambos sexos. Fuente: EPA, Medias Anuales de los cuatro trimestres del año, base población de 2011, INE.



inclinación hacia los hombres del colectivo de personas paradas. En todo caso, la distribución por sexo alcanzó su Ratio de Masculinidad más alta (124) en 2009, pero en los siguientes años se advierte una tendencia hacia una distribución más equilibrada, impulsada por una menor salida de varones ocupados hacia el paro, pero también por una disminución de su Tasa de Actividad (de 69,4% en 2007 a 66,4% en 2013), seguramente por el «efecto desánimo» causado por la mayor dificultad para conseguir un empleo⁽⁴⁾. Al contrario de las mujeres, cuya Tasa de Actividad expresa una evolución contra-cíclica, pues ha crecido durante la actual crisis capitalista (de 49,5% a 53,9%) pero, posiblemente, derivando una parte relevante de esas nuevas activas hacia la situación de desempleo. A la par, el número de paradas también se ha agrandado desde 2010 por una mayor destrucción del empleo en las ramas de actividad del terciario con *puestos de trabajo feminizados* (comercio y hostelería, actividades administrativas y servicios auxiliares, actividades sanitarias y de servicios sociales, educación). En concreto, según los resultados anuales de la EPA de 2010 a 2013, el número de personas paradas aumentó en 1.410.980 efectivos, de los cuales 669.880 eran varones (47,5%) y 741.100 mujeres (52,5% del total).

Ahora, pasemos a conocer la evolución de las Tasas de Paro por sexo para el conjunto del Estado español: en la media anual de la EPA de 2013, la Tasa femenina (26,7%) superó en un punto la masculina (25,6%), cuando en 2007 la sobrepasaba en cuatro puntos (10,7% sobre 6,4%). Decir que el porcentaje de mujeres activas de 16 y más años en situación de desempleo se mantuvo por encima del relativo para los hombres activos de la misma cohorte de edad durante los seis años recorridos de crisis económica, aunque de 2009 a 2012 casi se equiparan en su valor porcentual.

(4) Las Tasas de Actividad retrocedieron en los dos sexos de 16 a 24 años, si bien la caída fue mayor entre los varones: -13,6 puntos (de 57,3% en 2007 a 43,7% en 2013) sobre -7,9 puntos en las mujeres (de 47,5% a 39,6%). A partir de los 30 años, las Tasas por grupos de edad tienden a mantenerse entre los hombres, mientras en las mujeres predomina la corriente de crecimiento desde los 25 años.

Tasas Actividad	16 a 24	25 a 29	30 a 34	35 a 39	40 a 44	45 a 49	50 a 54	55 y más
Hombres 2007	57,3	90,6	94,4	94,8	93,5	92,0	88,5	28,9
Hombres 2013	43,7	89,5	94,4	95,1	93,6	91,9	88,8	28,4
Mujeres 2007	47,5	81,7	79,8	74,7	72,9	68,0	58,2	12,9
Mujeres 2013	39,6	84,6	87,1	85,5	82,4	79,0	71,6	17,7

Fuente: EPA, Media de los cuatro trimestres del año, base población de 2011, INE.

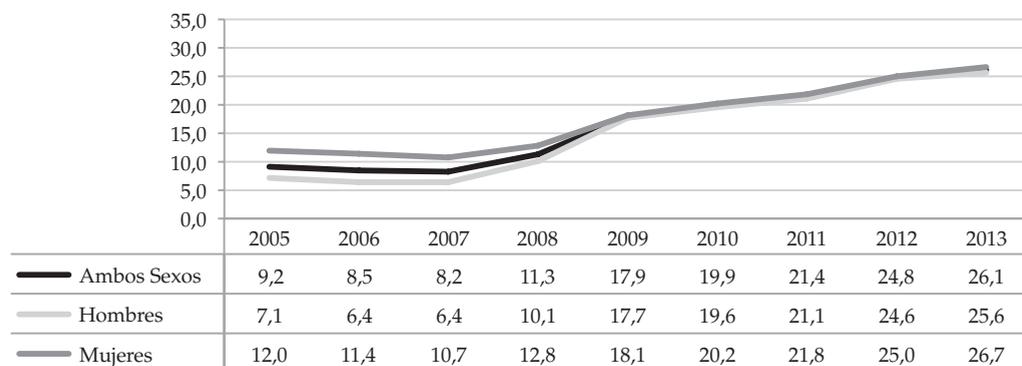


Tabla 3. Variaciones en el nº de ocupados, ambos sexos, según ramas de actividad de 2007 a 2013
(Miles de personas, medias anuales CNTR)

Ramas Actividad	Absolutos 2008-2007	Absolutos 2009-2008	Absolutos 2010-2009	Absolutos 2011-2010	Absolutos 2012-2011	Absolutos 2013-2012	Absolutos 2010	Absolutos 2013	Absolutos 2013-2010
AGRICULTURA	-33,4	-38,8	13,1	-32,5	-6,5	-9,5	790,4	741,9	-48,5
INDUSTRIA	-37,6	-355,5	-90,8	-35,7	-114,5	-124,2	2.418,0	2.143,6	-274,4
CONSTRUCCIÓN	-315,4	-550,8	-239,6	-259,6	-260,4	-132,6	1.665,3	1.012,6	-652,6
SERVICIOS	360,0	-397,8	-109,4	-26,5	-403,7	-259,7	14.043,8	13.353,9	-689,9
Comercio, transporte y hostelería	67,7	-305,8	-102,0	13,3	-252,7	-70,6	5.321,5	5.011,5	-310,0
Información y comunicaciones	8,9	-4,8	-8,2	4,3	-3,7	-14,0	443,3	429,9	-13,4
Actividades financieras y de seguros	6,8	-6,2	-10,0	-11,8	-11,0	9,2	395,6	382,0	-13,6
Actividades inmobiliarias	13,5	-23,6	-9,3	-2,4	-2,1	-14,1	193,7	175,1	-18,6
Actividades profesionales	162,6	-94,9	-6,9	-31,4	-13,8	-58,5	2.185,4	2.081,7	-103,7
Administración pública, Sanidad y educación	90,3	61,3	37,0	29,7	-119,6	-115,6	3.869,4	3.663,9	-205,5
Actividades artísticas, recreativas y otros servicios	10,3	-23,8	-10,0	-28,1	-1,0	4,1	1.634,9	1.609,9	-25,0
TOTAL	-26,3	-1.342,9	-426,7	-354,3	-785,1	-526,1	18.917,5	17.252,0	-1.665,5

Fuente: Contabilidad Nacional Trimestral de España, Base 2008, Series desde el trimestre 1/1995 hasta el último trimestre publicado, Datos corregidos de efectos estacionales y de calendario, INE (no publican datos por sexo).

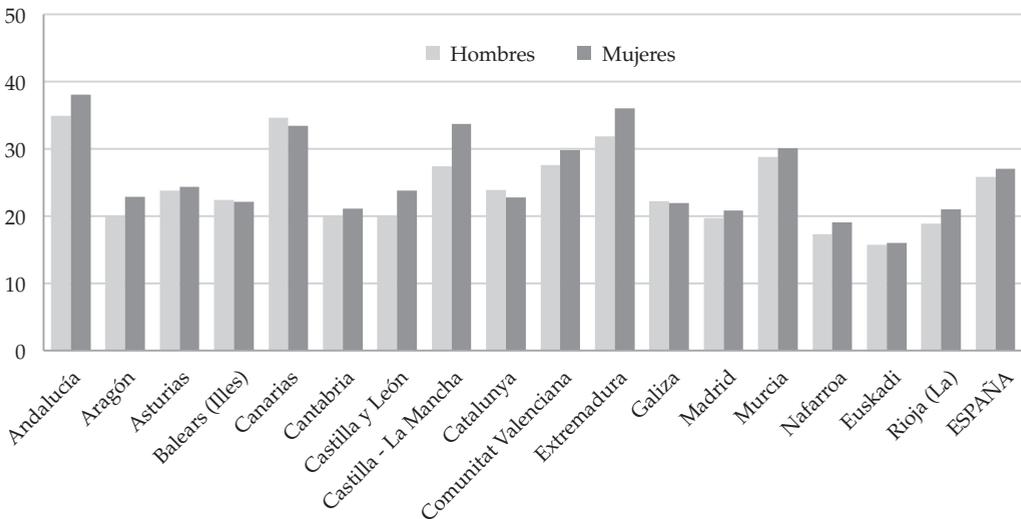
Gráfico 2. Tasas de paro entre las y los activos de 16 y más años, según sexo, en España de 2005 a 2013



Fuente: EPA, Medias Anuales de los cuatro trimestres del año, base población 2011, INE).

En el plano autonómico y refiriéndonos a la evolución de 2007 a 2013, las Tasas de Paro crecieron con relevancia en los dos sexos en todas las Comunidades Autónomas, empero con mayor grado entre los varones activos. En la variación reciente de 2012 a 2013, aumentaron las dos Tasas por sexo en la generalidad de las autonomías —mayormente en Asturias, Cantabria y Aragón—, pero también hemos de mencionar que en Canarias y Castilla y León creció con relevancia la Tasa masculina, mientras en Navarra, Madrid, Andalucía, Murcia y Comunidad Valenciana aumentó más la femenina. Al mismo tiempo, se expresó un cambio de tendencia hacia la bajada de las Tasas de Paro entre las mujeres activas de Canarias (-0,3 puntos), La Rioja (-1,5 puntos) e Islas Baleares (-2,1 puntos), a diferencia de los varones activos entre los cuales únicamente se expresó en la Comunidad Valenciana (-0,3 puntos). Si concentramos nuestra mirada en el promedio de 2013, sobresale la Tasa de Paro femenina sobre la masculina en doce Comunidades Autónomas, entre las cuales destacan por una mayor disparidad entre géneros: Andalucía (38% sobre 34,8% en hombres), Castilla y León, Extremadura y, sobre todo, Castilla-La Mancha (33,3% sobre 27,5% en varones). A diferencia de Cataluña y Canarias, donde despunta ligeramente la Tasa masculina, mientras en Galicia, Asturias, Euskadi e Islas Baleares se manifiesta paridad en las Tasas de Paro por sexo. Así y todo, tanto en hombres como en mujeres, las Tasas de Paro más elevadas se localizan en los territorios de las áreas oeste, sur y este de la península, así como en el archipiélago canario.

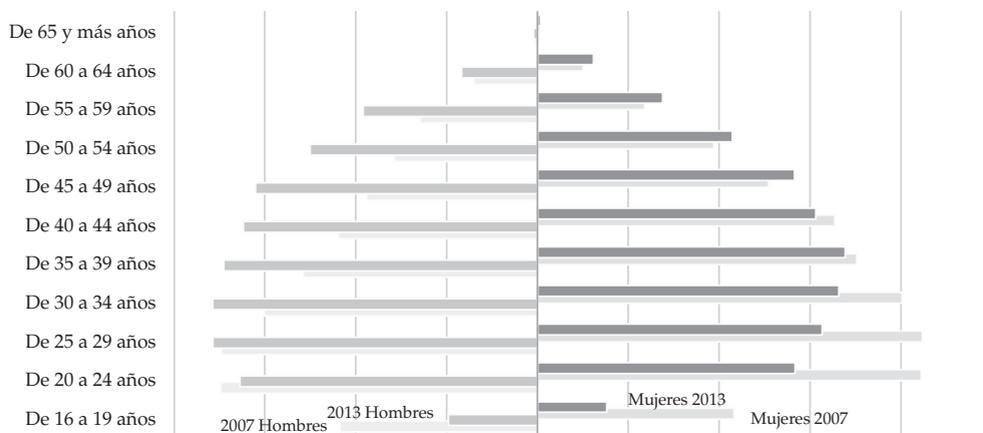
Gráfico 3. Tasas de paro según sexo entre las y los activos de 16 y más años por Comunidades Autónomas en 2013



Fuente: EPA, Media Anual de los cuatro trimestres del año, base población de 2011, INE)

En lo tocante a la variable edad, el número de desempleados ha crecido en España en las cinco cohortes de edad con un grado más que notorio: para ambos sexos y desde 2007 a 2013, los mayores incrementos se expresaron de 35 a 44 años (272,8%), de 45 a 54 años (336,7%) y en 55 y más años (324,4%), mientras los menos elevados de 16 a 24 años (113,9%) y de 25 a 34 años (202,5%). Si el corte analítico lo realizamos en el umbral de 35 años, observamos que el incremento en 35 y más años (302,9%) casi duplica el correspondiente para menores de 35 años (162,6%). Tras esa evolución tan creciente, la pirámide por grupos de edad de las y los desempleados de 16 y más años experimentó un cambio importante de 2007 a 2013: se estrechó claramente la base del histograma (de 16 a 24 años) en los dos sexos, aunque más entre las mujeres. Se ensanchó en su parte central entre los varones (de 25 a 44 años), mientras se encogió entre las mujeres (de 25 a 39 años). Y se dilató la cumbre de la pirámide tanto en su parte izquierda (hombres) como derecha (mujeres), si bien con mayor recorrido entre los varones.

Gráfico 4. Pirámide de personas paradas en España en 2007 y 2013
 (% grupo de edad respecto total ambos sexos en cada año)



Fuente: EPA, Medias Anuales de los cuatro trimestres del año, base población de 2011, INE).

La Tasa de Paro creció con gran magnitud en las cinco cohortes de edad en las que segmentamos la población activa, si bien continúa mostrando su valor porcentual más alto entre las y los menores de 25 años: si en 2007 afectaba al 18,1%, en 2013 su impacto se eleva hasta el 55,5% entre las y los activos de 16 a 24 años residentes en España. Al progresar por la estructura de edades de la población activa española, la Tasa de Paro tiende a disminuir con claridad: 29,1% de 25 a 34 años, 22,6% de 35 a 44 años, 22,2% de 45 a 54 años y 19,4% de 55 y más años. En síntesis, se evidencia una relación inversa entre la situación de desempleo y la variable edad: a más edad de la persona activa, resulta menos probable que se encuentre parada. Siguiendo al sociólogo Claus Offe (1992: 54), diremos que la sociedad y economía española se enfrentan en la actualidad no sólo al problema del paro elevado, sino también a su carácter marcadamente estructural por edad: aunque la actual crisis de cantidad del empleo (escasez) afecta a todos los grupos demográficos, sin embargo lo hace en unos y otros con una intensidad manifiestamente diferente. Precisamente, las y los jóvenes activos resaltan en la actualidad como el principal «grupo problemático» en los mercados de trabajo. A grandes rasgos, sufren en mayor proporción la situación de paro que los adultos y maduros activos, no sólo porque presenten carencias en formación y experiencia laboral⁽⁵⁾, sino también por la influencia de estereotipos, prejuicios y,

(5) Para ambos sexos y el año 2013 (media anual de los trimestres de la EPA, base población de 2011), las y los parados sin experiencia laboral significan el 9% del total, un porcentaje que aumenta al 39,3% entre las y los menores de 25 años, pero disminuye al 6,4% en 25 a 34 años, al 2% en 35 a 44 años y también en 45 a 54 años, y a un marginal 1,3% en 55 y más años. Las y los parados de 16 a 24 años sin experiencia laboral representan el 69% de todas las personas paradas que no han trabajado anteriormente.

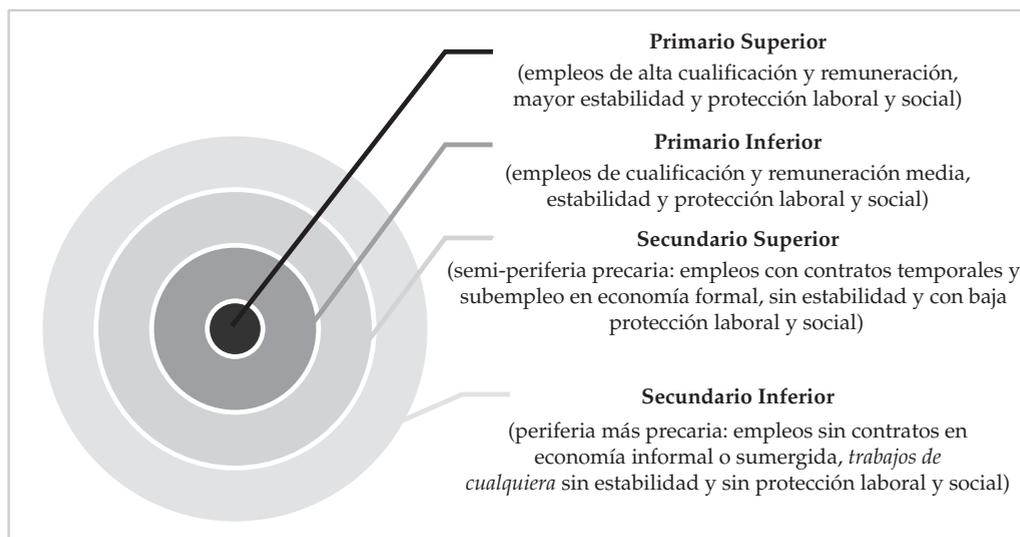
en general, de imágenes que infravaloran su capacitación y posibles aportaciones laborales por el hecho de ser jóvenes; representaciones sociales que debilitan su empleabilidad y *poder social de negociación de mercado*⁽⁶⁾ (Prieto, 1994: 86).

Esto es, siguiendo la perspectiva de la Segmentación del Mercado de Trabajo —teoría que nos dice que no existe un único mercado de trabajo sino una pluralidad y que cada mercado específico se caracteriza por un conjunto de barreras que limitan el acceso al mismo y le diferencian con respecto a otros mercados—, la situación de actividad y trayectoria laboral de una persona está condicionada por el mercado en el que logra ubicarse y éste predetermina sus oportunidades de movilidad laboral y las condiciones de empleo y trabajo a las que tiene acceso (tipo de contrato, salario, estabilidad, carrera y formación profesional, etc.) (Recio, 1995: 98). Con respecto a la inserción laboral de las y los jóvenes, una de las proposiciones más interesantes que aporta ese marco teórico se refiere a que el conjunto de barreras que caracterizan cada mercado de trabajo son fundamentalmente extraeconómicas o, mejor dicho, se construyen en los contextos político y sociocultural; a saber, la segmentación de los mercados de trabajo es consecuencia de unas relaciones capitalistas previas caracterizadas por la desigualdad estructural entre capital y trabajo, pero en ese marco general de desigualdad se expresan las preferencias socioculturales de contratación que distinguen-segregan-excluyen según puestos de trabajo: los hombres en vez de las mujeres y, en el caso que nos ocupa, adultos frente a jóvenes. Por consiguiente, además de posibles carencias en formación y falta de experiencia, los estereotipos e imágenes sociales dominantes acerca de los atributos de edad y sexo, condicionan el acceso de una persona joven a uno u otro mercado de trabajo y, por ende, su situación de actividad (parada/ocupada), así como las condiciones de empleo y trabajo en las que logrará colocarse. Resaltar que los mecanismos de segmentación de los mercados de trabajo no sólo generan diferencias de situación y ocupación entre las y los activos, pues tienden a reproducir la desigualdad socioeconómica de partida y, en bastantes casos, la potencian. Es más, los grupos de activos con menor poder social de negociación de mercado, como le sucede a la juventud de clase obrera y media no acomodada, suelen ser utilizados por el empresariado capitalista para presionar los salarios a la baja y obtener una fuerza de trabajo más maleable, que cargará con la mayor parte de las fluctuaciones económicas. En definitiva, la institución del mercado de trabajo no sólo trata a las y los trabajadores como

(6) Con este término, que el sociólogo Carlos Prieto toma de Paola Villa, se denota la capacidad y disposición de un trabajador, o conjunto de ellos, para aceptar o rechazar un empleo por determinado salario y en determinadas condiciones de trabajo; por tanto, expresa el «nivel de aceptación» de las condiciones de trabajo (por parte de los trabajadores), por debajo del cual tenderían a considerar sus oportunidades de empleo «socialmente» inaceptables. [VILLA, Paola. *La estructuración del mercado de trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y SS, 1990, pp. 305 y 312]

activos con una determinada capacidad laboral, sino también como activos particularizados por cualidades ajenas a sus atributos de «fuerza de trabajo» (Prieto, 1994: 54). En general, podemos distinguir una dualización del mercado de trabajo segmentada en cuatro sub-mercados, donde los segmentos secundarios constituyen la periferia de la precariedad:

Gráfico 5. Mercados de trabajo según la Teoría de la Segmentación



Pero si, a más, consideramos la teoría de las Redes Sociales, diremos que el «capital relacional» de las y los jóvenes activos es menos denso, más limitado y segregado en comparación con las y los adultos y maduros con una trayectoria laboral continuada. Desde este enfoque teórico, una persona joven no sólo ha de disponer de la formación y experiencia demandada por las empresas para promover su empleabilidad, sino también de relaciones sociales adecuadas: esto es, de amistades y contactos vinculados con la esfera laboral que le permitan conocer y acceder a ofertas de empleo en los mercados de trabajo. En este sentido, las y los jóvenes activos en situación de paro estructural suelen disponer de un capital relacional débil con respecto a su empleabilidad, en la medida que su red social tiende a limitarse a familiares, amigos y compañeros de su edad en una situación parecida. Asimismo, en una sociedad capitalista existen importantes desigualdades económicas y socioculturales que cristalizan en diferentes clases sociales, las cuales abocan a una persona joven a acceder a unas u otras redes sociales con potencial desigual en cuanto a la adquisición y generación de capital relacional. En consecuencia, la imbricación de los grupos familiares y de amistad en la estructura de clases

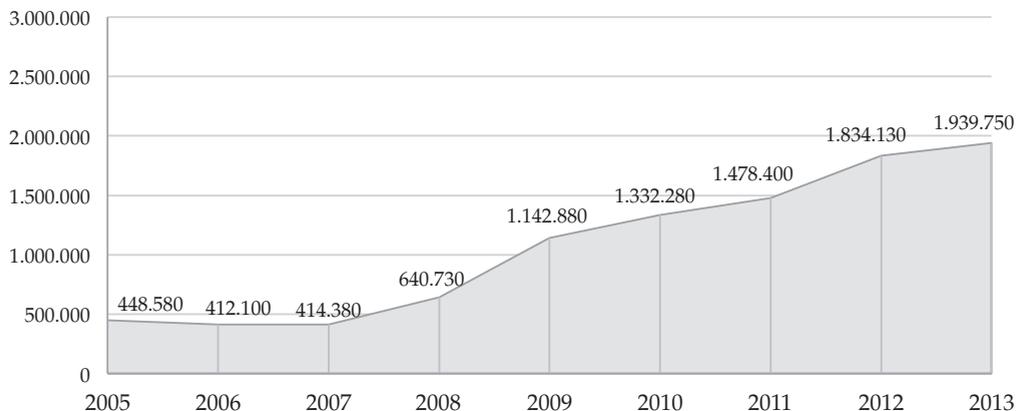
sociales predeterminará su accesibilidad a un entramado de redes sociales que condicionará su posterior empleabilidad en los mercados de trabajo. En un escenario económico de profunda crisis y escasez del empleo como el actual, el capital relacional adquiere aún mayor importancia como factor de empleabilidad. Con palabras del sociólogo Félix Requena (1991: 120), no sólo es

...necesario poseer determinadas dosis de capital humano y cultural, sino que resulta prácticamente indispensable invertir en relaciones para que éstas procedan a integrar ocupacionalmente al sujeto. De ahí la importancia que tienen las relaciones sociales informales en un contexto como el actual.

Con todo, subrayemos que el grado de crecimiento en las Tasas de Paro desde 2007 a 2013 ha sido parecido en las cohortes de adultos y maduros en comparación con la juventud: su valor porcentual se triplicó en las cinco cohortes de edad consideradas. Por tanto, esos datos nos dicen que no nos encontramos únicamente ante un problema de paro estructural entre la juventud activa, sino también entre las y los activos de las edades adulta y madura, lo que agrava la situación socioeconómica entre las clases obrera y media no acomodada afectadas por un desempleo bastante numeroso, ya que en las cohortes de la adultez y madurez se concentran las y los activos que desempeñan el rol familiar de sustentador principal de hogares con adolescentes y jóvenes no emancipados dependientes, sean estudiantes o parados. En este ambiente de escasez del empleo (crisis de cantidad), al contemplar las Tasas de Paro de 2013 según la relación de parentesco con la persona de referencia del hogar, conocemos que el desempleo afecta al 43,8% de las y los activos que son hijo/a y al 21,7% de activos que son persona de referencia o cónyuge/pareja, cuando en 2007 se reducían al 13%, 6,1% y 7,5%, respectivamente. La notoria subida de esas Tasas nos avisan del crecimiento de los hogares, con al menos una persona activa, donde todos sus miembros activos se encuentran desempleados: en concreto, su importancia progresó del 3,3% en 2007 al 14,5% del total en 2013. En valor absoluto, esos hogares en los que se concentra el paro aumentaron en 1.525.380 unidades, al elevarse desde 414.380 hasta 1.939.750 viviendas familiares, y en valor relativo se incrementaron un 368%.



Gráfico 6. Evolución del número de hogares en España, con al menos una persona activa, donde todos sus miembros activos se encuentran en paro entre 2005 y 2013



Fuente: EPA, Medias Anuales de los cuatro trimestres del año, base población de 2011, INE).

Prosigamos con el desempleo según la edad, dirigiendo nuestra mirada analítica hacia las Comunidades Autónomas, donde observamos que en los diecisiete territorios creció en gran cuantía el número de desempleados en cada una de las cinco cohortes de edad, aunque si aludimos a la media anual de 2013 se materializan las Tasas de Paro más altas para esas cinco cohortes en los territorios peninsulares situados en las áreas oeste, sur y este: a saber, Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Murcia y Comunidad Valenciana. A los que hay que añadir, Canarias y también Asturias, pero en este último ámbito respecto de las tres cohortes comprendidas de 16 a 44 años. Para Offe, la crisis capitalista se caracteriza por la circunstancia de que produce paro y subempleo como fenómenos masivos (1992: 52). Precisamente, el colectivo de personas paradas ha alcanzado en el conjunto del Estado español una magnitud que podemos calificar de «**desempleo de masas**», si bien es en esas Comunidades Autónomas donde el paro se muestra con rotundidad como un fenómeno de masas, no solamente por afectar a una cantidad muy numerosa de personas activas en cada territorio, sino también por la elevada significación específica que alcanza en cada una de las cinco cohortes de edad de la población activa respectiva.



Tabla 4. Tasas de paro entre las y los activos según cohortes de edad y ambos sexos por Comunidades Autónomas en 2007 y 2013 (Medias anuales EPA)

C. Autónoma	2007		2013		2007		2013		2007		2013	
	16 a 24	25 a 34	35 a 44	45 a 54	55 y más	16 a 24	25 a 34	35 a 44	45 a 54	55 y más	16 a 24	25 a 34
Andalucía	23,2	66,0	12,4	38,8	10,5	31,6	10,5	31,5	10,4	30,0	13,6	50,2
Aragón	13,6	50,2	4,9	23,5	4,7	19,6	3,5	17,3	4,1	14,5	18,8	55,0
Asturias	18,8	55,0	10,6	32,3	6,9	24,4	6,1	18,5	3,7	10,1	15,2	45,1
Illes Balears	15,2	45,1	6,9	26,6	7,3	17,7	4,8	19,0	3,8	16,7	22,1	65,3
Canarias	22,1	65,3	10,4	39,2	8,6	28,4	7,7	29,7	8,1	23,5	13,7	52,6
Cantabria	13,7	52,6	6,2	26,4	5,4	19,9	5,1	13,9	2,5	12,7	17,3	49,8
Castilla y León	17,3	49,8	7,8	26,6	6,7	20,0	4,3	16,8	4,1	15,5	15,8	61,5
Castilla - La Mancha	15,8	61,5	8,1	32,7	5,7	25,4	5,6	24,1	5,3	25,0	13,4	50,2
Catalunya	13,4	50,2	5,5	24,3	6,0	20,3	5,9	19,9	5,0	17,5	19,1	56,3
C. Valenciana	19,1	56,3	8,1	30,2	7,5	24,2	7,3	25,8	5,1	20,8	26,2	61,6
Extremadura	26,2	61,6	12,3	37,7	9,4	25,6	12,3	31,8	10,2	28,3	15,9	49,9
Galiza	15,9	49,9	9,2	26,8	6,7	19,6	4,6	18,3	5,1	15,1	16,8	48,8
Madrid	16,8	48,8	6,4	20,1	4,5	16,8	4,0	16,9	4,6	16,9	16,6	53,4
Murcia	16,6	53,4	7,2	34,0	5,5	26,0	5,6	22,9	5,5	20,5	11,9	48,3
Nafarroa	11,9	48,3	5,4	25,6	3,6	14,0	3,5	13,8	2,4	8,8	17,4	46,5
Euskadi	17,4	46,5	6,6	20,8	5,1	14,3	4,8	13,7	3,7	9,9	16,8	47,8
La Rioja	16,8	47,8	6,5	19,8	3,7	20,4	3,6	15,9	3,1	14,8	ESPAÑA	18,1
		55,5	8,1	29,1	6,8	22,6	6,3	22,2	5,7	19,4		

TP: % de personas desempleadas entre la población activa según cohortes de edad, ambos sexos. Fuente: EPA, Medias Anuales de los cuatro trimestres del año, base población de 2011, INE.



Finalicemos el primer apartado, mostrando interés por la variable nacionalidad: del total de 6.051.150 parados de 16 y más años estimados por la EPA para 2013 (media anual), el 78,8% tienen nacionalidad española, el 18,7% extranjera y el restante 2,5% doble nacionalidad (española y extranjera). En la evolución de 2007 a 2013, observamos que el número de desempleados se incrementó en un grado algo mayor entre españoles (229,6%) que en extranjeros (199,5%), mientras aumentó relativamente con bastante más intensidad en quienes disponen de doble nacionalidad (594,3%). En las tres categorías de nacionalidades, la Tasa de Paro triplicó su valor durante los seis años de crisis económica, no obstante el porcentaje de desempleados entre las y los activos españoles se ha mostrado manifiestamente inferior con respecto a las y los activos de doble nacionalidad o extranjera: en 2013, las Tasas de Paro se concretizan en 24,2% frente a 34,1% y 37%, respectivamente. Ciertamente, la probabilidad de encontrarse en la situación de paro es visiblemente menor entre las y los activos que son exclusivamente de nacionalidad española. Recordemos la teoría de la Segmentación de los Mercados de Trabajo en cuanto a las barreras extraeconómicas, propias de la esfera sociocultural, que condicionan la accesibilidad a los mercados de trabajo. Aparte de la fuerte destrucción del empleo en las ramas de actividad donde se han insertado, en mayor medida, las y los inmigrantes extranjeros durante el anterior ciclo de crecimiento capitalista (construcción, hostelería, etc.), la preferencia del empresariado español por personas de nacionalidad exclusivamente española está mediada, en cierta medida, por representaciones sociales acerca de los atributos de la nacionalidad y de los rasgos fenotípicos de la persona (color de la piel, etc.). Además, la mayor disponibilidad de las y los españoles a aceptar condiciones de trabajo y empleo a la baja por la presión del desempleo masivo y la creciente pobreza severa, favorecen su empleabilidad frente a las y los extranjeros. Condicionantes materiales y socioculturales que, en el actual escenario de crisis de cantidad del empleo (escasez), derivan en una probabilidad más elevada de estacionarse en el paro estructural para las y los inmigrantes extranjeros, así como el encapsulamiento de los nacionales de países no desarrollados en la periferia del mercado de trabajo secundario, donde proliferan los «puestos de trabajo de cualquiera» (Offe, 1992: 87)⁽⁷⁾ en condiciones de mayor precariedad.

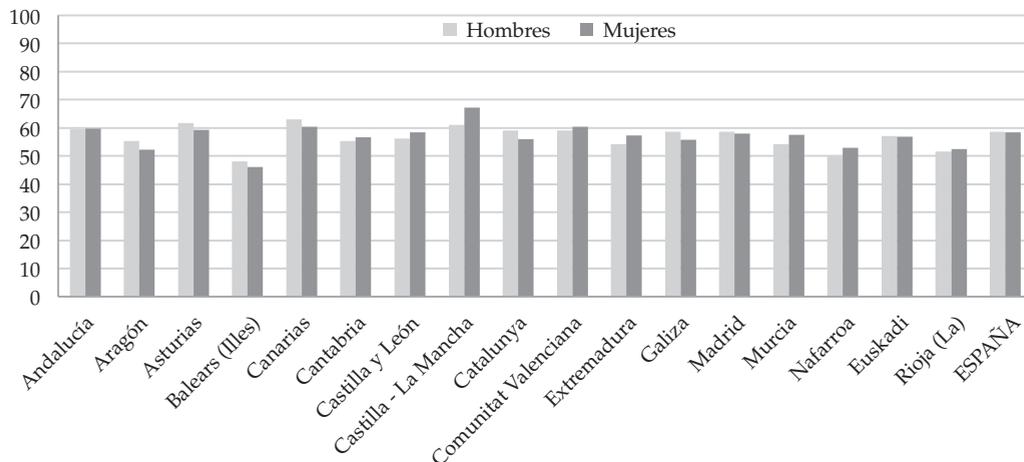
(7) Para Claus Offe, que toma este concepto de Lutz y Sengerberger (1974), se trata de «puestos de trabajo respecto de los que las cualificaciones se adquieren con rapidez, en los que se producen unos costos de reclutamiento por debajo de la media y en los que la presión sustitutoria es elevada y el salario bajo, las oportunidades de ascenso escasas y las condiciones de trabajo restrictivas o, en su caso, caracterizadas por un elevado grado de control directo» [por parte del empleador]. En suma, se trata de empleos manuales de baja o nula cualificación profesional, que se desenvuelven en condiciones de trabajo y empleo precarias, generalmente en ramas de actividad donde está bastante presente la economía informal o sumergida: contratos verbales, sin seguridad social, que con frecuencia se desarrollan en el *contexto de invisibilidad* que deriva de las redes económicas de la subcontratación.

2 PARO CRÓNICO

La fuerte destrucción de empleos y la insuficiencia de nuevas contrataciones laborales que acontece desde 2008, impelen a un creciente e importante colectivo de activos a continuar en la situación de desempleo sin un plazo probable de acceso a una nueva ocupación. Así, durante los seis años de crisis capitalista creció con notoriedad el número de parados que llevan un año o más buscando empleo: en concreto, su representación porcentual subió en España del 23,7% en 2007 al 58,4% del total de parados estimados en 2013, aumentando en cifra absoluta desde 437.780 a 3.534.150 individuos (incremento del 707,3%). En el panorama autonómico, el aumento fue generalizado y, si hablamos sobre la media anual de 2013, sólo en Islas Baleares (47,7%) el porcentaje de parados de larga duración (ambos sexos) se situó por debajo del umbral del 50%, mientras este indicador expresó sus valores más altos en Andalucía, Comunidad Valenciana (59,7%), Asturias (60,8%), Canarias (62,1%) y Castilla-La Mancha (63,6%).

Al introducir nuevamente la variable sexo en nuestro análisis, observamos que los porcentajes de parados/as de larga duración en 2007 eran generalmente superiores entre las mujeres paradas de 16 y más años (26,5% sobre 20,3% en hombres para el total del Estado), pero en 2013 se reduce ostensiblemente esa diferencia en la mayoría de las autonomías e, incluso, emergen siete territorios donde el porcentaje masculino consigue sobrepasar el femenino (≥ 1 punto): Aragón, Asturias, Islas Baleares, Canarias, Cataluña, Galicia y Euskadi. Durante el anterior ciclo de crecimiento económico que concluye en el segundo semestre de 2007, el desempleo de larga duración era más frecuente entre las mujeres activas, seguramente por la influencia de valores y prácticas sexistas en la contratación de la fuerza de trabajo, así como por un fuerte crecimiento del empleo en ramas económicas con *ocupaciones masculinizadas* (construcción e industrias relacionadas). Pero tras el estallido de la burbuja inmobiliaria-financiera y su acusado impacto destructivo en el sector de la construcción y subsectores dependientes, crece mayormente el desempleo de larga duración entre los varones activos, derivando en una corriente hacia la equiparación entre los dos géneros como se refleja en el conjunto de España: 58,3% de mujeres paradas y 58,5% de hombres parados que buscan empleo desde hace un año o más según la media anual de la EPA de 2013.

Gráfico 7. Porcentajes de parados de 16 y más años según sexo que buscan empleo desde hace 1 año o más por Comunidades Autónomas en 2013 (% respecto total parados cada sexo)



Fuente: EPA, Media Anual cuatro trimestres del año, base población de 2011, IN.

Sigamos profundizando en el tiempo de búsqueda de empleo, considerando las y los parados de muy larga duración, esto es, aquellos que llevan dos o más años buscando empleo: en ambos sexos y 2013, advertimos que suman 2.180.930 activos para el conjunto del Estado español, los cuales significan el 36% del total de desempleados estimados por la EPA, cuando en 2007 se reducían a 226.150 efectivos en expresión absoluta y en relativa al 12,3% del total. Nuevamente, sobresalen por sus porcentajes más altos Comunidad Valenciana, Asturias (37,6%), Castilla-La Mancha, Canarias (39%) y Andalucía (39,6%), a diferencia de Navarra (25,8%), Islas Baleares (27,5%) y La Rioja (29,6%) que se distinguen por ser los únicos territorios autonómicos que no superan el umbral del 30%.

Si introducimos la variable sexo, vemos que el porcentaje de desempleados/as de muy larga duración creció con notoriedad en mujeres y hombres, si bien a mayores entre los segundos, traducéndose en un acercamiento de los porcentajes entre los dos sexos en la generalidad de los territorios autonómicos.



Mapa 2. Porcentajes de personas paradas de muy larga duración (2 años o más buscando empleo) en 2013 (Media anual EPA)



En resumen, constatamos que las y los desempleados tienden a *bloquearse sine die* en la situación de paro ante la escasez de ofertas de empleo, implicando que el desempleo masivo se encamine a crónico. En cierta medida, al prolongarse temporalmente la situación de paro aumenta la probabilidad de perpetuarse en la misma y pasar a engrosar la estadística del paro de larga duración (1 año o más) o de muy larga duración (2 años o más buscando empleo). Con el paso del tiempo, la capacitación y/o experiencia laboral adquirida en la última ocupación, se desvaloriza y tiende a ser obsoleta, debilitándose la empleabilidad de la persona parada en unos mercados de trabajo más competitivos y flexibles (desregulación e inseguridad). A la par, también se empobrece el capital relacional de las y los parados con experiencia laboral en las ramas de actividad más afectadas por la crisis y el desempleo de masas, como sucede con la construcción e industrias relacionadas, ya que la persona parada conoce y se relaciona, en buena medida, con otras personas activas de su anterior ocupación, seguramente también en una situación de desempleo que se prorroga en el tiempo. En definitiva, tras seis años de crisis capitalista, se observa con claridad la tendencia al paro crónico entre las y los activos sin empleo.

Tabla 5. Porcentajes de paradas/os de muy larga duración (dos años o más buscando empleo) entre las y los parados según sexo por Comunidades Autónomas en 2007 y 2013 (Medias anuales EPA)

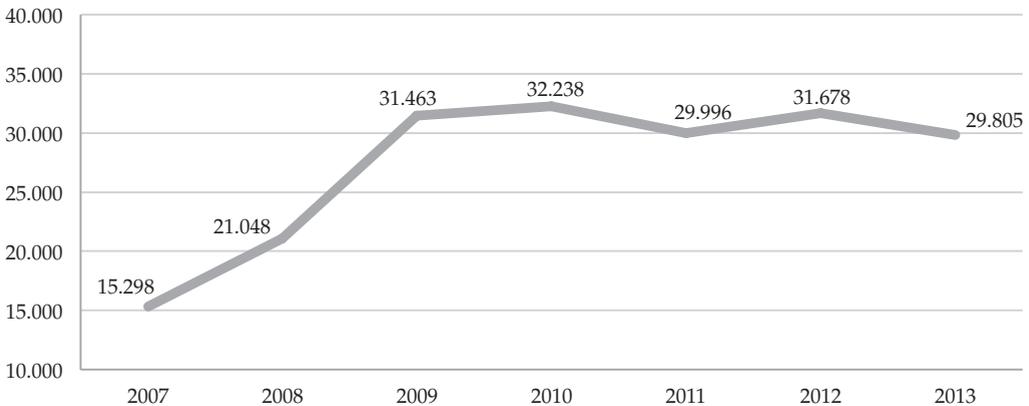
C. Autónoma	2007		2013		2007		2013		Hb - Mj	2013-2007	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hb - Mj	Mujeres	Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
Andalucía	10,9	17,7	39,5	39,7	-6,8	39,7	28,6	39,7	-0,2	28,6	22,0
Aragón	5,7	10,7	31,0	30,8	-5,0	30,8	25,3	30,8	0,2	25,3	20,1
Asturias	27,9	21,9	39,2	35,7	6,0	35,7	11,3	35,7	3,5	11,3	13,8
Illes Balears	4,7	5,9	25,6	29,9	-1,2	29,9	20,9	29,9	-4,3	20,9	24,0
Canarias	9,7	15,1	39,9	38,0	-5,4	38,0	30,2	38,0	1,9	30,2	22,9
Cantabria	14,1	13,4	32,4	36,6	0,7	36,6	18,3	36,6	-4,2	18,3	23,2
Castilla y León	11,3	15,8	32,6	35,3	-4,5	35,3	21,3	35,3	-2,7	21,3	19,5
Castilla - La Mancha	7,7	13,4	35,9	39,7	-5,7	39,7	28,2	39,7	-3,8	28,2	26,3
Catalunya	8,9	8,7	34,3	31,3	0,2	31,3	25,4	31,3	3,0	25,4	22,6
C. Valenciana	7,9	9,0	36,6	38,1	-1,1	38,1	28,7	38,1	-1,5	28,7	29,1
Extremadura	13,1	20,2	30,8	36,5	-7,1	36,5	17,7	36,5	-5,7	17,7	16,3
Galiza	13,5	21,3	35,6	34,8	-7,8	34,8	22,1	34,8	0,8	22,1	13,5
Madrid	6,7	12,0	34,3	34,8	-5,3	34,8	27,6	34,8	-0,5	27,6	22,8
Murcia	5,3	7,9	35,6	37,8	-2,6	37,8	30,3	37,8	-2,2	30,3	29,9
Nafarroa	6,2	11,4	23,6	28,2	-5,2	28,2	17,4	28,2	-4,6	17,4	16,8
Euskadi	15,0	15,0	33,0	34,6	0,0	34,6	18,0	34,6	-1,6	18,0	19,6
La Rioja	11,8	6,2	28,8	30,6	5,6	30,6	17,0	30,6	-1,8	17,0	24,4
ESPAÑA	10,0	14,1	35,9	36,2	-4,1	36,2	25,9	36,2	-0,3	25,9	22,1

% de personas desempleadas que buscan empleo desde hace 2 o más años entre total de desempleados según sexo. Fuente: EPA, Media de los cuatro trimestres del año, base población de 2011, INE.

3 COBERTURA DEL DESEMPLEO

En un escenario socioeconómico marcado por el desempleo de masas y el paro crónico, el gasto público en la protección social de las y los desempleados es de trascendental importancia para que la cohesión social no se quiebre y la pobreza severa no se extienda por las clases obrera y media cuyos hogares están afectados por el desempleo de larga duración. En los Presupuestos Generales del Estado de 2014, la partida del gasto prevista para prestaciones y subsidios de desempleo suma 29.429 millones de euros⁽⁸⁾. Conozcamos la evolución del gasto público en prestaciones para el desempleo entre 2007 y 2013: según el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), la cantidad creció desde 15.298 hasta 29.805 millones de euros, un aumento absoluto de 14.507 millones de euros y relativo del 95%. En el Gráfico 8, observamos que el valor máximo se alcanzó en la anualidad de 2010 con un gasto de 32.238 millones de euros, seguida por una evolución interanual en serpenteo declinante. En cuanto a la última variación interanual, la cuantía del gasto de prestaciones menguó en 1.873 millones de euros, con un decremento relativo del -6%.

Gráfico 8. Evolución del gasto de prestaciones de desempleo entre 2007 y 2013 (Millones de euros) (Datos provisionales en 2013)



Fuente: Estadísticas SEPE, MEySS.

(8) El gasto previsto por los Presupuestos Generales del Estado de 2013 fue de 26.993 millones, pero finalmente ascendió a 29.805 millones de euros.



Respecto a la evolución del gasto medio mensual por beneficiario/a⁽⁹⁾, si atendemos al último mes de cada año del periodo de 2007 a 2013, observamos que descendió de 978,50€ a 858,40€, significando una caída absoluta de 120,10€ y relativa de -12,3%. Más en concreto, desde el valor máximo de 2008 (1.033,40€) se manifiesta una evolución negativa en zig-zag con sus valores mínimos en 2010 (892€ por beneficiario) y 2013. En la variación reciente de 2012 a 2013, el indicador cayó en 59,30€ (-6,5%). Recordemos que el Gobierno de España (PP) aprobó un recorte del gasto público y una mayor restricción en el acceso a las prestaciones y subsidios para el desempleo, a través del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. En el mismo, se incluyó la reducción de la cuantía de la prestación contributiva por desempleo desde el séptimo mes de cobro, que baja del 60% al 50% de la base reguladora⁽¹⁰⁾. A grandes rasgos, ese cambio en la normativa estatal persigue reducir el gasto público dedicado a prestaciones de desempleo, poniendo en peligro la cohesión social mediante la creciente desprotección económica de los hogares afectados por el paro crónico de sus miembros activos.

De hecho, el impacto social de un gasto público insuficiente y decreciente dedicado a prestaciones para el desempleo se aprecia claramente en la Tasa de Descubertura del desempleo⁽¹¹⁾, es decir, el porcentaje de personas paradas registradas en el SEPE que no reciben una prestación o subsidio, incluyendo el subsidio para trabajadores eventuales agrarios: así, en el preludeo de la crisis inmobiliaria-financiera, la Tasa significaba el 30% de las y los parados inscritos en 2007 (media anual), desciende hasta el 25% en 2010, pero a continuación se inicia una tendencia sostenida de subida que muestra su valor porcentual más elevado en 2013, anualidad en la que no recibieron prestación o subsidio el 41% de las y los desempleados registrados: nada menos que 1.980.149 del total de 4.845.302 personas inscritas en el SEPE. Al mismo tiempo, se ha producido un importante cambio en la distribución de las y los parados beneficiarios por los tres tipos de prestaciones y subsidios que se desglosan en las estadísticas del SEPE: las de nivel contributivo fueron mayoría hasta 2009 (60,6% del total de

(9) El Observatorio del SEPES no incluye en este indicador los gastos dedicados al subsidio para trabajadores eventuales agrarios (REASS).

(10) Además, ese Real Decreto-ley endurece los requisitos de acceso a la Renta Activa de Inserción (RAI) al exigir una permanencia como demandante de empleo inscrito durante por lo menos 12 meses ininterrumpidamente, sin rechazar ofertas de empleo o formación, así como obliga a la extinción previa de una prestación o subsidio por desempleo. Asimismo, suprime el subsidio especial para mayores de 45 años que agoten una prestación contributiva de 720 días y eleva la edad de acceso de 52 a 55 años para solicitar y cobrar el subsidio puente hacia la pensión de jubilación.

(11) El Observatorio del SEPE calcula la Tasa de Cobertura del desempleo sin considerar en el denominador las y los parados sin empleo o experiencia laboral anterior. Nosotros, optamos por incluir ese colectivo de parados en el cociente que da lugar a las Tasas de Cobertura y Descubertura que recogemos en la Tabla 6, de ahí que no coincidan los resultados con los publicados por el SEPE.

beneficiarios/as), para después declinar y converger con las de nivel asistencial en 2013 (46% cada tipo), mientras han experimentado un ascenso gradual las y los beneficiarios de la Renta Activa de Inserción (de 3,6% en 2009 hasta 8,4% del total de beneficiarios/as en 2013). Por tanto, no solamente ha disminuido visiblemente el porcentaje de beneficiarios/as, sino también la distribución de las y los parados perceptores por tipo ha cambiado desde prestaciones económicas de mayor cuantía (nivel contributivo) a los subsidios de valor inferior (asistencial y Renta Activa de Inserción), lo que favorece la intensificación de la desigualdad y la creciente pobreza severa en un entorno socioeconómico en el que tienen lugar importantes recortes del presupuesto público dedicado a las partidas del gasto social como educación, sanidad y servicios sociales⁽¹²⁾.

(12) Durante los seis años transcurridos de crisis capitalista en el Estado español, las políticas de recorte del gasto social para reducir el déficit público comenzaron con el Gobierno de Zapatero (PSOE) y continuaron a mayores con el Gobierno presidido por Rajoy (PP). El primer Gobierno (PSOE), en 2010 (Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público) recortó en 15.000 millones de euros el presupuesto público mediante una reducción del 5% del salario de los empleados públicos, eliminó el cheque bebé de 2.500€ y la retroactividad en el cobro de la prestación de la Ley de Dependencia (es decir, no se cobrarían los meses de espera desde la presentación de la solicitud hasta la concesión administrativa de la prestación); además, subió el IVA general del 16 al 18% y congeló las pensiones para 2011 (excepto las mínimas y no contributivas), aprobando la reforma del sistema de pensiones (Ley 27/2011, de 1 de agosto) que supone el retraso progresivo de la edad de jubilación hasta 67 años y la ampliación del período de cotización para calcular la pensión concreta a cobrar.

El segundo Gobierno (PP), aprobó al finalizar 2011 las Medidas Urgentes para superar el desfase del déficit público consistentes en la subida del IRPF y del IBI, la congelación del número de beneficiarios en la Ley de Dependencia, congelación del SMI y de las retribuciones de los empleados públicos y la no renovación de la Renta de Emancipación para jóvenes en alquiler. Posteriormente, aprobó el Real Decreto ley 16/2012 de abril de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, que supone el copago farmacéutico y de otros servicios básicos como las ambulancias en función de la renta, así como la limitación de la asistencia sanitaria a extranjeros, especialmente no regularizados. Después aprobó el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, que implementa un duro recorte de 65.000 millones de euros en los presupuestos públicos de 2012 y 2013, centrado en la supresión de la paga extra de Navidad de 2012 para los empleados públicos, la reducción de la prestación contributiva por desempleo en un 10% a partir del séptimo mes de cobro para los nuevos parados y el endurecimiento del acceso a los subsidios de desempleo, así como nuevos recortes y restricciones en la Ley de Dependencia. Al mismo tiempo, promueve un fuerte recorte del presupuesto dedicado a los Ministerios de Sanidad, Cultura y Educación (sobre todo en becas, Universidades y en los programas de educación compensatoria de secundaria para las y los alumnos con dificultades), y destina a los Ayuntamientos un 40% menos para financiar los Servicios Sociales Municipales. En materia fiscal, aprobó una subida del IVA general del 18 al 21% y del reducido del 8 al 10%. A finales de noviembre de 2012, el Gobierno de España decide no revalorizar las pensiones según la desviación de la inflación en 2012, por tanto las pensiones pierden poder adquisitivo.

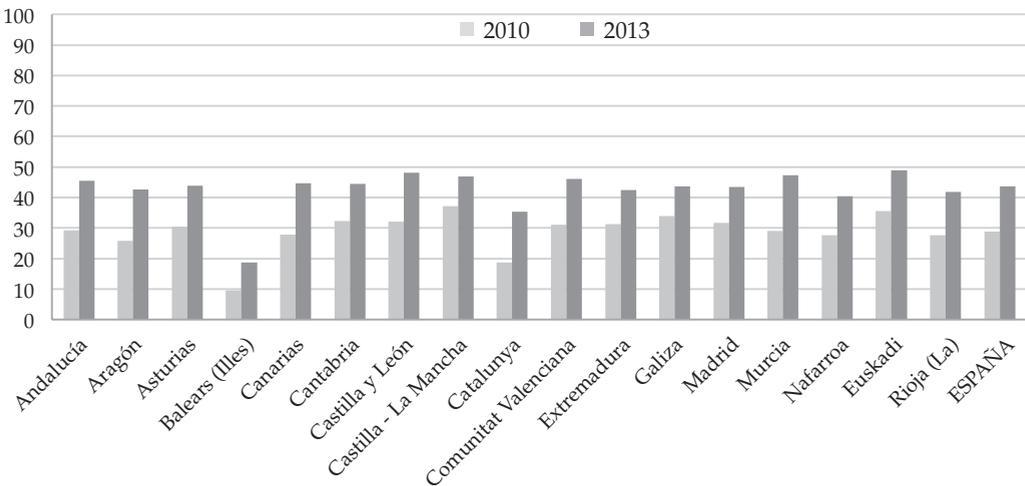
Tabla 6. Distribución porcentual de las y los parados registrados que reciben una prestación o subsidio por tipo y tasas de cobertura y descobertura del desempleo registrado desde 2007 a 2013 (Medias anuales)

Tipos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013-2007	2013-2012
Contributivas	54,9	60,7	60,6	48,4	46,7	46,9	45,8	-9,1	-1,1
Asistenciales	40,5	35,6	35,8	47,5	46,8	45,1	45,9	5,4	0,8
Renta Activa Inserción	4,6	3,7	3,6	4,1	6,5	7,9	8,4	3,8	0,5
Beneficiarias/os	1.421.480	1.814.632	2.681.223	3.042.734	2.845.652	2.942.061	2.865.153	1.443.673	-76.908
Tasa Cobertura	69,7	71,4	73,6	74,9	66,8	62,3	59,1	-10,6	-3,2
Tasa Descobertura	30,3	28,6	26,4	25,1	33,2	37,7	40,9	10,6	3,2
Paradas/os Sin Cobertura	617.524	725.309	926.818	1.018.023	1.411.508	1.778.343	1.980.149	1.362.625	201.806
Paradas/os Registrados	2.039.004	2.539.941	3.644.041	4.060.756	4.257.160	4.720.404	4.845.302	2.806.298	124.898

Fuente: Estadísticas del SEPE, Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Se incluyen los subsidios para trabajadores eventuales agrarios. En el cálculo de las Tasas de Cobertura y Descobertura consideramos todas las personas paradas registradas, incluyendo el colectivo de sin empleo anterior.

Sin poder incluir los subsidios para trabajadores eventuales agrarios⁽¹³⁾, en todas las Comunidades Autónomas creció con relevancia la Tasa de Descubertura del desempleo registrado entre 2010 y 2013; si nos centramos en 2013, la Tasa muestra su valor inferior en Islas Baleares (18,8%), a diferencia de Castilla y León (48,1%) y Euskadi (49%) donde alcanzó sus valores superiores. Salvo en el archipiélago balear, Cataluña (35,4%) y Navarra (40,5%), en la mayoría de los territorios la Tasa de Descubertura del desempleo supera con holgura el umbral del 40%.

Gráfico 9. Tasa de descubertura del desempleo registrado por Comunidades Autónomas en 2010 y 2013: % parados registrados, ambos sexos, que no reciben prestación o subsidio de desempleo (% respecto total parados registrados)



Fuente: Estadísticas SEPE.

Generalmente, al hacerse masivo el fenómeno del paro de larga duración, la mayoría de las y los parados con empleo anterior agotan la prestación contributiva (de 497€ a 1.398€ mensuales, según base de cotización y familiares

(13) Los datos por Comunidades Autónomas publicados en las Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social no incluyen las y los beneficiarios del subsidio para trabajadores eventuales agrarios. Por tanto, la Tasa de Descubertura del desempleo registrado se ha calculado considerando en el numerador las y los beneficiarios de prestaciones, sin incluir el subsidio para trabajadores eventuales agrarios, y en el denominador el total de personas paradas registradas en cada Comunidad Autónoma según el Observatorio del SEPE. Para el conjunto del Estado español resulta una Tasa de Descubertura del desempleo registrado del 38,9% en 2007, del 28,9% en 2010 y sube al 43,6% en 2013.



a su cargo), se incorporan al subsidio del nivel asistencial (de 426€ a 484€ mensuales, según familiares a su cargo) y tras terminar ese subsidio, si continúan sin empleo, acceden a la Renta Activa de Inserción (de 426€ a 484€ mensuales, según familiares a su cargo)⁽¹⁴⁾ o al programa PREPARA (de 400€ a 452,60€ mensuales, según familiares a su cargo)⁽¹⁵⁾. Trayectoria usual entre las y los beneficiarios de las prestaciones y subsidios de desempleo que recorren cada vez más personas activas bloqueadas en el paro crónico, como nos apunta el hecho de que a partir de 2010 el porcentaje de personas beneficiarias del nivel contributivo sea inferior al sumatorio del nivel asistencial y RAI. Tras finalizar el derecho a cobrar el último subsidio o ayuda económica a la que se puede acceder, la persona en paro de larga duración se precipita al dominio de la «descobertura o sin cobertura», cuyos efectivos casi se duplican de 2010 a 2013: desde 1.018.023 a 1.980.149 (926.126 efectivos más, un incremento del 94,5%).

Desde la perspectiva analítica centrada en los hogares con miembros activos que no perciben prestaciones o subsidios sociales, con los resultados trimestrales de la EPA podemos calcular una media anual para 2013 y España de 1.937.250 viviendas familiares sin ocupados y con miembros en situación de paro, de las cuales en 513.200 hogares no hay perceptores de ingresos⁽¹⁶⁾: esta segunda categoría, representa el 26,5% de la primera. En 2007, esas dos clases sumaban 414.400 y 130.030 viviendas familiares, significando el segundo tipo el 31,4% de los hogares sin ocupados y con parados. Consiguientemente, la categoría de hogares sin ocupados y con parados aumentó en 1.522.850 unidades y, paralelamente, en 383.180 crecieron los hogares sin ocupados y con parados que no perciben ingresos, un incremento del 367,5% y 294,7%, respectivamente. Además, si contemplamos todas las viviendas familiares que no disponen de perceptores de ingresos, independientemente de su relación con la actividad económica, conocemos que ese perfil social de la carencia material severa creció desde 380.350 unidades en 2007 hasta 742.850 hogares en 2013, así como de representar el 2,3% al 4,1% del total de viviendas familiares. Exactamente, los hogares sin ingresos aumentaron en 362.500 unidades, con un incremento

(14) La prestación contributiva tiene una duración máxima de dos años y la prestación asistencial o subsidio de desempleo se recibe durante 6 meses prorrogables hasta 18 meses, si bien se puede ampliar de 24 a 30 meses para las y los parados mayores de 45 años que cumplen ciertos requisitos. La Renta Activa de Inserción se cobra durante un máximo de 11 meses seguidos, aunque se puede ser beneficiario/a en tres ocasiones pero con intervalos de espera de 12 meses entre cada oportunidad.

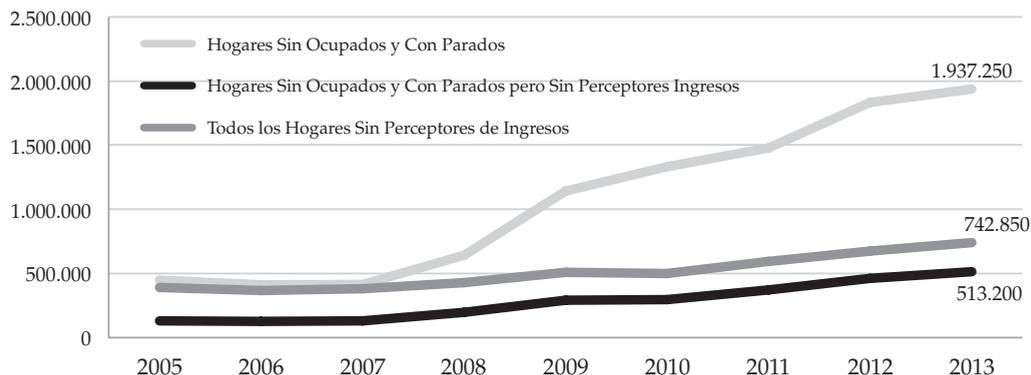
(15) El Programa de Recualificación Profesional (PREPARA) se destina a las personas que agoten su protección por desempleo. El Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, posibilita una prórroga automática del programa por períodos de 6 meses cuando la tasa de desempleo, según la Encuesta de Población Activa (EPA), sea superior al 20%. La persona beneficiaria del programa PREPARA deberá realizar un itinerario individualizado y personalizado de inserción, que contemple el diagnóstico sobre su empleabilidad, así como las medidas de políticas activas de empleo dirigidas a mejorarla.

(16) En la EPA del INE se consideran perceptores de ingresos quienes hayan declarado tener trabajo, recibir una pensión de jubilación o de otro tipo o percibir subsidio de desempleo (estén inscritos o no como demandantes de empleo).



relativo de 95,3% sobre el promedio de 2007, lo que nos habla sobre la difusión de la pobreza severa entre los hogares españoles motivada por la crisis capitalista en curso.

Gráfico 10. Evolución del número de hogares en España sin ocupados y con parados, de esa misma clase pero sin perceptores de ingresos y de todos los hogares sin perceptores de ingresos entre 2005 y 2013



Fuente: EPA, Medias Anuales de los cuatro trimestres.

Análogamente, los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE) atestiguan de la preocupante expansión de la pobreza material entre los hogares españoles: si en 2007 el 27,3% de los hogares entrevistados tenían dificultad o mucha dificultad material para llegar a fin de mes, esta categoría se elevó al 32,6% en 2012 y al 36,7% de los hogares en 2013⁽¹⁷⁾. A la vez, el porcentaje de hogares con carencia material en al menos 3 conceptos de una lista de 7 conceptos⁽¹⁸⁾ aumentó desde el 10,8% en 2007 al 16,5% en 2012 y al 15,3% de todos los hogares entrevistados en 2013. Al mismo tiempo, el porcentaje de hogares que han tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses subió desde el 5,6% en 2007 al 8,4% en 2012 y al 9,3%

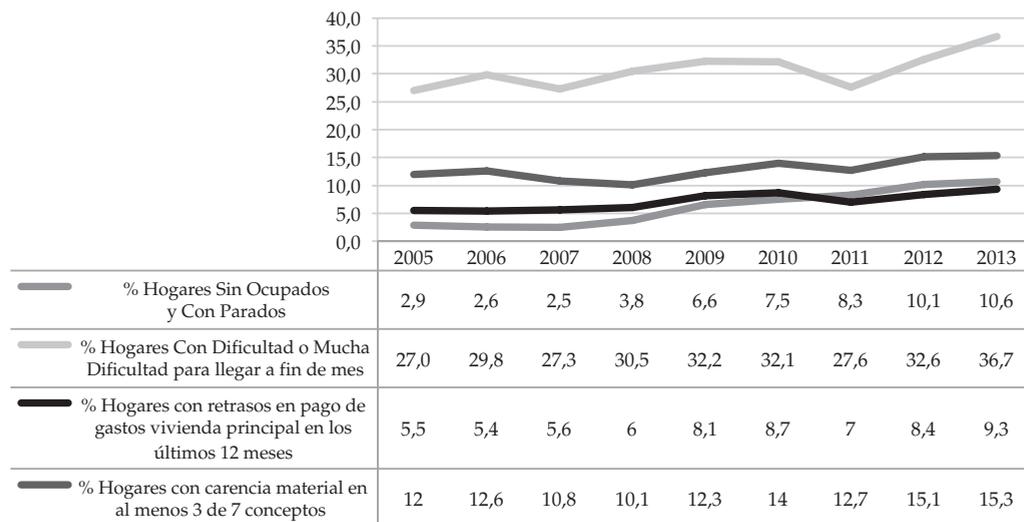
(17) Los datos sobre pobreza generados para 2013 por el INE a partir de los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida suponen un criterio metodológico diferente con respecto al que se siguió desde 2002 a 2012 (base 2004). Dicho cambio ha generado controversia pública, pues algunos estadísticos y analistas sociales aprecian que subyace un interés gubernamental por reducir artificialmente los valores de los indicadores sobre desigualdad y pobreza.

(18) Carencia material en al menos 3 conceptos de una lista de 7 conceptos: 1) No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año. 2) No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días. 3) No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada. 4) No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos. 5) Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses. 6) No puede permitirse disponer de un automóvil. 7) No puede permitirse disponer de un ordenador personal. Fuente: ECV (INE).



de todos los hogares entrevistados en 2013. En síntesis, la Tasa de Riesgo de Pobreza o Exclusión Social (estrategia Europa 2020) alcanzaba al 23,3% de los hogares en 2007, pero al transcurrir cinco y seis años de crisis económica atrapa nada menos que al 28,2% de los hogares encuestados en 2012 y al 27,3% en 2013.

Gráfico 11. Indicadores de la crisis social entre los hogares españoles



Fuente: EPA y ECV de INE; Estadísticas SEPE, MEySS.

4 PRECARIADO MASIVO

En principio, el desempleo de masas en España se ha generado por una economía capitalista que se basó, en mayor medida, en la construcción y en la lógica de la especulación inmobiliaria-financiera (la llamada «economía del ladrillo») que, tras estallar la burbuja inmobiliaria-financiera reventada por la crisis de las hipotecas subprime de Estados Unidos en agosto de 2007, derivó con celeridad en la destrucción de numerosos puestos de trabajo, expulsando hacia el desempleo a un contingente masivo de personas anteriormente ocupadas. Sobrecoge constatar la ferocidad con que ha actuado «Tánatos capitalista» a la hora de destruir empleos y acrecentar con exageración la cifra de personas que son relegadas al «ejército industrial de reserva», tan funcional para el proceso de acumulación capitalista mientras no se produzca una cooperación planificada entre las y los trabajadores ocupados y parados para

defender sus intereses de clase frente al capital (Marx, 1975)⁽¹⁹⁾. Ahora bien, que el desempleo haya pasado con tanta rapidez a ser un fenómeno de masas en España⁽²⁰⁾ tiene que ver con factores como el exceso de temporalidad⁽²¹⁾ existente entre la población asalariada, relación contractual que facilita una rápida y mayor destrucción de puestos de trabajo al desarrollarse el proceso de crisis capitalista, bien mediante la vía de no renovar los contratos que finalizan o bien a través de la suspensión empresarial de contratos eventuales, dado el menor gasto de indemnización por despido en comparación con las y los asalariados con contrato indefinido. En este sentido, según las medias anuales de la EPA, el número de trabajadores/as con contrato temporal menguó en 2.098.680 efectivos entre 2007 y 2013, un decremento de -39,2%, mientras las y los asalariados con contrato indefinido disminuyeron en menor cuantía: en valor absoluto perdieron 800.280 individuos y en relativo -6,9%. En suma, nada menos que el 72,4% de la regresión total del empleo asalariado que aconteció durante los seis años transcurridos de crisis capitalista se explica por la destrucción del empleo temporal.

Grosso modo, parece más que probable que la elevada Tasa de Paro en España (26,1% en 2013) sea, hasta cierto punto, una consecuencia de la excesiva temporalidad existente previamente entre la población asalariada. Ciertamente, a la luz de esa relación, la premisa neoliberal que ha animado la última reforma del mercado laboral aprobada por el Gobierno español en febrero de 2012

(19) Según Marx: «Durante los períodos de estancamiento y de prosperidad media, el ejército industrial de reserva o sobrepoblación relativa ejerce presión sobre el ejército obrero activo, y pone coto a sus exigencias durante los períodos de sobreproducción y de paroxismo. La sobrepoblación relativa, pues, es el trasfondo sobre el que se mueve la ley de la oferta y la demanda de trabajo. Comprime el campo de acción de esta ley dentro de los límites que convienen de manera absoluta al ansia de explotación y el afán de poder del capital. (...) El capital opera en ambos lados a la vez. Si por un lado su acumulación aumenta la demanda de trabajo, por el otro acrecienta la oferta de obreros mediante su «puesta en libertad», mientras que a la vez la presión de los desocupados obliga a los ocupados a poner en movimiento más trabajo, haciendo así, por ende, que hasta cierto punto la oferta de trabajo sea independiente de la oferta de obreros. El movimiento de la ley de la oferta y la demanda de trabajo completa, sobre esta base, el despotismo del capital. No bien los obreros desconfían, por tanto, el misterio de cómo en la misma medida en que trabajan más producen más riqueza ajena, de cómo la fuerza productiva de su trabajo aumenta mientras que su función como medios de valorización del capital se vuelve cada vez más precaria para ellos, no bien descubren que el grado de intensidad alcanzado por la competencia entre ellos mismos depende enteramente de la presión ejercida por la sobrepoblación relativa, no bien, por tanto, procuran organizar, mediante *trade unions*, etc. una cooperación planificada entre los ocupados y los desocupados para anular o paliar las consecuencias ruinosas que esa ley natural de la producción capitalista trae aparejadas para su clase, el capital y su sicofante, el economista, claman airados contra esa violación de la ley «eterna», y por así decirlo «sagrada», de la oferta y la demanda. Toda solidaridad entre los ocupados y los desocupados perturba, en efecto, el «libre» juego de esa ley.»
Fragmento del apartado: 3. *Producción progresiva de una sobrepoblación relativa o ejército industrial de reserva. Capítulo 23: La Ley General de la Acumulación Capitalista. Tomo I: El Proceso de Producción del Capital.*

- MARX, K. *El Capital: crítica de la economía política*. [en línea:17/03/14]: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/bas/es/marx-eng/capital1/23.htm>

(20) Según la EPA (medias anuales), el desempleo afectaba a 1.846.200 personas activas de 16 y más años en el preludeo de la crisis capitalista (2007), pero dos años después subió a 4.153.600 personas (2009). En 2011, escaló al umbral de los cinco millones (5.012.700) y continuó progresando hasta los seis millones en 2013 (6.051.100).

(21) Esta modalidad de contratación se regula por primera vez en España mediante el Acuerdo Económico y Social (AES) aprobado en octubre de 1984 por el Gobierno español (PSOE), la patronal CEOE y el sindicato UGT.



de que una mayor flexibilidad laboral, facilidad y disminución de los costes de despido favorecerán la creación de empleo por parte del empresariado resulta «una verdad a medias», pues así que acontece una crisis capitalista se revela con claridad su sentido oculto: *flexibilidad laboral = exceso de temporalidad* → *crisis capitalista = desempleo de masas*. De hecho, en la evolución reciente de 2012 a 2013, con casi dos años vigente la última reforma laboral que regula un despido más fácil y barato de las y los asalariados fijos⁽²²⁾, ha continuado el declive del empleo temporal (-155.950 empleados) y del indefinido (-348.330 asalariados), con mayor intensidad porcentual en el primero: -4,6% sobre -3,1%, respectivamente. Señalar que una de las consecuencias de la diferencia en el declive del empleo asalariado según tipo de contrato se manifiesta en las Tasas de Temporalidad y Estabilidad: de 2007 a 2013, la primera menguó con notoriedad

(22) El *Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral* facilita el despido individual y colectivo (ERE). Se generaliza el despido objetivo al considerarlo procedente cuando la empresa acredite una situación económica negativa, con pérdidas actuales o previstas, o la disminución persistente del nivel de ingresos o ventas de la empresa durante tres trimestres consecutivos. Se allana el despido objetivo para el supuesto absentismo laboral, al desvincularlo del índice de absentismo colectivo o global de la empresa, sancionando faltas de asistencia por enfermedad o ausencia justificadas pero intermitentes que supongan el 20% de jornadas hábiles en dos meses consecutivos o el 25% en cuatro meses discontinuos dentro de un periodo de 12 meses. Se suprime la autorización administrativa para el despido colectivo, así como para la suspensión de los contratos o reducción de la jornada. También se puede aplicar el despido colectivo y objetivo al Sector Público por las mismas causas del sector privado. Se rebajan significativamente las indemnizaciones por despido: desde la entrada en vigencia de la reforma, una indemnización de 20 días por año y máximo de 12 mensualidades para el despido objetivo. Se indemnizará con 33 días por año, con un máximo de 24 mensualidades, el despido improcedente para los nuevos contratos indefinidos, contemplando para los contratos anteriores a la publicación en el BOE del Real Decreto-ley 3/2012 el pago de 45 días por año trabajado con un máximo de 24 meses de indemnización y a partir del 12 de febrero de 2012 se calculará a 33 días por año, pero la cantidad total recibida no podrá ser superior a 42 mensualidades. Además, se suprimen los salarios de tramitación en los despidos improcedentes, que se perciben desde la comunicación del despido hasta la fecha de la sentencia judicial que declare la improcedencia (exceptuando en el supuesto de que la empresa opte por la readmisión en vez de la indemnización). FOGASA sólo cubrirá la prestación por despido procedente de asalariados con contrato indefinido en las empresas de menos de 25 trabajadores, medida que puede favorecer el despido objetivo o colectivo entre trabajadores fijos. El Real Decreto-Ley 3/2012 también posibilita al empresariado la suspensión del contrato o la reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, o derivadas de fuerza mayor, reduciendo el rol de control de la autoridad laboral y la tutela judicial. Asimismo, permite al empresariado bajar los salarios al modificar el Artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores y admitir el descuelgue de la empresa del convenio colectivo por razones económicas. La empresa también puede dejar de hacer aportaciones a los planes de pensiones y de complementar las percepciones por Incapacidad Temporal establecidas en los convenios colectivos. En general, el Real Decreto-Ley 3/2012 otorga al empresariado un poder casi-absoluto sobre las condiciones de empleo y trabajo de las y los asalariados, trasgrediendo el derecho constitucional a la negociación colectiva (establece que el convenio colectivo de empresa tiene prioridad sobre el sectorial), limita la ultra actividad de los convenios a dos años (desde su denuncia), restringe el control administrativo-judicial sobre la relación capital-trabajo e intensifica la dualidad en los mercados de trabajo entre asalariados fijos y temporales, introduciendo nuevas modalidades de contratación precaria como veremos en una referencia posterior a pie de página. Fuentes:

- BOE. *Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*. Núm. 36, Sábado 11 de febrero de 2012. [14/03/14] Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/02/11/pdfs/BOE-A-2012-2076.pdf>

- Wikipedia. *Reforma laboral en España en 2012*. [14/03/14] Disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Reforma_laboral_en_Espa%C3%B1a_en_2012

- CIG. *Contido e avaliación da reforma laboral 2012*. [14/03/14] Disponible en: <http://www.galizacig.com/cig/files/AvaliacionReformaLaboral.pdf>

- CGT. *Reforma laboral 2012*. [14/03/14] Disponible en: <http://www.bancamadridcgt.org/-Reforma-Laboral-2012->

- CCOO. *Informe jurídico sobre el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*. [14/03/14] Disponible en: http://www.ccoo.es/comunes/recursos/1/doc94199_Informe_juridico_sobre_el_Real_Decreto-Ley-3-2012,de_10_de_febrero,_de_medidas_urgentes_para_la_reforma_del_mercado_de_trabajo..pdf

(de 31,6% a 23,1%) en favor del ascenso de la segunda (de 68,4% a 76,9%). De todos modos, empero la caída de la Tasa de Temporalidad, su valor continúa siendo de los más elevados entre los mercados de trabajo de la Unión Europea y de la OCDE⁽²³⁾, un rasgo estructural de la precariedad laboral en la que se desenvuelve una parte importante de la población asalariada en España.

En la panorámica autonómica y centrándonos en 2013, se observa que la temporalidad en el empleo asalariado muestra su mayor intensidad en los territorios del segmento oeste-sur-este peninsular, además de los dos archipiélagos: Islas Baleares (25,1%), Comunidad Valenciana (26,8%), Canarias (28,9%), Murcia (31,3%), Andalucía (31,4%) y Extremadura (32,8%); ámbitos en los que el turismo y las ramas de actividad relacionadas alcanzan una mayor presencia en sus respectivas economías regionales. A diferencia de Madrid (16,4%) y Cataluña (18,6%), autonomías que destacan por las Tasas de Temporalidad más contenidas.

**Mapa 3. Tasas de temporalidad entre la población asalariada en 2013
(Media anual EPA)**



(23) En 2007, la Tasa de Temporalidad sobre el total de asalariados en el conjunto de la UE-28 era del 14,6% y en el agregado de la OCDE del 12,2%, mientras en España se elevaba hasta el 31,7%, un porcentaje visiblemente superior a los de Reino Unido (5,8%), Australia (6,3%), Norteamérica (7,5%), Austria (8,9%), Federación Rusa (12,3%), Italia (13,2%), Japón (13,9%), Alemania (14,6%), Francia (15,1%), Suecia (17,5%) y Holanda (18,1%); tan sólo Polonia (28,2%) mostraba un valor cercano al español.

En 2013, la Tasa de Temporalidad (ambos sexos) representa el 13,8% en la UE-28, 11,8% en la OCDE (2012) y 23,1% de las personas asalariadas en España. A pesar de la caída del porcentaje español, sin embargo continúa bastante por encima de los valores de Australia (5,9% en 2012), Reino Unido (6,2%), Norte América (7,6% en 2012), Federación Rusa (8,5% en 2012), Austria (9,2%), Japón (13,7% en 2012), Italia (13,2%), Alemania (13,4%), Francia (16,5%), Suecia (16,9%) y Holanda (20,6%); únicamente Polonia (26,9%) superó la Tasa española en 2013.

Tabla 7. Evolución del nº de asalariados temporales e indefinidos (ambos sexos) y tasas de temporalidad por sexo de 2007 a 2013 en España (Medias anuales EPA)

Miles de personas	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013-2007	2013-2012
Temporales	5.354,1	4.906,5	4.003,4	3.857,4	3.869,3	3.411,5	3.255,5	-2.098,6	-156,0
Indefinidos	11.613,9	11.954,8	11.877,7	11.734,9	11.524,9	11.162,0	10.813,6	-800,3	-348,4
Total Asalariados	16.760,0	16.861,3	15.881,1	15.592,3	15.394,2	14.573,4	14.069,1	-2.690,9	-504,3
Inc. Anuales Temporales	-3,8	-8,4	-18,4	-3,6	0,3	-11,8	-4,6	-39,2	-4,6
Inc. Anuales Indefinidos	7,3	2,9	-0,6	-1,2	-1,8	-3,1	-3,1	-6,9	-3,1
Inc. Anuales Total Asal.	3,5	0,6	-5,8	-1,8	-1,3	-5,3	-3,5	-16,1	-3,5
Tasa Temporalidad ASx	31,6	29,1	25,2	24,7	25,1	23,4	23,1	-8,5	-0,3
Tasa Estabilidad ASx	68,4	70,9	74,8	75,3	74,9	76,6	76,9	8,5	0,3
Tasa Tp Hombres	30,5	27,4	23,6	23,6	24,0	22,0	22,2	-8,3	0,2
Tasa Tp Mujeres	32,9	31,2	27,2	26,1	26,5	24,9	24,1	-8,8	-0,8
Tasa Tp 15 a 24 años	62,7	59,2	55,7	58,4	61,2	62,2	64,7	2,0	2,5
Tasa Tp 25 a 39 años	34,9	32,6	29,2	28,8	30,1	28,8	28,6	-6,3	-0,2
Tasa Tp 40 a 59 años	20,4	19,1	16,5	16,3	16,5	15,2	15,3	-5,1	0,1
Tasa Tp 60 y más años	13,3	11,2	9,7	10,6	11,1	10,2	9,3	-4,0	-0,9

Fuente: EPA, Medias Anuales de los cuatro trimestres del año, base población de 2011, INE.

Por otro lado, si atendemos a la distribución de las y los ocupados por tipo de jornada, se observa que la destrucción del empleo desde 2007 a 2013 se concentró en los trabajos a tiempo completo (-3.763.600), contrastando con el aumento de las ocupaciones a tiempo parcial (322.700): en cuantía relativa, un decremento del -20,7% versus un incremento del 13,5%. Después de esa relevante divergencia en la evolución temporal, la categoría de personas ocupadas a tiempo completo perdió representación en favor de las ocupadas a tiempo parcial⁽²⁴⁾ entre el total: la primera bajó de 88,4% a 84,1%, mientras la segunda categoría subió de 11,6% a 15,8%. Al incorporar la variable sexo al análisis, observamos que el empleo a tiempo parcial creció en los dos sexos, pero con mayor intensidad entre los hombres: 232.200 ocupados sobre 90.500 ocupadas (46,7% sobre 4,8%). En consecuencia, si los varones significaban el 20,9% de todas las personas ocupadas a tiempo parcial en 2007, su importancia se elevó al 27% en 2013.

En el punto de vista autonómico, para ambos sexos y la media anual de 2013, sobre la Tasa de Parcialidad española (15,8%) se elevan con holgura Euskadi (16,7%), Murcia (16,9%), Andalucía (17,4%) y Comunidad Valenciana (19%), mientras Madrid, Islas Baleares (13,7%) y Asturias (13,8%) se distinguen por una significación menor de la jornada a tiempo parcial entre las y los ocupados.

(24) El *Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral* ha introducido una modificación importante en el contrato de trabajo a tiempo parcial al permitir las horas extras: antes, sólo se permitían las horas complementarias que exigían un acuerdo por escrito, que se puede denunciar, entre otros supuestos, por responsabilidades familiares. A diferencia de las horas extraordinarias, las cuales no exigen un pacto por escrito, pues el Real Decreto-ley las considera voluntarias aunque, en esa supuesta facultad, no es extraño que la gerencia empresarial imponga su criterio al trabajador. Este cambio legal puede derivar en una ampliación de la jornada laboral que dificulte a las mujeres trabajadoras con responsabilidades doméstico-familiares compatibilizar la esfera laboral con la del hogar. La suma de las horas ordinarias, extraordinarias y complementarias no podrá exceder del límite legal del trabajo a tiempo parcial según el Artículo 12.1. del Estatuto de los Trabajadores (12.1. El contrato de trabajo se entenderá celebrado a tiempo parcial cuando se haya acordado la prestación de servicios durante un número de horas al día, a la semana, al mes o al año, inferior a la jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo comparable). El cambio legal de las horas extras posibilita un uso fraudulento de la contratación a tiempo parcial, es decir, puestos de trabajo que se deberían contratar más bien a tiempo completo, sin embargo se contratarán a tiempo parcial.

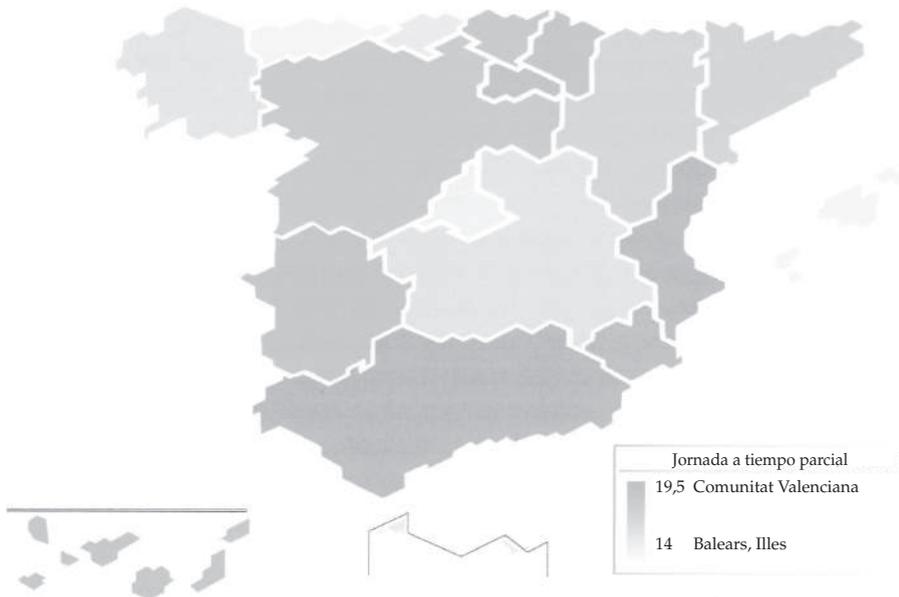
Tabla 8. Evolución del nº de ocupadas/os por tipo de jornada y tasas de parcialidad por sexo de 2007 a 2013 en España (Medias anuales EPA)

Miles de personas	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013-2007	2013-2012
A Tiempo Completo Hb	11.569,7	11.308,8	10.209,5	9.867,1	9.548,6	8.974,9	8.585,9	-2.983,8	-389,0
A Tiempo Parcial Hb	497,6	496,4	523,6	556,7	603,9	633,3	729,9	232,2	96,6
Total Ocupadas Hb	12.067,4	11.805,2	10.733,1	10.423,7	10.152,5	9.608,2	9.315,8	-2.751,6	-292,4
A Tiempo Completo Mj	6.625,7	6.754,9	6.500,7	6.419,3	6.374,8	6.103,1	5.845,9	-779,8	-257,2
A Tiempo Parcial Mj	1.886,9	1.909,6	1.873,1	1.881,5	1.894,2	1.921,5	1.977,4	90,5	55,9
Total Ocupadas Mj	8.512,6	8.664,5	8.373,8	8.300,8	8.269,0	8.024,5	7.842,1	-670,5	-182,5
Inc. Tiempo Parcial Hb	-3,6	-0,3	5,5	6,3	8,5	4,9	15,3	46,7	15,3
Inc. Tiempo Parcial Mj	2,9	1,2	-1,9	0,4	0,7	1,4	2,9	4,8	2,9
% Tp. Parcial Hb / Total	20,9	20,6	21,8	22,8	24,2	24,8	27,0	6,1	2,2
% Tp. Parcial Mj / Total	79,1	79,4	78,2	77,2	75,8	75,2	73,0	-6,1	-2,2
Tasa Parcialidad Hb	4,1	4,2	4,9	5,3	5,9	6,6	7,8	3,7	1,2
Tasa Parcialidad Mj	22,2	22,0	22,4	22,7	22,9	23,9	25,2	3,0	1,3

Fuente: EPA, Medias Anuales de los cuatro trimestres del año, base población de 2011, INE.



**Mapa 4. Tasas de parcialidad en las personas ocupadas en 2013
(Media anual EPA)**



El crecimiento del trabajo a tiempo parcial durante la presente crisis capitalista es un hecho relevante pero que, sobre todo, se haya producido entre los varones lo es todavía más, ya que esta modalidad de jornada resalta por su feminización al ser una de las vías principales de inserción al empleo para las mujeres activas con responsabilidades domésticas-familiares y, al mismo tiempo, por su mayor implantación en ramas de actividad del terciario con una fuerte feminización en su estructura ocupacional (por ejemplo, hostelería, comercio). Suponemos que el importante crecimiento del empleo a tiempo parcial entre los varones puede deberse a la conjunción de dos factores: por una parte, el empresariado capitalista pretende reducir el coste laboral y maximizar la gestión flexible de la fuerza de trabajo a través de ocupaciones con «jornadas atípicas». Por otra, ante la profunda crisis en la construcción y ramas económicas dependientes, los varones se incorporan a puestos de trabajo del sector servicios anteriormente desempeñados por mujeres donde es más frecuente el trabajo a tiempo parcial⁽²⁵⁾. En todo caso, entre las personas ocupadas a tiempo parcial predomina la «involuntariedad»: trabajan con esa jornada

(25) Por ejemplo, la sustitución de mujeres por hombres se observa en supermercados y centros comerciales en los puestos de caja, reposición de productos, atención al cliente y venta. En substancia, parece que el desempleo de masas y crónico está impulsando a los varones a aceptar ofertas de empleo en *actividades feminizadas* en las que anteriormente no reparaban.



porque no consiguen una ocupación a jornada completa, lo que les obliga a percibir una remuneración inferior que limita su autonomía económica y capacidad de consumo, implicando a su vez un nivel inferior de cotización y protección social, así como una restricción en las posibilidades de promoción y formación profesional (Aragón *et al.*, 2012: 232). En este sentido, el auge del empleo a tiempo parcial durante la presente crisis capitalista es una muestra de la expansión del fenómeno del subempleo y, por consiguiente, de la acentuación en España de la precariedad laboral entre su población ocupada.

El neoliberalismo y su modo de regulación posfordista (especialización flexible), vinculado a la generalización de las nuevas tecnologías (TIC) en la producción y consumo, constituyen el constructo ideológico y técnico-económico del capitalismo globalizado, donde se impulsan las contrataciones temporales y a tiempo parcial para maximizar la flexibilidad en la gestión de la fuerza de trabajo, de cara a mejorar la competitividad y adaptabilidad de las empresas. A partir de la aprobación del Acuerdo Económico y Social (1984), la temporalidad creció con velocidad en el territorio español erosionando la hegemonía del salariado estable, primero entre jóvenes y mujeres activas pero, tras la anterior crisis capitalista de los noventa, también se difundió por las cohortes de varones adultos y maduros, si bien en menor grado. En líneas generales, la gerencia empresarial posfordista con sus preceptos de mejorar la rentabilidad, competitividad y adaptabilidad a los mercados globalizados requiere de las y los trabajadores (Torres y Trabada, 1998: 60):

- flexibilidad numérica: en el tamaño de las plantillas, facilidad para contratar y despedir.
- flexibilidad funcional: polivalencia, rotación entre puestos de trabajo.
- flexibilidad espacial: movilidad geográfica entre centros de trabajo de la empresa y otras empresas relacionadas (empresas subcontratadas, deslocalización).
- flexibilidad salarial: se cuestiona el salario mínimo y los salarios regulados por los convenios colectivos de trabajo, exigiendo variabilidad según las condiciones concretas de las empresas y las coyunturas de los mercados globalizados.

El modo de regulación posfordista⁽²⁶⁾ concibe a los clientes-consumidores como potencialmente distintos, segmentados en perfiles de demanda diferentes

(26) El método *Just-in-time* de la multinacional japonesa Toyota ha destacado como la forma más elaborada del sistema posfordista de especialización flexible, tanto en su dimensión técnico-económica como ideológica, el cual imitaron otras multinacionales del automóvil durante la pasada década de los ochenta para después propagarse por otras ramas de la industria e incluso con adaptaciones al terciario.

tras la quiebra de los mercados de masas (Piore, 1985), a los que las empresas capitalistas deben adaptarse y para ello utilizan inputs y tecnologías dúctiles, así como el factor trabajo con flexibilidad para que pueda adaptarse y ajustarse con rapidez y fluidez a los cambios técnicos y de organización, a las variaciones en los mercados y clientes-consumidores (Piore y Sabel, 1990) del capitalismo globalizado. En España, desde la entrada en vigor del AES (1984), las sucesivas reformas laborales han continuado por la senda de desregular el mercado de trabajo intensificando la flexibilidad laboral, tanto interna (empresa) como externa (deslocalización, subcontratación a otras empresas), lo que ha supuesto una pronunciada dualización entre asalariados *estables versus inestables* que, a su vez, ha exacerbado el «efecto acordeón» en el mercado de trabajo según la fase del ciclo económico: creación numerosa de empleo eventual durante la fase expansiva o de crecimiento capitalista ⇔ aumento masivo del paro por la rápida destrucción del empleo temporal en la fase recesiva o de contracción de la economía capitalista. En síntesis, la elevada temporalidad entre la población asalariada y el desempleo de masas en la población activa son dos aspectos complementarios y estrechamente relacionados en el modo de regulación posfordista que se ha consolidado en el Estado español, *las dos caras de la misma moneda* —mercado de trabajo— del sistema productivo dominante.

La crisis capitalista que sufrimos está derivando en una enérgica «vuelta de tuerca» hacia el neoliberalismo y su modo de regulación posfordista, con el propósito de recuperar márgenes de beneficio o ganancia atractivos para que el empresariado capitalista que ha superado la fase recesiva reactive el crecimiento económico y la creación de empleo. En este sentido, la reforma laboral de febrero de 2012 abarata el coste del factor trabajo, promueve «formas de contratación atípicas» que desestabilizan y deterioran la centralidad de la relación salarial estable⁽²⁷⁾, a la vez que el paro de masas y la debilidad

(27) El Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral crea un nuevo «contrato indefinido de apoyo a los emprendedores» para empresas de menos de 50 asalariados (alrededor del 90% de las empresas en el Estado español), que realmente es un contrato temporal, ya que permite que las personas contratadas bajo esa modalidad sean temporales en el primer año y puedan ser despedidos sin causa y derecho a indemnización durante ese periodo, resultando un contrato temporal claramente más barato que los contratos temporales existentes con derecho a indemnización de 11 días en 2014 y 12 días en 2015. Se posibilita ese fraude al ampliar el periodo de prueba a un año. Además, para promover este nuevo tipo de contrato se incentiva al empresariado con importantes incentivos fiscales y bonificaciones: a) deducción fiscal para la empresa por el equivalente al 50% de la prestación contributiva por desempleo que el trabajador contratado tuviese pendiente de recibir, con el límite de 12 meses, y b) el trabajador podrá compatibilizar el 25% de la prestación por desempleo con el salario en este tipo de contrato; en definitiva, la prestación por desempleo se utiliza para sufragar el coste laboral de la empresa y, además, genera la discriminación de las y los parados que hayan agotado o no cobren prestación con respecto a quienes si la cobran. En cuanto al «contrato para la formación y el aprendizaje», se amplía su duración a 3 años y hasta los 30 años del trabajador, mientras la Tasa de Paro no baje del 15%, y esta modalidad de contrato se podrá repetir con el mismo trabajador, en la misma u otra empresa, si el puesto de trabajo se desempeña en otra actividad u ocupación diferente; asimismo, durante el segundo y tercer año del contrato, el tiempo de trabajo efectivo se amplía hasta el 85% de la jornada (antes el 75%). Por otro lado, el Real Decreto-ley 3/2012, también permite a las y los parados que cobran prestación o subsidio que puedan realizar trabajos sociales sin compensación económica, lo que se puede traducir en la sustitución de personal laboral de las Administraciones públicas por parados/as que cobran prestaciones o subsidios.



de las prestaciones sociales presionan a la baja el nivel salarial en los mercados de trabajo: en otras palabras, «el látigo del hambre» al que se refirió Max Weber (2011) debilita el poder social de negociación de mercado de las y los trabajadores acuciándolos a aceptar condiciones de trabajo y retribuciones inferiores a sus aspiraciones. Más en concreto, de 2009 a 2013, el salario medio de la categoría de empleados bajó en valor absoluto 1.455€ y en relativo -6,4% (de 22.762€ a 21.307€). La tendencia negativa también se manifestó en la categoría de mandos intermedios donde decayó 1.872€ y -4,9% (de 38.394€ a 36.522€)⁽²⁸⁾. Por el contrario, en la categoría de directivos la remuneración económica aumentó en 6.735€ y 9,2% (de 73.595€ a 80.330€). En consecuencia, parece que la conjunción de esos tres condicionantes está creando un escenario económico favorable para que se recupere la tasa de ganancia y el empresario que ha vencido la pulsión destructiva de «Tánatos capitalista» se decida a invertir e impulsar un nuevo ciclo de crecimiento capitalista⁽²⁹⁾. Sin entrar en detalles, la élite de la burguesía promueve una transformación radical de las clases trabajadoras (capas medias y obreras) para que acepte las pautas de hiper flexibilidad que requiere la posmodernidad neoliberal basada en la regulación posfordista y se adapte a vivir en unas condiciones socioeconómicas en las que el salario directo sea competitivo en el mercado globalizado (con referencia a los países emergentes), además de resignarse a una reducción sustancial del salario indirecto comprendido en el gasto público, al seguir el Gobierno español los dictados neoliberales de disminución del déficit público que impone la *Troika*⁽³⁰⁾.

(28) ICSA & EADA: *Evolución salarial 2007-2013*. 7ª edición Informe de Retribuciones.

(29) Federico Engels describió en 1877 con agudeza el característico ciclo capitalista de crecimiento-recesión-depresión-recuperación, cuyos rasgos son bastante parecidos a lo ocurrido en la actual crisis económica:

«En efecto, desde 1825, año en que estalla la primera crisis general, no pasan diez años seguidos sin que todo el mundo industrial y comercial, la producción y el intercambio de todos los pueblos civilizados y de su séquito de países más o menos bárbaros, se salga de quicio. El comercio se paraliza, los mercados están sobresaturados de mercancías, los productos se estancan en los almacenes abarrotados, sin encontrar salida; el dinero contante se hace invisible; el crédito desaparece; las fábricas paran; las masas obreras carecen de medios de vida precisamente por haberlos producido en exceso, las bancarrotas y las liquidaciones se suceden unas a otras. El estancamiento dura años enteros, las fuerzas productivas y los productos se derrochan y destruyen en masa, hasta que, por fin, las masas de mercancías acumuladas, más o menos depreciadas, encuentran salida, y la producción y el cambio van reanimándose poco a poco. Paulatinamente, la marcha se acelera, el paso de andadura se convierte en trote, el trote industrial, en galope y, por último, en carrera desenfundada, en un *steeple-chase* [carrera de obstáculos] de la industria, el comercio, el crédito y la especulación, para terminar finalmente, después de los saltos más arriesgados, en la fosa de un crac. Y así, una vez y otra. Cinco veces se ha venido repitiendo la misma historia desde el año 1825, y en estos momentos (1877) estamos viviéndola por sexta vez. Y el carácter de estas crisis es tan nítido y tan acusado, que Fourier las abarcaba todas cuando describía la primera, diciendo que era una *crise pléthorique*, una crisis nacida de la superabundancia.»

- Engels, Friedrich. *Del socialismo utópico al socialismo científico. Parte III. 1892*. Disponible en: Marxists Internet Archive - Sección en Español. Archivo Marx - Engels [en línea: 17/03/14]: <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1880s/dsusc/index.htm>

(30) La *Troika* o *Troica* está formada por el Banco Central Europeo (BCE), Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Comisión Europea (CE). Elabora diagnósticos y recomendaciones sobre las políticas y medidas de reforma económica que deben llevar a cabo los Estados miembros de la Unión Europea para reducir su déficit público e impulsar el crecimiento capitalista. Al seguir los dictados de la *Troika*, los Estados pueden acceder a la financiación del BCE y FMI.

Reflexionamos que, después de seis años de crisis capitalista, en España asistimos a la generalización del **precariado** (Standing, 2013), un conglomerado social engendrado por la posmodernidad neoliberal y su modo de regulación posfordista, fruto de la precarización y decadencia de las formas de vida de las clases media y obrera construidas por el capitalismo keynesiano-fordista, que presenta rasgos sociales que recuerdan al antiguo proletariado de la modernidad liberal y del capitalismo industrial que se despliega hasta la primera mitad del siglo XX, donde «la condición proletaria era una situación de cuasi exclusión del cuerpo social» (Castel, 1997: 325). Siguiendo la terminología del sociólogo Bauman (2004), en el modo de regulación keynesiano-fordista se pretendía que las clases media y obrera fuesen estables, seguras, «sólidas», pero con la posmodernidad neoliberal se derriten y desintegran progresivamente en el precariado, un compuesto social inestable, inseguro, «líquido», fluido y maleable para el capitalismo posfordista que procura debilitar las clases e instituciones, redes y espacios, ideologías e identidades,... que se resisten o frenan el proceso de acumulación y valorización en la etapa del capitalismo globalizado. A grandes rasgos, el precariado se constituye de personas ocupadas normalmente con contratos temporales y subempleadas (por ejemplo, esa parcialidad no deseada), sujetas a condiciones de trabajo precarias, parte de las cuales trabajan habitualmente en la economía sumergida, *trabajadores intermitentes involuntarios*⁽³¹⁾ que rotan entre situaciones de paro y ocupación, de personas desempleadas crónicas e inactivas desanimadas por el paro y la precariedad estructural... En los perfiles sociales del precariado predomina la incertidumbre sobre la trayectoria laboral-económica, los cuales describen itinerarios laborales difusos e incompletos, desarrollando formas de vida vulnerables bajo el umbral de la pobreza económica, así como suele ser habitual la desafiliación en sus redes sociales (segregación, encapsulamiento de relaciones) que implica pobreza de capital social-relacional. Cuando acceden al empleo, forman parte de un «salariado sin dignidad» que, además de una retribución de subsistencia o, incluso, por debajo del salario mínimo interprofesional⁽³²⁾ que impide acceder a la sociedad de consumo, se caracteriza por la debilidad o carencia de derechos laborales y sociales con respecto al estatus

(31) Decimos *trabajadores intermitentes involuntarios* porque no desean esa discontinuidad en el empleo impuesta por la gestión posfordista de la fuerza de trabajo, ya que la superación o mitigación de su condición de pobreza material requiere de continuidad en el empleo para conseguir ingresos suficientes. Por tanto, no se trata de la categoría de trabajadores intermitentes del siglo XIX, o del periodo de bonanza económica del modo keynesiano-fordista (por ejemplo, la contracultura *hippie* de la década de los sesenta), que rechazaban someterse cotidianamente a la férrea disciplina que ha ejercido el empresariado capitalista sobre del trabajo asalariado.

(32) Según la Agencia Tributaria, si en 2007 el número de personas asalariadas que tuvieron un salario medio anual inferior o igual al Salario Mínimo Interprofesional (SMI) era de 5.202.265, en 2012 ascendió a 5.615.139: un aumento de 412.874 efectivos y relativo del 8%. Hay que tener en cuenta que ese crecimiento se produce cuando el número total de personas asalariadas descendió en 2.245.890 individuos de 2007 a 2012, lo que supone que el porcentaje de asalariados que ingresaron \leq SMI creció del 27% hasta el 33% del total. Fuente: Mercado de Trabajo y Pensiones, Estadísticas Tributarias. Agencia Tributaria.



del salariado fijo (seguros, prestaciones, carrera y formación profesional, vacaciones, horas extras pagadas, etc.); parece que ese trabajador del precariado vuelve a ser concebido por la mentalidad empresarial como un productor máximo y un consumidor mínimo (Castel, 1997: 336), tal como sucedía en el capitalismo industrial. En suma, con la actual crisis capitalista se intensifica el proceso de segmentación-dualización de los mercados de trabajo, aumentando las y los trabajadores precarios que comenzaron a emerger con la crisis del modo de regulación keynesiano-fordista en la pasada década de los setenta, extendiéndose no sólo por la clase obrera sino también por la clase media asalariada y propietaria de medios de producción⁽³³⁾: ciertamente, asistimos a un fuerte crecimiento y diversificación del precariado, en ciernes de ser un fenómeno de masas.

5 CONCLUSIONES

Para el neoliberalismo y empresariado posfordista, los derechos y seguridades laborales y sociales se aprecian como obstáculos para mejorar la eficiencia, competitividad y flexibilidad económica, pues conciben el trabajo humano como una mercancía (valor de uso/cambio) cuyo salario-precio debe establecerse en un mercado de trabajo autorregulado mediante el libre juego de oferta y demanda, sin intervenciones o limitaciones por actores externos (*laissez faire, laissez passer*). Ahora bien, para que el conglomerado social del precariado pueda adaptarse a las medidas de eficiencia, competitividad y flexibilidad que requiere el proceso de acumulación y valorización del capital en el modo de regulación posfordista se necesitaría un Estado de Bienestar suficiente que, con sus recursos y prestaciones públicas, ofreciera una seguridad básica a las capas obreras y medias que se desahucian hacia el precariado, para que su segregación, vulnerabilidad y pobreza no deriven en marginación, exclusión y pobreza severa (por ejemplo, a ese objetivo general respondería la creación de un parque público de Vivienda Social y una Renta Básica⁽³⁴⁾). Sin embargo,

(33) Por ejemplo, pequeños comerciantes y hosteleros, empleados y profesionales autónomos de las ramas de información y comunicación, de servicios a empresas, servicios profesionales y técnicos, actividades administrativas y auxiliares, de servicios personales, actividades artísticas, culturales, tiempo libre, etc..

(34) El pasado 15 de enero de 2014, el «Movimiento contra el Paro y la Precariedad. Por una Renta Básica Ya» presentó y registró en la Mesa del Congreso de los Diputados una propuesta de Iniciativa Legislativa Popular que reclama la aprobación de una Renta Básica como derecho individual, universal e incondicional en el territorio del Estado español, calculada en base al 60% de la mediana de la distribución de los ingresos por unidad de consumo adjudicados a las personas (645€ mensuales según el dato de Eurostat para 2011). Los promotores de la ILP proponen dos fases para su implantación: en una primera, accederían todas las personas domiciliadas en municipios del Estado español e inscritas en el Servicio Público de Empleo (SEPE) que no tengan cobertura por desempleo ni dispongan de otros ingresos o que estos sean inferiores a los 645€ al mes; y en una segunda fase, se ampliaría ese derecho al resto de la población. El colectivo social asambleario que promueven la ILP hace un llamamiento público para que se apoye la cam-

el capital español que exige acrecentar la rentabilidad económica, mediante la competitividad del coste salarial y la flexibilidad en la gestión de la fuerza de trabajo, no se compromete con la factura de un Estado de Bienestar suficiente: ahí está la evasión y fraude fiscal sistemático de grandes empresas y clase alta⁽³⁵⁾. Por el contrario, la conjunción de ese fraude y evasión fiscal con la fuerte caída de ingresos motivada por la crisis económica y el coste del rescate público de las entidades financieras, han generado un importante déficit fiscal que pone en riesgo la sostenibilidad del mismo Estado de Bienestar español, el cual se ve sumido en una profunda reconversión por los sucesivos recortes gubernamentales de las partidas del gasto social que van imponiendo un «Estado de Bienestar Mínimo», manifiestamente insuficiente para abordar la compleja cuestión de la cohesión e inclusión social de un precariado que tiende a ser masivo como consecuencia de la elevada precariedad laboral y desempleo de masas, así como expansión de la pobreza severa.

Anteriormente, expresamos que el precariado nos recordaba al antiguo proletariado industrial que emergió con la modernidad liberal, el cual sobrevivía con salarios de miseria, si bien el sociólogo Castel nos advierte que, en gran medida, una parte importante de su consumo de subsistencia no dependía del mercado sino de los vínculos conservados con el medio rural de origen, del cultivo de una parcela, de la participación estacional en el trabajo del campo (Castel, 1997: 337). En la actualidad, la generalidad del precariado urbano no dispone de ese recurso para complementar los ingresos insuficientes que le pueda aportar una actividad de «trabajador intermitente involuntario». Por tanto, si no dispone de la alternativa de unos recursos públicos y prestaciones sociales suficientes —como es el caso de la Renta Básica y un parque público de Vivienda Social—, seguramente aumentará gravemente la marginación, exclusión y pobreza severa en nuestra sociedad. Advirtamos que, según la Encuesta

paña de *Crowdfunding* en la plataforma de *goteo.org* con el propósito de financiar los gastos que conllevará la recogida de las 500.000 firmas necesarias, en un plazo de nueve meses, para llevar la iniciativa a trámite en el Congreso de los Diputados. [26/03/14] <http://goteo.org/project/ilp-renta-basica>

(35) Según estimaciones realizadas por el sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda (<http://www.gestha.es>), la economía sumergida asciende a 245.000 millones de euros en España, lo que representa nada menos que el 23% del PIB, unos 10 puntos por encima de la media en nuestro entorno de la UE, porcentaje que nos encumbra al tercer puesto del ranking europeo tras Grecia e Italia. Esa elevada magnitud de la economía sumergida supone para la Administración Pública dejar de ingresar anualmente alrededor de 88.000 millones de euros, una espectacular evasión fiscal de la que son responsables en un 72% las grandes empresas y fortunas. Esta práctica egoísta e insolidaria ha contado a su favor con la permisividad gubernamental que se ha reflejado visiblemente en la fracasada amnistía fiscal de 2012, pues tan sólo se recaudaron 1.200 millones de euros, y en que el 80% de las y los funcionarios de la Agencia Tributaria se han dedicado a investigar a hogares de renta media y PYMES, cuando el fraude fiscal estructural se concentra en hogares de renta alta y en las grandes empresas. Cabe preguntarse: ¿por qué las autoridades gubernamentales y judiciales del Estado español no actúan con diligencia, firmeza y eficacia para reducir significativamente la economía sumergida y el fraude fiscal?. En este sentido, para los Técnicos del Ministerio de Hacienda del sindicato GESTHA sí es posible y realizable aumentar los ingresos fiscales en unos 63.800 millones de euros al año, cantidad sobrada para garantizar un Estado de Bienestar con servicios públicos y prestaciones sociales suficientes, además de cumplir con los objetivos de la UE sobre equilibrio presupuestario.



de Condiciones de Vida (INE), la Tasa de Riesgo de Pobreza o Exclusión Social (estrategia Europa 2020) creció desde el 23,3% (2007) al 28,2% de la población española en 2012 (27,3% en 2013)⁽³⁶⁾, progresando más en los hombres (de 21,9% a 28,4% en 2012; 27,9% en 2013) que entre las mujeres (de 24,6% a 28,1% en 2012; 26,7% en 2013), así como entre las y los extranjeros no comunitarios (de 32,8% a 53,3% en 2012; 60,3% en 2013) que entre las personas encuestadas de nacionalidad española de 16 y más años (de 21,4% a 25% en 2012; 23,5% en 2013). Si consideramos la relación con la actividad económica, constatamos que esa Tasa ha aumentado entre las y los ocupados (de 12,9% en 2007 a 16% en 2012; 14,8% en 2013) pero, sobre todo, entre las personas de 16 y más años en situación de paro (de 42,7% en 2007 a 54,5% en 2012; 56,5% en 2013).

Ante un panorama de crisis social en el que aumenta con relevancia la pobreza y exclusión social, la emigración emerge como una opción forzada por la necesidad económica para parte de las y los activos residentes en España: desde el 01/01/2008 al 01/01/2014, el Padrón Continuo de habitantes perdió 578.013 empadronados de 16 a 64 años, de los cuales 265.375 son de nacionalidad española y 312.638 extranjera. Señalar que los saldos exteriores por variaciones residenciales fueron positivos hasta 2011 (+84.146 efectivos), pero desde 2012 (-6.534) se produce un cambio de tendencia con una intensidad emigratoria que se multiplicó en 2013: un saldo total negativo de 111.153 residentes, de los cuales 37.095 son españoles y 74.058 extranjeros. Además, parece que la creación de empleo prevista para el próximo ciclo de crecimiento capitalista va a ser incapaz de contrarrestar la problemática de crisis social generada por la actual crisis capitalista⁽³⁷⁾.

En definitiva, el precariado es una consecuencia paradigmática de una economía y sociedad capitalista que se dualizan rápidamente, donde la desigualdad y polarización aumentan con intensidad y de manera múltiple y diversa: entre ricos y pobres, burguesía y trabajadores, asalariados estables y precarios, ocupados y parados, etc. Así lo ratifica la diferencia entre la renta percibida por el 20% más rico y el 20% más pobre de la población española, Distribución de la Renta S80/S20 que subió desde 5,5 en 2007 a 7,2 en 2012 (6,3

(36) Los datos sobre pobreza generados para 2013 por el INE a partir de los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida suponen un criterio metodológico diferente con respecto al que se siguió desde 2002 a 2012 (base 2004). Dicho cambio ha generado controversia pública, pues algunos estadísticos y analistas sociales aprecian que subyace un interés gubernamental por reducir artificialmente los valores de los indicadores sobre desigualdad y pobreza en la sociedad española.

(37) Los informes de prospectiva de los servicios de estudios del capital financiero reconocen la debilidad de la economía española para crear empleo neto con relevancia cuantitativa durante ese nuevo ciclo de crecimiento capitalista:

- EUROPA PRESS. *Moody's dice que España no creará empleo neto hasta 2016*. 26/09/13. [26/03/14] Disponible en: <http://www.europa-press.es/economia/noticia-moodys-dice-espana-no-creara-empleo-neto-2016-20130926144146.html>

- EL PAÍS. *El BBVA cree que el empleo no volverá al nivel precrisis hasta 2025*. 18/03/14 [21/03/11]. Disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2014/03/18/actualidad/1395146235_450748.html



en 2013). Otro tanto si nos referimos al coeficiente de Gini⁽³⁸⁾, indicador que aumentó de 31,9 en 2007 a 35 sobre 100 en 2012 (33,7 sobre 100 en 2013)⁽³⁹⁾. Ambos indicadores «encumbran» al Estado español a la primera posición del ranking de la desigualdad y polarización social en el contexto de la Unión Europea⁽⁴⁰⁾. En síntesis, la posmodernización neoliberal, que persigue restaurar la utopía liberal de la libertad de empresa y de los mercados autorregulados, impulsa un proceso de precarización de las clases media y obrera que evoca la proletarianización social de la modernidad liberal del siglo XIX, proceso en el que los hogares y personas afectadas derivan al espacio del precariado —desubicadas de sus anteriores formas de vida, redes e identidades—, viviendo en precario en un ambiente socioeconómico inmerso en una *dualización caleidoscópica*. A todo esto, tengamos en cuenta la penetrante crítica del economista y antropólogo Karl Polanyi (1944) respecto de la utopía liberal:

El eclipse de la economía de mercado puede convertirse en el inicio de una era de libertad sin precedente. La libertad jurídica y la libertad efectiva pueden hacerse más amplias y generales que nunca; la regulación y el control pueden generar la libertad, no sólo para unos cuantos, sino para todos. (...).

Pero encontramos el camino bloqueado por un obstáculo moral. La planeación y el control están siendo atacados como una negación de la libertad. Se declara que la libre empresa y la propiedad privada son elementos esenciales de la libertad. Se dice que ninguna sociedad podrá llamarse libre si está construida sobre otras bases. Se denuncia como una falta de libertad a la libertad creada por la regulación; se censura a la justicia, la libertad y el bienestar que ella ofrece como un camuflaje de la esclavitud. (...) Pero la oposición a la regulación significa una oposición a la reforma. Con el liberal, la idea de libertad degenera así en una mera defensa de la libre empresa, reducida ahora a una ficción por la dura realidad de los carteles gigantescos y los monopolios gigantescos. Esto significa la plenitud de la libertad para aquellos cuyo ingreso, ocio y seguridad no necesitan ser incrementados, y una mera migaja de libertad para el pueblo, el que en vano tratará de usar sus derechos democráticos para protegerse contra el poder de los propietarios (Polanyi, 1992: 254).

(38) El coeficiente de Gini comprende de 0 a 100, representando el número 100 la *absoluta o extrema desigualdad*: una persona recibe todos los ingresos y los demás ninguno.

(39) Tanto en el Coeficiente de Gini como en la Distribución de la Renta S80/S20, los datos generados para 2013 por el INE a partir de los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida suponen un criterio metodológico diferente con respecto al que se siguió desde 2002 a 2012 (base 2004). Dicho cambio ha generado controversia pública, pues algunos estadísticos y analistas sociales aprecian que subyace un interés gubernamental por reducir artificialmente los valores de los indicadores sobre desigualdad y pobreza en la sociedad española.

(40) En 2012, superan con holgura el valor medio de la Distribución de la Renta S80/S20 en la UE-28 (5,1), los Estados de Portugal (5,8), Bulgaria (6,1), Rumanía (6,3), Letonia (6,5), Grecia (6,6) y España (7,2). Con respecto al coeficiente de Gini, se elevan claramente por encima del valor medio de la UE-28 (30,6), los Estados de Lituania (32), Reino Unido (32,8), Rumanía (33,2), Estonia (32,5), Bulgaria (33,6), Grecia (34,3), Portugal (34,5), España (35) y Letonia (35,7). Fuente: Eurostat.



6 BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN, Jorge *et al.* *El tiempo de trabajo y la jornada laboral en España*. Madrid: CCOO - Fundación 1º de Mayo, 2012.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidad Líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A., 2004.
- CASTEL, Robert. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- ENGELS, Friedrich. *Del socialismo utópico al socialismo científico. Parte III. 1892*. Disponible en: Marxists Internet Archive - Sección en Español. Archivo Marx - Engels [en línea: 17/03/14]: <http://www.marxists.org/espanol/me/1880s/dsusc/index.htm>
- MARX, Karl. *El Capital: crítica de la economía política. Tomo I: El proceso de producción del Capital, Capítulo 23: La Ley General de Acumulación del Capital* [en línea]. En Biblioteca de Autores Socialistas, Karl Marx y Friedrich Engels, según edición de Siglo XXI, 1975. [17/03/14] Disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/bas/es/marx-eng/capital1/>
- OFFE, Claus. *La sociedad del trabajo*. Madrid: Alianza Universidad, 1992.
- PIORE, Michael & SABEL, Charles. *La segunda ruptura industrial*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.
- POLANYI, Karl. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- PRIETO, Carlos. *Trabajadores y condiciones de trabajo*. Madrid: Ediciones HOAC, 1994.
- RECIO, Albert. La segmentación del mercado de trabajo en España. Publicado en el libro: *Las relaciones laborales en España*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, SA., 1995.
- STANDING, Guy. *El precariado. Una nueva clase social*. Barcelona: Ediciones de Pasado y Presente SL, 2013.
- TORRES, Gema y TRABADA, Elías. *Mercado y organización del trabajo: las condiciones de empleo y las condiciones de trabajo*. Madrid: Escuela Sindical Juan Muñiz Zapico de Comisiones Obreras, 1998.
- WEBER, Max. *Historia económica general*. México: Fondo de Cultura Económica, 2011.



REFERENCIAS WEBS

INE (Instituto Nacional de Estadística): <http://www.ine.es/>

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL: <http://www.empleo.gob.es/index.htm>

SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal): <http://www.sepe.es/>



¿Familias multiproblemáticas o multiproblematizadas? Del estigma individual a la responsabilización social

Joana Maria Mestre Miquel

Profesora del Departamento de Filosofía y Trabajo Social de la Universitat de les Illes Balears
joanamaría.mestre@uib.es

Carlota Socias Puyol

Profesora del Departamento de Filosofía y Trabajo Social de la Universitat de les Illes Balears
carlota.socias@uib.es

Fernanda Caro Blanco

Profesora del Departamento de Filosofía y Trabajo Social de la Universitat de les Illes Balears
nanda.caro@uib.es

Fecha de recepción: 11/12/2013

Fecha de aceptación: 30/03/2014

Sumario

1. Familia, cambios en las estructuras e intervención social.
2. Familias multiproblemáticas: polisemia del término y estigmatización.
3. Familias y profesionales: la interacción entre sistemas.
4. Metodología. 5. Resultados. 6. Discusión. 7. Bibliografía.

RESUMEN

En el transcurso de la postmodernidad, la transformación de la sociedad ha generado grandes cambios en el concepto tradicional de familia. Si nos adentramos en el concepto y realidad del conjunto de familias que los teóricos y profesionales que usualmente intervienen en el Sistema Público de Servicios Sociales (SPSS) han denominado familias multiproblemáticas, observamos cómo esta transformación ha otorgado una determinada significación al concepto, y cómo los distintos actores sociales han influido en la estigmatización de las familias descritas bajo este término, así como en la cronificación de su estatus. Este artículo analiza, a partir de una investigación cualitativa, la perspectiva de las profesionales del SPSS que intervienen directamente sobre las demandas de las familias conocidas como multiproblemáticas.

Palabras clave:

Familias multiproblemáticas, Sistema Público de Servicios Sociales, estigmatización, Sistemas de Protección Social, sistema profesional.

**ABSTRACT**

In the course of postmodernity, the transformation of society has generated major changes in the traditional concept of the family. If we explore the concept and reality of the group of families that are customarily treated by theorists and professionals within the Public Social Services System (PSSS) and have come to be known as multi-problem families, we will see how this transformation has attached a certain meaning to the concept and how the different social agents have influenced the stigmatization of the families described under this term, as well as the perpetuation of their status. This article draws on qualitative research to analyse the perspective of the PSSS professionals who directly address the needs of multi-problem families.

Keywords:

Multiproblem family, social services, stigmatization, social protection systems, professional system.



1 FAMILIAS, CAMBIOS EN LAS ESTRUCTURAS E INTERVENCIÓN SOCIAL

La revisión de la literatura sobre el término familia refleja la falta de unidad en su definición, a la vez que señala una gran influencia cultural en la concepción de este término. Esto es así no sólo como consecuencia de los cambios realizados por esta institución a lo largo de la historia, sino también por la diversa concepción que se le asigna en distintas sociedades y aún en una misma sociedad. La concepción de la estructura familiar, es decir, aquellas organizaciones a las que socialmente se considera familias o no, varía también según el contexto histórico y cultural.

Es precisamente la evolución en la estructura familiar uno de los aspectos que ha hecho más visible esta transformación. La familia nuclear ha sido la forma más predominante en el periodo pre-moderno, pero con unas características divergentes de las que definen la familia nuclear actual, tanto en la estructura como en la relación, puesto que en ese primer periodo se caracterizan por aspectos como una disciplina familiar estricta, la férrea diferenciación de roles, la reclusión de la mujer en el hogar entre otros (Giddens, 2009).

En el estado español, la gran transformación de la familia se produce en los años 60, coincidiendo con la industrialización y el desarrollo económico. A partir de los años 80 se acentúa la evolución, coincidiendo con la transición democrática y su consolidación, lo que supone que la familia nuclear deje de ser universal y empiecen a aparecer nuevas tipologías familiares. Unos cambios de carácter sociológico que van acompañados por cambios relacionales y legislativos. Los primeros implican el inicio de la modificación del estatus de la mujer y la progresiva igualdad entre cónyuges, y son fortalecidos por los segundos, a través de medidas de planificación familiar ligadas a la despenalización de la contracepción y el aborto. Durante los años 90 empiezan a desaparecer determinadas características de las relaciones familiares como son la incidencia de la familia extensa, la preeminencia de los primogénitos varones, la autoridad de las personas mayores y la pronta transición de la infancia a la vida adulta (Campo y Rodríguez-Brioso, 2002). Es también en esta década en la que el estado español se consolida como un país receptor de personas inmigrantes, con lo que nace una nueva tipología familiar: la familia transnacional. Y a toda esta serie de cambios en la estructura y en la relación familiar



cabe añadir cambios importantes en el objeto de las propias estructuras familiares cuya única finalidad ya no es la procreación.

A pesar del gran cambio que ha vivido la estructura de la familia en el último siglo, sigue perviviendo el modelo de familia tradicional caracterizado por mantener la asignación de roles propios de una sociedad patriarcal. Y esto es así, aún a pesar de que se empiecen a observar cambios respecto a modelos familiares más simétricos en los que ambos miembros de la pareja tienden a coparticipar, en igual o similar medida, en el trabajo fuera y dentro de la casa. La familia, en sus múltiples y diversas estructuras, sigue siendo una institución social imprescindible, que cumple un importante papel en la socialización de los individuos, a partir de la adjudicación de roles y de la reproducción de las clases sociales. Y es precisamente a partir de la reproducción del sistema de valores y los roles propios del sistema patriarcal que se determinan y distribuyen las funciones de apoyo y de cuidado, imprescindibles para el mantenimiento de la fuerza de trabajo (Santiso, 2000). Los cambios en las estructuras familiares suponen modificaciones en la capacidad cuidadora de ésta, como en la reproducción de los roles patriarcales. Desde este punto de vista, es posible interpretar que el interés de las políticas sociales por las familias responde, por un lado, a la necesidad de reforzar su papel socializador y reproductor de los valores y los roles sociales, a la vez que por afianzar su función cuidadora y protectora del individuo. Esto se acentúa en el momento en el que se generan procesos de desinstitucionalización que invitan a atender a las personas en su propio contexto social, pero también resultan especialmente indicadas cuando se identifican situaciones de vulnerabilidad y exclusión social que podrían incidir negativamente sobre la socialización y el cuidado.

Estas podrían ser algunas de las razones por las que la familia es objeto prototípico de intervención social, y muy especialmente desde aquellos sistemas de protección dirigidos a intervenir sobre situaciones de vulnerabilidad social y exclusión. Porque en la medida en que se identifica a la familia como incapacitada para abordar y resolver sus problemáticas, o que es considerada peligrosa para la sociedad, es señalizada como susceptible de ser atendida por recursos externos.

En el presente trabajo nos acercamos al análisis de la intervención social que, en el contexto del Sistema Público de Servicios Sociales (SPSS), se realiza con las familias denominadas multiproblemáticas. Interesa especialmente identificar la interrelación que se establece entre el sistema profesional y estas familias.

Se parte de la visión estigmatizadora del concepto de familia multiproblemática (FMp), a la vez que este propio concepto responsabiliza exclusivamente



a la propia familia de las dificultades que padece. Es conveniente destacar cómo esta visión deja de considerar el carácter estructural y multidimensional de los procesos de vulnerabilidad social (Laparra *et al.*, 2007). Es esta una visión individualizadora, que augura y genera actuaciones profesionales también individualizadoras y estigmatizadoras, pero que se debate en la resistencia de algunos profesionales que identifican el riesgo que comporta el propio término en la cronificación de estas familias.

2 FAMILIAS MULTIPROBLEMÁTICAS: POLISEMIA DEL TÉRMINO Y ESTIGMATIZACIÓN

El estudio de las familias llamadas multiproblemáticas es relativamente reciente y se enmarca en el ámbito del Trabajo Social anglosajón a finales de los años 50. Se trata de un término acuñado por profesionales e investigadores provenientes del llamado *case work* (Cancrini en Coletti y Linares, 1997).

Se trata de un concepto que nace, según señalan Coletti y Linares (1997), como propuesta a la necesidad de un cambio en el modelo asistencial imperante en el trabajo social (Scott, 1959) y en la salud mental (Mazer, 1972), y se basa en la constatación de la ineficiencia de las soluciones institucionalizadoras, así como en la excesiva fragmentación de las intervenciones sobre los diferentes problemas de la familia.

Se intenta abordar la complejidad de su definición a partir de dos parámetros: las dificultades de adaptación de las familias a una nueva situación, cultural y económica, y el inicio y estabilización de una relación con los servicios que intentan dar respuesta a estas dificultades familiares (Panadès, 2001). Desde la epistemología sistémica se amplía el foco de análisis de intervención de la FMp al eco-sistema donde se generan, desarrollan y cronifican transgeneracionalmente sus dificultades (Panadès, 2001). Diferentes autores apuntan que el enfoque idóneo para intervenir es el eco-sistémico, enfatizando el contexto en que surgen las dificultades de la familia, la propia organización, sus creencias y valores, los recursos existentes en la comunidad y las redes sociales de apoyo (Aponte, 1991, en Escartín, 2004). Para los profesionales de la intervención social este enfoque implica tratar juntos los problemas de la familia y de la comunidad, trabajando de manera conjunta instituciones y profesionales, con y desde las redes sociales existentes.

Tradicionalmente el término familia multiproblemática se ha relacionado con aquellas familias de baja extracción socioeconómica y cuyas dificultades se han valorado desde una perspectiva individualizadora, obviando poner



el énfasis en las relaciones interpersonales y sociales de los miembros de un grupo familiar. Sin embargo, Mazer (1972) apunta que las FMP no se pueden situar en un solo grupo socioeconómico. Por otro lado, Thierny (1976, en Coletti y Linares, 1997) destaca la existencia de familias por encima del umbral de pobreza, pero con diversas dificultades en las que se encuentra la de administrarse económicamente de forma adecuada. Power y Monahan (1969) resaltan la existencia también de grupos multiproblemáticos en otros sectores sociales. Estas familias pueden encontrarse en cualquier contexto social, cultural y económico, y no exclusivamente en un entorno de pobreza y privación (Matos y Sousa, 2004; Sousa y Eusebio, 2005), por lo que es necesario desterrar una visión reduccionista a un determinado contexto social y económico de procedencia. No obstante, si a las características propias de la familia se le suma el de pobreza extrema, los efectos perjudiciales para sus miembros se vuelven estructurales y de más difícil modificación (Gómez, Muñoz y Haz, 2007).

El propio concepto de exclusión social responde, desde hace ya algunas décadas, a una conceptualización que supera la visión exclusivamente economicista. Esto implica identificar distintas dimensiones generadoras de procesos de vulnerabilidad social: la dimensión económica, referida a las dificultades para participar en la producción y en el consumo; la dimensión política, a partir de la negación del acceso, o el acceso precario, a los derechos políticos y a las prestaciones sociales; y la dimensión social-relacional que hace referencia a la ausencia de lazos sociales y a las relaciones sociales intra y extra familiares de carácter conflictivo (Laparra *et al.*, 2007).

En algún aspecto la definición que Escartín (2004) ofrece de la familia multiproblemática tendría en cuenta esta dimensión social-relacional al considerar a ésta como:

el sistema cliente más habitual del trabajo social y que se caracteriza por tener muchas carencias, tanto en su proceso interno como externo... Generalmente, son familias cortocircuitadas en sus relaciones con los sistemas sociales de su entorno y a las que sólo le queda el apoyo del trabajador social.

Es precisamente esta relación que se establece entre los profesionales de los servicios sociales y las familias la que contribuiría a construir su estigmatización.

El presente trabajo se centra en dos definiciones operativas: la aportada por Cancrini (1995) (en Coletti y Linares, 1997) y la aportada por el Equipo de Infancia y Familia (SIF) del Consell Insular de Mallorca (Panadès, 2001). Ambas coinciden en considerar dos características claves:

- Al menos dos de sus miembros presentan dificultades.



- Existe una relación crónica de dependencia de la familia respecto de los servicios ofertados desde los distintos sistemas de protección social (servicios sociales, sanitarios, educativos).

Cancrini (Coletti y Linares, 1997) identifica insuficiencias graves, sobre todo por parte del subsistema parental, respecto a la realización de actividades funcionales y expresivas necesarias para asegurar un correcto desarrollo de la vida familiar. También identifica dificultades en los límites propios de un sistema caracterizado por la presencia de profesionales y figuras externas que sustituyen parcialmente a los miembros de la familia.

Por su parte, el SIF destaca la repetición transgeneracional de las problemáticas; señala la presencia de factores de riesgo asociados a transacciones relacionales violentas y al desarrollo psicosocial individual de los menores; refiere un número elevado de abandono terapéutico debido a que la intervención exitosa por parte de los profesionales sobrepasa las posibilidades técnicas y personales de éstos.

En resumen, estas definiciones colocan el foco de atención en las propias familias, en sus carencias y sus incapacidades. Se trata de una visión individualizadora que no considera las circunstancias estructurales que provocan las situaciones de dificultad, ni la multidimensionalidad, ni el proceso —en el cual ocasionalmente interviene el sistema profesional— que favorece la profundización en la vulnerabilidad social.

3 FAMILIAS Y PROFESIONALES: LA INTERACCIÓN ENTRE SISTEMAS

Una de las dificultades para conceptualizar a las familias llamadas multiproblemáticas es el etiquetaje que el mismo concepto implica. En la línea que plantea Goffman (2006) el término estigma, referido a un atributo desacreditador tiene dos vertientes. Por un lado el planteamiento teórico basado en una categorización social, en la que se puede agrupar a las personas a través de ciertos rasgos y en la que los sujetos adquieren una identidad social que es la categoría en la que se encuentran los rasgos y atributos reales que poseen. Y por otro lado, una identidad virtual que es el prototipo de sujeto para cada categoría. En suma, el estigma es una discrepancia entre la identidad virtual y la identidad social de los sujetos.

La estigmatización no se genera únicamente a partir de la conceptualización, sino también en gran parte por las actitudes que las instituciones y los profesionales adoptan ante unas familias caracterizadas por una estructura y una dinámica relacional que divergen de la familia tradicional ideal.



En sobradas ocasiones, algunos autores y profesionales han definido las llamadas FMp como familias resistentes al cambio: por una falta de motivación, por una cronicidad incurable o por una carencia de capacidades que posibiliten el cambio. Así, la visión de las instituciones supone que el sistema familiar tiene que adaptar sus necesidades a las respuestas y recursos institucionales. Y si la familia no se adapta —porque no sabe, no puede o no quiere— no puede acceder al recurso, o lo hará de forma disfuncional o conflictiva, de manera que el pronóstico profesional es de previsible evolución hacia la multiproblematidad (Panadès, 2001).

Desde el paradigma eco-sistémico se entiende la conducta humana como resultado de la interacción entre sistemas. Así la conducta de los miembros que conforman la familia está condicionada por la interacción de los sistemas. En la mayoría de las llamadas FMp los sistemas que interaccionan son numerosos, en muchas ocasiones podemos hablar del sistema sanitario, sistema educativo, sistema judicial, sistema de los servicios sociales... sin olvidar el contexto social y comunitario en el que viven.

Desde la perspectiva sistémica la resistencia se define como el «conjunto de conductas del sistema familiar y del sistema profesional que interactúan impidiendo el logro de los objetivos» (Santiago, 1999). Según esta definición, la resistencia implica necesariamente la interacción, como mínimo, de dos variables: la familia y el profesional. Por tanto, la conducta resistente de algún miembro de la familia tiene que ver, no sólo con la oposición al cambio de la familia, sino también con la dificultad del profesional para encontrar la intervención adecuada. Si el peso de la resistencia es propiedad de todo el sistema, la responsabilidad del no cambio no puede atribuirse exclusivamente a la familia. Así, a la interpretación clásica de «la familia no se adapta a la oferta asistencial-tipo y a la organización de los servicios» parece imprescindible abrir una visión más amplia, introduciendo una segunda parte en el discurso: «el servicio no se adapta a las características y forma de funcionamiento de la familia». Panadès (2001) señala que las consecuencias sintomáticas de la escalada hacia la multiproblematidad repercute en el sistema familiar (FMp) y en el sistema asistencial (profesional multiproblemático). En el primer caso a través de: exclusión, aislamiento psicosocial, integración en círculos marginales. Y en el segundo con: estrés crónico, burnout, tecnocratización, rigidez, prejuicios y estereotipos...

4 METODOLOGÍA

Se ha realizado una investigación con una estrategia mixta inductiva-deductiva con una interacción entre teoría y datos. Para la investigación se ha



realizado una metodología cualitativa cuyo instrumento de recogida de información ha sido la entrevista semiestructurada. Se realizaron un total de 31 entrevistas semiestructuradas a trabajadoras sociales de los servicios sociales comunitarios y de servicios sociales especializados, concretamente de los ámbitos sociosanitario, sociojurídico y de los servicios de menores y familia, de la isla de Mallorca.

La elaboración de la entrevista ha sido el resultado de un proceso de reflexión de las autoras junto con los y las alumnas de la asignatura Trabajo Social con Familias multiproblemáticas de la Universitat de les Illes Balears (UIB), durante el curso académico 2012-2013. Para la elaboración de las preguntas de investigación, primero se establecieron los objetivos con el alumnado, y posteriormente, partiendo de la teoría sobre familias multiproblemáticas, se procedió a determinar los temas de investigación. La metodología participativa utilizada para la elaboración de la entrevista semiestructurada requirió de trabajo reflexivo en grupos de 4 ó 5 personas y posteriormente una puesta en común de reflexión y selección.

Para la selección de la muestra las investigadoras se basaron en un muestreo intencional, estableciendo como criterios de selección de la muestra: trabajadoras sociales con un mínimo de experiencia laboral de dos años en el campo de los servicios sociales, que intervinieran con familias multiproblemáticas, y con «conocimientos, experiencias u opiniones relacionadas con el estudio» (Burns y Grove, 2008).

Previamente a las entrevistas las personas investigadoras han solicitado el consentimiento a los y las profesionales entrevistadas, informándoles de la confidencialidad. Las entrevistas tuvieron una duración de un máximo de sesenta minutos. Una vez realizadas se transcribieron las grabaciones y se procedió al análisis del contenido definiendo códigos reunidos bajo diferentes subcategorías (Creswell, 1998). En el presente trabajo se expone un análisis de las subcategorías de definición de familia multiproblemática y estigmatización.

Para garantizar la confidencialidad se ha asignado un nombre ficticio a cada entrevistada.

El número de entrevistas realizadas se decidió por saturación del discurso, que permite llevar a cabo un análisis de los conceptos propuestos con suficiente confianza. No obstante, una importante limitación de este trabajo es que se apoya exclusivamente en el análisis de los discursos de las profesionales entrevistadas. Para poder ahondar en la problemática de la estigmatización necesitaríamos triangular mediante otros datos. En particular, sería pertinente el estudio de las prácticas de intervención con estas familias y conocer los



datos socio-demográficos de los sujetos ubicados bajo esta etiqueta, lo que permitiría profundizar en los elementos estructurales que oculta el discurso de la intervención profesional.

5 RESULTADOS

5.1. Definición del término

Respecto a la conceptualización y la designación del término FMp en los discursos de las trabajadoras sociales entrevistadas encontramos una importante diversidad, que impide llegar a una definición consensuada, hecho que coincide con la dificultad de los autores para definir este concepto. Paradójicamente algunas trabajadoras sociales la describen a partir de un único factor, como es el caso de Julia que la define como: «una familia con escasas habilidades de resolución de problemas». Otras en cambio hacen referencia a éstas como una multiplicidad de problemáticas, como es el caso de Begoña que se refiere a una familia que tiene «varios miembros [...], varias problemáticas [...] asociadas, [...] a nivel legal, problemática de salud mental, problemática laboral, relacional, familiar, problemática económica [...], y poco respaldo». Magdalena la define como «aquellas que [...] se ven inmersas en diferentes momentos de crisis, [...] a nivel económico, a nivel laboral, a nivel también familiar, [...] malas relaciones, [...] también con el vecindario o la comunidad».

Las profesionales que conciben a las FMp como aquellas que están relacionadas con una multiplicidad de problemáticas destacan que éstas generan múltiples demandas, como explica Paula: «una FMp es la que hace múltiples demandas para cubrir estas necesidades, no solamente económicas, sino también de recursos personales; falta de administración de dinero, de no saber cómo educar a los hijos [...] una familia vulnerable ante cualquier factor». En esta última definición de Paula se aprecia un discurso profesional en el que la responsabilidad de la situación es de la propia familia, por lo que se enfatiza la cuestión de la incapacidad de estas familias-problema, «son personas poco colaboradoras porque no son conscientes a veces de su situación, muchas veces por sus limitaciones personales» (Begoña).

Otro aspecto en el que coinciden la mayoría de las trabajadoras sociales entrevistadas es la relación que se atribuye a estas familias con un nivel de baja extracción económica:

Inés, «Entre todos los indicadores que al final presentan, pues son dificultades económicas [...] en temas laborales, [...] que si dependen de la pensión».



Magdalena, «son aquellas que [...] se ven inmersas en diferentes momentos de crisis, [...] a nivel económico, a nivel laboral, a nivel también familiar».

Sin embargo, algunas profesionales, coincidiendo con Mazer (1972), apuntan que no se las puede situar en una sola clase socioeconómica, «en cualquier contexto social puede haber FMp» (Marta). La diferencia es que estas últimas no suelen ser el perfil que acude a pedir ayuda a los servicios sociales públicos:

Emma, «a las otras FMp, de otro nivel socioeconómico, no las vemos. Y no quiere decir que no tengan los mismos problemas».

Claudia, «Suelen ser familias con un bajo nivel cultural (las que vienen a servicios sociales) [...] no siempre es así, [...] recordamos un caso que era una pediatra y pertenecía a una FMp.».

Un aspecto que surge durante las entrevistas y que coincide con la definición operativa del SIF es la transmisión transgeneracional de las pautas de repetición, «tienen una historia familiar pasada que parece que se está repitiendo» (Begoña).

Por último destacar cómo las profesionales se refieren a ellas como familias con resistencias al cambio, «dificultades para querer ayuda realmente profesional con un seguimiento correcto» (Inés).

Otras definiciones aportan una visión más general sobre la situación que están pasando las familias llamadas multiproblemáticas:

son aquellas que [...] vienen con muchos frentes abiertos, económico, legal, a nivel educativo, a nivel laboral [...] psicológico y emocional, a nivel de salud y, sobre todo, a nivel de las relaciones intrafamiliares y las relaciones con la familia extensa, [...] por dificultades de relación, a veces porque no tienen la familia aquí, [...] no es una situación de crisis que tienen en este momento sino que ya viene de atrás, [...] ha sido una situación progresiva, [...] que se ha ido cronificando [...] las habilidades personales y las habilidades familiares se han ido como atrofiando. (Roser).

También Adelaida aporta una visión más general, «es una familia que en determinados aspectos de su vida, no saben cómo resolver, [...] se van liando, [...] y al final sí, acaba habiendo problemas».

5.2. Estigmatización y responsabilización

El imaginario ideal de cómo tiene que ser una familia marca a aquellas que divergen de la estructura clásica tradicional, a las que la sociedad denomina familias normalizadas. En algunas de las entrevistas realizadas se identifica



cómo el sistema profesional plantea la necesidad de un cambio en aquellas familias que divergen de esa considerada normalidad.

Uno de los ejemplos es el que relata María, «la estructura ya no es la normal, y cuando digo la normal, digo la de la mayoría y la que la sociedad entiende como una estructura familiar».

Esta distinción entre la familia normalizada y la familia que diverge en la estructura tradicional todavía se hace más patente cuando introducimos las diferencias culturales. Emma introduce la dificultad de las profesionales de cómo intervenir para generar cambios cuando hay diferencias culturales, «no es lo mismo sobre todo cuando hablamos de gente autóctona que de gente de otras etnias, ¿no? es muy complicado».

En muchas ocasiones la identificación de las familias como multiproblemáticas está condicionada por la situación socioeconómica. Sin embargo, algunas de las profesionales entrevistadas piensan que es un error identificarlas con un contexto socioeconómico bajo. Además, consideran que no se debería estigmatizar, dado que también existen familias con características multiproblemáticas y un alto nivel socioeconómico:

Marta, «de cualquier contexto social puede haber FMp [...]. Yo creo que es un prejuicio que tenemos que desmontar».

Las construcciones mentales tanto de la sociedad en su conjunto, como de los profesionales que intervienen directamente con estas familias, pueden ser determinantes en la estigmatización. Algunas de las profesionales entrevistadas son conscientes de ello:

Lucía, «familia con muchos problemas, [...] y que a veces tendemos [...] a cronificarlos, porque cuando a mí me hablan de FMp yo pienso... uff! no saldrán, y es un error, puesto que si pensamos esto seguro que no salen».

María, «se reconocen por el estilo de... ya solamente por la forma de hablar, ya cuando ves una situación de incultura, la forma de vestir, eh... los problemas que plantean, el histerismo que a veces traen...».

Inés introduce otro aspecto relevante en la estigmatización y es la repetición de las pautas, la transgeneracionalidad:

En los pueblos, que es lo que nosotros vemos más, las FMp son familias estigmatizadas totalmente [...] tienen unos antecedentes que es muy difícil que la sociedad cambie, entonces los menores [...] serán estigmatizados [...] esta FMp que lleva 3 generaciones en un pueblo, al final empieza en la escuela a los 3 años y todo el mundo conoce a esta familia [...] es complicado cambiar, que la sociedad no la vea cómo estigmatizada.



Un cambio en el esquema mental y por tanto del imaginario, comportará un cambio en la actitud y el discurso del sistema profesional y de la sociedad. Ayudará a ver a la familia con problemas como a una familia. Y así lo expresan las siguientes profesionales, como Lidia, «es un trabajo muy bonito, que te da la oportunidad de conocer otras personas que luchan para cambiar su situación y esto te enriquece personalmente de una manera extraordinaria» o Carmen:

tengo la suerte de conocer a la persona y a sus circunstancias que esto es lo que no se ve cuando hablamos de este tipo de servicios [...] y detrás de esta etiqueta, que no deja de ser una etiqueta, hay personas con circunstancias...

Por tanto, algunas de las profesionales manifiestan el desacuerdo con identificar a las familias con muchas dificultades con el término FMP por el riesgo estigmatizador que puede producir. Dolores, «yo prefiero los términos que no sean tan taxativos, [...] el nombre parece que el peso de estas dificultades como que es mayor, que también [...] nos interferiría a los profesionales a la hora de intervenir» y Emma:

a mí no me gusta nada este término. [...] Me gustaría definir las de una manera más suave no? [...] sólo por ser un niño que naces aquí o naces allá ya tienes una... un futuro a veces ya preestablecido, que es difícil de cambiar.

Estas profesionales consideran importante buscar un término más adecuado, que no suponga un estigma para la familia. Emma, «Creo que es una etiqueta [...] que tenemos que ir con cuidado, [...] si ya ponemos etiquetas a todo el mundo ya es muy difícil después trabajar, [...] Y por otro lado, no nos queda otra que definir las». Por ello algunas profesionales como Claudia, desde una visión más holística, introducen al sistema profesional como variable que llevan a la multiproblematidad:

...y la familia sigue en su dinámica, no hay cambios [...] A veces se habla de FMP o servicios multiproblemáticos [...] a veces entre los servicios no ha habido entendimiento, los profesionales se quemaron, y llega un momento que reproduces lo mismo que se está repitiendo en la familia. Con lo cual no consigues ningún cambio.

En el análisis de las entrevistas no se observa referencias a las causas estructurales que generan las situaciones de dificultad y, en consecuencia, no se proponen actuaciones para intervenir sobre el contexto social en el que la familia se inscribe.



6 DISCUSIÓN

La familia multiproblemática es definida como aquella que presenta múltiples problemáticas, pero sobre todo por su incapacidad, cronificación, dependencia institucional, y en algún caso su resistencia al cambio.

En el análisis de los discursos de las profesionales entrevistadas se ha podido observar, junto con la dispersión con respecto al término de FMP, una visión que las estigmatiza y las responsabiliza de las dificultades que padecen, a la vez que les confiere una naturaleza problematizante.

Esto lleva a la necesidad de unificar unos criterios que favorezcan la construcción de una definición verdaderamente sistémica de las familias llamadas multiproblemáticas, que considere a las familias no sólo como un sistema en sí mismo, sino la interacción de éste con otros sistemas externos, y que sea el punto de partida para un abordaje integral y no estigmatizador. Esta visión obligaría a considerar el carácter estructural, multifactorial y procesual de la vulnerabilidad que, en demasiadas ocasiones, se obvia en el discurso profesional.

En el discurso de algunas profesionales se reconoce la estigmatización social de estas familias. Este estigma social construye un imaginario en el profesional que puede condicionar la relación, focalizando la intervención en los problemas y las carencias de las familias, dejando de lado las capacidades y fortalezas que favorecen el cambio del sistema familia-profesional y por tanto dificultando la posibilidad de cambio. Ampliar la visión podría permitir un cambio en la organización y prestación de los servicios de los sistemas de protección. Es decir, quitar parte del peso o responsabilidad que los sistemas atribuyen exclusivamente a la FMP, repercutirá en la familia pero también en el sistema profesional e institucional. Así, la intervención en la escalada de sucesivas crisis entre los dos sistemas —profesional y familiar— puede repercutir en el bienestar de la familia y en el del sistema profesional.

Focalizar la intervención en la familia y en sus incapacidades impide, por otro lado, trabajar con el entorno, no sólo con aquellos aspectos estructurales que favorecen la aparición de la dificultad sino también con los distintos sistemas con los que la familia interactúa, obviando la responsabilidad que éstos puedan tener en el mantenimiento y/o cronificación de la dificultad.

El propio concepto de FMP, tanto en la literatura como en los discursos de los profesionales, está impregnado de una fuerte responsabilización de éstas respecto a las problemáticas que viven. Se puede decir entonces que el propio



diagnóstico en el que se pretende explicar «qué es lo que les pasa» a estas familias estigmatiza y responsabiliza, ya que el concepto multiproblemática no describe su situación, sino que pretende explicar su naturaleza, a la vez que hace responsable a la familia de la reproducción generacional de sus problemas, por su incapacidad, colocada principalmente en el ámbito relacional, para afrontar y resolver su situación.

Paradójicamente, a pesar de identificar que gran parte de los problemas con los que se encuentran estas familias son de carácter social, en esta conceptualización y en este diagnóstico, se identifica una visión de las problemáticas que podríamos considerar social y, en tanto en cuanto se identifican con dificultades relacionales, colocan la respuesta en un ámbito terapéutico. El propio concepto de FMP tiene un cierto componente de psicologización de una serie de situaciones que, analizadas detalladamente, tienen su origen más en el contexto social que en los individuos que conforman la familia. Esta tendencia, instalada con demasiada frecuencia en la intervención social, responde a formas de intervención propias de modelos de Estado del Bienestar residuales, de *workfare* (Moreno y Serrano, 2007) en los que domina la individualización de las problemáticas sociales, interviniendo en las conductas, motivaciones y actitudes de individuos y familias por encima de trabajar en la modificación de las condiciones estructurales que posibilitan la existencia de los múltiples problemas, y que acosan a las familias.

En el mismo sentido, Serrano, Fernández y Artiaga (2012) invitan al análisis de las conceptualizaciones y los diagnósticos en tanto en cuanto determinan las políticas institucionales y el quehacer profesional. Por ello, el concepto de FMP hace pensar en una visión moral de la conducta de las personas y familias, a las que se adjudica una naturaleza problematizante y pasiva. La consecuencia no puede ser otra que intervenciones profesionales de carácter paternalista, que entienden a las familias como incapaces de gestionar su proceso vital.

Por otro lado, y no menos importante, la misma idea de contraponer el concepto y la realidad de las llamadas FMP al de las familias consideradas normalizadas induce a los profesionales a realizar actuaciones que busquen la adaptación de las familias «disfuncionales» a la realidad aceptada como normal y normalizante, en definitiva como buena y deseable, sin cuestionar las dificultades que esa supuesta normalidad genera. Esta visión no sólo obvia el trabajo con el contexto social, sino que remite al concepto de inclusión, de carácter claramente individualizador, frente a la concepción más socializadora de integración.

Una propuesta atrevida llevaría a plantear la necesidad de sustituir el concepto multiproblemáticas por el de multiproblematizadas. El objetivo de esta



propuesta es desechar concepciones estigmatizadoras y responsabilizadoras acerca de las familias que viven, de manera crónica, múltiples situaciones de dificultad, muchas de las cuales tienen una clara etiología social. Implica realizar un cambio en el mapa mental de los profesionales que estudian e intervienen con las familias. Supone delegar el peso y la responsabilidad sobre todo el sistema social, micro y macro, en el que las familias sufren e intentan resolver sus problemas. Implica no obviar la interacción que se establece entre la familia, el sistema profesional y el entorno social, político y económico, que si bien a menudo es capaz de generar respuestas y soluciones, en otras puede hacer aparecer nuevos problemas o participar en la cronificación de los ya existentes.

7 BIBLIOGRAFÍA

- BURNS, N. y GROVE, S.K. (2008): *Investigación en Enfermería*. Elsevier España, S.L.
- CAMPO, S. y RODRÍGUEZ-BRIOSO, M.M. (2002): «La gran transformación de la familia española durante la segunda mitad del S. XX», *REIS*, nº 100: 103-165.
- CAVA, M.J. y MUSITU, G. (2001): «Autoestima y percepción del clima escolar en niños con problemas de integración social en el aula», *Revista de Psicología General y Aplicada*, nº 54(2): 297-311.
- CEA D'ANCONA, M.A. (2007): *La deriva del cambio familiar. Hacia formas de convivencia más abiertas y democráticas*. Editorial Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- CRESWELL, J.W. (1998): *Qualitative Inquiry and Design: Choosing Among Five Traditions*. ThousandOaks: SAGE Publications.
- COLETTI, M. y LINARES, J.L. (1997): *La intervención sistémica en los servicios sociales ante la familia multiproblemática. La experiencia de Ciutat Vella*. Paidós Terapia Familiar.
- ESCARTÍN, M.J. (2004): «Familias multiproblemáticas y Servicios Sociales. Estrategias de intervención», *BITS: Boletín informativo trabajo social*, nº 6. ISSN-e 1578-9578.
- GIDDENS, A. (2009): *Sociología*. 5ª Edición. Alianza Editorial.
- GOFFMAN, E. (2006): *Estigma. La identidad deteriorada*. Amarrortu editores. Buenos Aires, Madrid.



- GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. y BRUGUÉ, Q. (2005): «Análisis de los factores de exclusión social», *Documentos de trabajo* (Fundación BBVA), N° 4, 2005.
- GÓMEZ, E. (2010): *Introducción a la Antropología Social y Cultural*. Universidad de Cantabria (en línea) <http://ocw.unican.es/humanidades/introduccion-a-la-antropologia-social-y-cultural/material-de-clase-1/pdf/tema4-antropologia.pdf>, acceso 20 de noviembre de 2012.
- GÓMEZ, E.; MUÑOZ, M.M. y HAZ, A.M. (2007): «Familias multiproblemáticas y en riesgo social: características e intervención», *PSYKHE*, n° 16: 43-54.
- GONZÁLEZ, J.J. y REQUENA, M. (2008): *Tres décadas de cambio social en España*. Segunda edición. Alianza Editorial.
- JURADO, T. (2008): «Las nuevas familias españolas», en GONZÁLEZ, J.J.; REQUENA, M. (eds), *Tres décadas de cambio social en España*. Segunda edición. Alianza Editorial.
- LAPARRA, M. *et al.* (2007): «Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión: implicaciones metodológicas (1)», *Revista española del tercer sector*. N° 5: 15-58.
- MAZER, C. (1972): «Characteristics of Multiproblem House Hold: a study in Psychosocial Epidemiology», *American Journal of Orthopsychiatry*, vol. 2.
- MARTÍNEZ, M.^a A.; MIRA-PERCEVAL, M.^a T. y REDERO, H. (1992): «Función específica de la familia en la atención social comunitaria. Su valor como recurso para la sociedad», *Alternativas: cuadernos de trabajo social*. N.º 1: 33-53.
- MATOS, A. y SOUSA, L. (2004): «How multiproblem families try to find support in social services», *Journal of Social Work Practice*, 18(1), 65-80.
- MORENO, L. y SERRANO, A. (2007): «Europeización del Bienestar y activación», *Política y Sociedad*, Vol. 44 n.º 2: 31-44.
- MILES, M.B. y HUBERMAN, A.M. (1994): *Qualitative data analysis: A sourcebook of next methods*. Newbury Park, CA: Sage.
- MORSE, J.M. y FIELD, P.A. (1995): *Qualitative Research Methods for Health Professionals*. ThousandsOaks: SAGE Publications.
- PANADÈS, C. (2001): «Familias y servicios multiproblemáticos: el ecosistema del maltrato Infantil» (en línea). <http://www.cop.es/colegiados/B-00085/escritos/articulos/multiproblematicas.HTML>, acceso 5 de diciembre de 2013.



RODRÍGUEZ, X.; ARAQUE, F. y SALAZAR, E. (2009): «Nociones de familia en el discurso de profesionales de Trabajo Social en espacios escolares», *Revista Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, nº 16: 91-100.

RUIZ, D. (2004): «Nuevas formas familiares». *Portularia*, nº 4: 219-230.

SANTIAGO, L. (1999): Material no publicado de Terapia Familiar Sistémica. Kine Centre de Teràpia Familiar. (en línea). <http://www.kine.org>, acceso 20 noviembre de 2013.

SANTISO, R. (2000): «La dialéctica entre la familia y el Estado del Bienestar», *Acciones e investigaciones sociales*. Nº 10, 2000, 23-48.

SERRANO, A.; FERNÁNDEZ, C.J. y ARTIAGA, A. (2012): «Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo», *REIS*, abril-junio, nº 128: 41-62.

SOUSA, L. y EUSÉBIO, C. (2005): «When multi-problem poor individuals' values meet practitioners' values!», *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 15, 353-367.



Localismo, globalización y desarrollo humano. Una visión alternativa a la globalización capitalista

Alfonso Dubois

Profesor Economía Internacional y Desarrollo, Instituto Hegoa, UPV/EHU
alfonso.dubois@ehu.es

Fecha de recepción: 10/10/2013

Fecha de aceptación: 10/12/2013

Sumario

1. Introducción.
2. Globalización y desarrollo local.
3. La revisión del desarrollo: la referencia del bienestar.
4. El desarrollo humano y la dimensión local.
5. Bibliografía.

RESUMEN

Tras décadas de vigencia de un modelo de desarrollo indiscutido, se ha abierto el debate al ponerse de manifiesto su no sostenibilidad. Por un lado, se encuentra el debate sobre si en la actual globalización hay espacios donde las sociedades locales pueden diseñar y ejecutar políticas económicas sostenibles alternativas. Por otro, el bienestar aparece como nueva referencia del desarrollo, ante la inadecuación de los indicadores tradicionales. La propuesta del desarrollo humano ofrece una visión alternativa del bienestar que se centra en las capacidades de las personas, pero en cuya concreción es fundamental el protagonismo del colectivo. La capacidad de una sociedad para definir su futuro es la clave para la rectificación de la globalización. Sólo desde esta nueva relación entre lo local y lo global será posible avanzar en una propuesta de desarrollo humano.

Palabras clave:

Globalización, desarrollo local, desarrollo humano, bienestar, apropiación.



ABSTRACT

After decades of validity of an undisputed development model, the debate has been opened because it has apparent it isn't sustainable. On the one hand, is the debate on whether there are spaces where local societies can design and implement economic policies sustainable alternatives in the current globalization. On the other hand, wellbeing appears as a new reference for the development, due to the inadequacy of traditional indicators. The proposal of human development offers an alternative vision of wellbeing which focuses on people's capabilities, but whose realization is fundamental the role of the collective.

The capacity of a society to define its future is the key for the rectification of the globalization. Only from this new relationship between the local and the global, it will be possible to advance a proposal of human development.

Keywords:

Globalization, local development, human development, wellbeing, ownership.



1 INTRODUCCIÓN

¿Cómo entender y relacionar estos tres conceptos de localismo, globalización y desarrollo humano desde la preocupación por conseguir un desarrollo justo para todos los pueblos? Esta pregunta es la que propone esta presentación y va más allá de una mera inquietud teórica, ya que pretende encontrar referencias para trabajar en el objetivo de construir un mundo donde todas las sociedades y pueblos tengan la oportunidad de hacer realidad su futuro. Dicho de otra manera, se trata de avanzar en el diseño de una estrategia global de cooperación que supere la relación dominante de ofrecer la ayuda desde los países ricos y se plantee el diseño de un nuevo escenario donde todos los países trabajen hacia un marco común de resolución de problemas colectivos.

Esto supone una modificación sustancial de los planteamientos que se han mantenido hasta ahora. Implica adentrarse en un proceso de tanteo para entender las nuevas realidades y dar las respuestas adecuadas, porque no hay marcos teóricos que permitan un diagnóstico inequívoco de los problemas, ni fórmulas que marquen esas respuestas. Pero, aunque no exista el modelo que ofrezca el escenario final a alcanzar, hay que esforzarse por entender los procesos que se encuentran en marcha y, sobre todo, identificar aquellos que tienen mayores potencialidades de conseguir resultados más justos. En otras palabras, se necesitan referencias y tenemos que hacer el esfuerzo por encontrarlas.

Nuestro objetivo es ofrecer pautas sobre cómo entender la relación entre lo local y lo global desde el enfoque del desarrollo humano que permita disponer de una plataforma para el diálogo y el encuentro entre todas las culturas y sociedades. Algo fundamental en la pretensión de construir una sociedad humana planetaria y para lo que no sirven las categorías que funcionaban en el escenario anterior. Si se ha producido un cambio profundo y si se quiere intervenir en el nuevo espacio, se requiere reformular o recrear las categorías que nos permitan entender y actuar eficazmente en él. De manera especial cuando se sigue pensando de manera simplista lo local y lo global como espacios nítidamente diferenciados entre sí. Hay una tendencia, como señala Pardo (2010: 19-20), a establecer una relación perversa y excluyente entre ambos. Por una parte, lo local, o los «lugares», como este autor lo denomina tan sugerentemente, se conciben como aquellas extensiones habitables, definidas y limitadas, únicas donde los seres humanos pueden nacer, vivir y morir como



seres humanos. Por otra, la globalización es como un vendaval que irrumpe en el lugar y lo arrasa, lo asola, dejando un solo producto inhabitable y vacío, llamado espacio global.

No puede mantenerse esta lectura tan destructora de la relación entre ambos, que es producto de una determinada concepción dominante de la globalización. Por eso la primera tarea consiste en revisar y cuestionar las ideas con las que estamos pensando lo local y lo global, que han estado alimentadas por una visión marcadamente economicista. Y es que las ideas y planteamientos del neoliberalismo, la corriente hegemónica de la economía en las últimas décadas, no ha sido una propuesta neutra. Ha remodelado los espacios de decisión en cuestiones relevantes, debilitando el papel de las instituciones políticas y sociales a favor de las instituciones económicas, ejerciendo una profunda influencia en la vida de los países y las personas. La toma de conciencia de esta hegemonía de la lógica del mercado ha hecho que renazca con fuerza la preocupación normativa. ¿Cómo se han podido perder los espacios donde los seres humanos configuran ellos mismos el sentido de su existencia, definen su propio concepto de buena vida y lo realizan en condiciones aceptables de libertad e igualdad? (Doménech, 1993:69). No cabe duda que la falta de un concepto de colectivo del bienestar se encuentra en la raíz de ese abandono; al no disponer de un proyecto común capaz de aglutinar los esfuerzos individuales, se cedió el terreno a la pugna competitiva del «sálvese quien pueda». Hay que tomar conciencia de lo que ha supuesto esa visión de los mercados globales como referencia central, que trasciende el ámbito de lo estrictamente económico e impregna casi todas las esferas de la vida en sociedad. Como señalaba Keynes, las ideas de los economistas y filósofos políticos son más poderosas de lo que suele creerse, ya sean verdaderas o falsas. Y hasta quienes se creen libres de toda influencia intelectual, generalmente son esclavos de algún economista desaparecido (PNUD, 2008: 33). Con esta llamada de cautela tan poco sospechosa, no hace falta mayor insistencia en la necesidad de revisar nuestras ideas de la globalización y el desarrollo. Tenemos que disponer de ideas propias, ya que si no corremos el riesgo de estar sirviendo a objetivos de desarrollo que no compartimos, sin ser conscientes de ello. Hay que aguzar la capacidad crítica y creativa para garantizar que estamos construyendo el desarrollo que consideramos valioso y deseable.

2 GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL

Uno de los debates centrales que suscita la actual globalización es si implica la homogeneización de las culturas. No vamos a entrar en esta discusión



por la complejidad que tiene, pero sí abordamos una de sus manifestaciones: la uniformidad o no de las políticas económicas de los países.

La propuesta dominante, representada por los defensores de la homogeneización, entiende que no puede haber otro objetivo para las economías locales que la mejora de la competitividad para poder integrarse en los mercados cada vez más globales. El mundo ha cambiado y no cabe discutir el protagonismo de los mercados globales, si no es a costa de pagar como precio la pérdida de cualquier pretensión de desarrollo. Consideran que los procesos actuales de globalización constituyen la respuesta más adecuada, sino única, a la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación y a la correlación de fuerzas económicas y políticas de nuestro tiempo. Quienes no entiendan esta exigencia están perdidos y firman su propia condena. Incluso ciertos planteamientos críticos, aunque discrepen de esta manifestación actual de la globalización, ven inevitable la homogeneización por estimar que las fuerzas que la sostienen son tan poderosas que no queda margen para otras políticas. Es decir, no hay escapatoria posible y no queda más remedio que aceptar esta imposición, aunque no se esté de acuerdo. Habrá que esperar tiempos mejores en los que haya huecos que permitan la introducción de otros procesos críticos, pero hoy resulta imposible.

La cuestión es hasta dónde esta inevitabilidad es real, o dicho de otra manera, si es cierta la inexistencia de espacios que permiten a las sociedades locales diseñar y ejecutar políticas económicas sostenibles alternativas a los planteamientos dominantes. No se trata de dar una respuesta únicamente desde la reflexión crítica, sino de indagar en experiencias que permitan ver si es posible poner en marcha iniciativas autónomas y diversas. En las últimas décadas se ha producido un fenómeno de descentralización, de potenciación de las instancias locales como formuladoras de estrategias de desarrollo local en muchas regiones del mundo. Estos procesos ofrecen una ocasión para analizar si ese mayor protagonismo de las entidades locales ha supuesto la aparición de respuestas novedosas y adecuadas a los intereses particulares, por encima de las exigencias externas. Estas propuestas de desarrollo local, más allá de circunscribirse a espacios a niveles inferiores al estatal, presentan diferencias sustantivas en las formas de afrontar el reto de la globalización. Pueden señalarse tres grandes corrientes según la naturaleza de la respuesta que ofrecen.

En primer lugar, se encuentra la posición que plantea el protagonismo de lo local únicamente en base a argumentos de eficacia. Se piensa que las reformas necesarias no pueden provenir de arriba abajo y que resulta más eficaz que sea desde las instancias de base donde se ponga en práctica el cambio necesario. Es decir, se opta por un ámbito más reducido que el estatal, porque desde él



resulta más fácil adecuarse a las exigencias del entorno internacional. Desde esta visión, la estrategia local de desarrollo sustituye o complementa a las estrategias estatales, pero no ofrece novedad en los contenidos. Esta concepción instrumental del desarrollo local implica la aceptación de la homogeneización de las políticas y el abandono de cualquier propuesta propia. La propuesta se reduce a proponer la descentralización como la mejor forma de integrarse en los mercados globales, pero siempre acomodándose a las reglas de estos.

Una segunda posición, que se encuadra dentro de la corriente del desarrollo endógeno, resulta más interesante. Pone el énfasis en analizar las capacidades propias de cada sociedad local como un activo a tener en cuenta, lo que le lleva a renunciar a esa dependencia. Rechaza esa inevitabilidad de la acomodación y considera que aceptar esa dependencia supone negar las oportunidades reales de desarrollo para la mayoría de las sociedades. Únicamente unas pocas economías disponen de los recursos y capacidades necesarias para diseñar y realizar planes de crecimiento y prosperidad por sí mismas; mientras que la mayoría carecen de posibilidades de intervenir o modificar esas influencias externas y se ven obligadas a funcionar a remolque. Ante esta perspectiva, el desarrollo local se presenta como un rechazo de la dependencia y una apuesta por volcar el esfuerzo en la potenciación de los recursos propios, antes que preocuparse únicamente en reaccionar ante los estímulos externos. No desconoce éstos, pero entiende que sin una atención específica hacia el espacio propio cualquier acomodación a las exigencias externas conduce al fracaso.

Desde las propuestas del desarrollo endógeno se han formulado estrategias de desarrollo local con una visión amplia del desarrollo que incluye el fortalecimiento de las instituciones y la búsqueda de modelos de gobernanza idóneos para resolver los desafíos, que ponen el énfasis en la participación de todos los agentes locales y la formación de las personas que haga posible la innovación social y tecnológica. En definitiva, amplía el marco del desarrollo más allá de los objetivos económicos tradicionales y se añaden las reformas institucionales y la participación ciudadana en la adopción de estas reformas y en la aceptación de nuevas actitudes y valores. Esta tendencia supone una afirmación de lo local frente a lo global, pero no ofrece una clara alternativa a la globalización.

La tercera propuesta se inserta en esta línea, pero contiene un componente que la diferencia: la inclusión decidida de la dimensión normativa como elemento constituyente del desarrollo local, entendida desde los presupuestos del desarrollo humano. Esto se traduce en que lo local sí se contempla como alternativa frente a lo global, es un espacio donde cabe la creación de nuevas formas de relación que, a su vez, suponen formas nuevas de funcionar dentro



del marco de la globalización. Aunque en algunas propuestas de desarrollo local esta dimensión se encuentra explícita, sin embargo no forma parte central a la hora de formular las estrategias.⁽¹⁾ Esta tercera opción parte de una concepción alternativa del desarrollo que encuentra en la dimensión local un lugar desde donde puede llevarse a la práctica. Esto nos lleva al siguiente punto de la reflexión: las nuevas categorías del desarrollo.

3 LA REVISIÓN DEL DESARROLLO: LA REFERENCIA DEL BIENESTAR

Tal vez el debate sobre el desarrollo sea uno de los más interesantes que se han abierto últimamente. Durante mucho tiempo se ha dado por sentado cuáles eran los objetivos del desarrollo y la discusión se limitaba a precisar las políticas más adecuadas, según la coyuntura, para alcanzarlos. Es cierto que han existido voces críticas que propugnaban otras prioridades, pero su fuerza era débil y no llegaron a impregnar, salvo en momentos ocasionales, la práctica oficial. Sin embargo, hoy este panorama se ha alterado. No puede decirse que haya una posición consolidada, pero sí que se encuentran en marcha una serie de procesos que manifiestan una preocupación generalizada de incomodidad frente a las certezas anteriores, cuando no las cuestionan abiertamente. Por eso, tiene sentido preguntarse qué ha ocurrido con el desarrollo.

Además, la revisión de la relación local/global que se hace en la tercera posición antes señalada, con su énfasis en lo local, no se limita a proponer una mera cuestión del espacio de aplicación, ahora más reducido al cambiar la perspectiva desde lo global a lo local. No se trata de plantear nuevas relaciones local/global para seguir haciendo lo mismo, ni de poner en práctica el desarrollo de siempre, pero en diferentes ámbitos. Se trata de encontrar nuevos conceptos de lo local y lo global porque se parte de un nuevo referente de desarrollo.

¿Qué es lo que esta revisión pone en cuestión del desarrollo? Nada menos que dos de los supuestos centrales que lo habían caracterizado en la segunda mitad del siglo XX. El primero, la idea de la modernización como el modelo a seguir; el segundo, la hipótesis de que todos los países podrían alcanzar esa meta, aunque no fuera al mismo nivel que el de los más ricos. En otras palabras, el concepto de desarrollo dominante daba por supuesto que tenía el potencial de ser universal en los dos sentidos siguientes: era un referente general y era posible generalizarlo.

(1) En esta línea hay que destacar la propuesta del Desarrollo Económico Territorial (DET) formulada desde ILPES/CEPAL.



El punto de inflexión es que ese desarrollo, incuestionable y vigente en el siglo pasado, ha demostrado sus debilidades y obliga a un debate profundo sobre cuál es el desarrollo deseable y posible a nivel global. Ya no cabe legitimar un modelo de desarrollo que sólo pueda llevarse a cabo en un país y no en otros. La sociedad global no permite la persistencia de un modelo de desarrollo excluyente que lleva aparejado el conflicto, que, a su vez, no se ve como deseable en el actual marco de interdependencia.

La crisis actual, más allá de los acontecimientos desencadenados desde su estallido a mediados de 2008, ha puesto de manifiesto la crisis de un modelo que ya no es viable ni deseable. Al desprenderse el velo de buen funcionamiento que ofrecía el crecimiento aparente de la economía, ha aparecido la crisis, gestada desde años atrás, de un modelo económico y social que ha creado un deterioro medioambiental profundo y que muestra su insostenibilidad, además de evidenciar que la gobernanza vigente es incapaz de resolver problemas básicos de justicia y eficacia en la resolución de los problemas. Por otra parte, la crisis ha sido la ocasión para mostrar tanto los efectos y el alcance de la creciente interdependencia global, al comprobar la expansión de sus consecuencias de forma tan general, profunda y diversa por todo el mundo, como la inadecuación de las instituciones vigentes para responder a ella.⁽²⁾

El diagnóstico más compartido es que el orden económico actual no puede continuar y que debe cambiar. La denuncia de la insostenibilidad del modelo de crecimiento ya fue formulado anteriormente por movimientos sociales e instituciones vinculadas con el desarrollo y el medio ambiente, pero la novedad se encuentra en que se ha abierto el círculo de la contestación e incluso desde plataformas vinculadas con instancias representativas de las actuales estructuras de poder hay un principio de aceptación de la misma.

Sin pretensión de ofrecer un panorama exhaustivo de pronunciamientos, veamos algunos que sean representativos del actual cuestionamiento. En el ámbito de la academia, las posiciones críticas que propugnan modificaciones importantes en el sistema son mayoría, aunque existan una gran variedad dentro de ellas. Los desafíos de una realidad cambiante, que se presenta compleja e incierta, han llevado a amplios sectores del pensamiento económico a revisar los presupuestos teóricos y metodológicos dominantes. Una crítica reiterada se centra en la incapacidad de los modelos utilizados para entender la

(2) DAES (2010): «La crisis económica mundial de 2008-2009 reveló fallas sistémicas en el funcionamiento de los mercados financieros y grandes deficiencias en el núcleo mismo de la formulación de las políticas económicas. El rápido contagio del derrumbe financiero sufrido por los Estados Unidos a casi todo el mundo, con repercusiones negativas en el empleo y en los medios de vida, puso de manifiesto la interdependencia de la economía mundial. Además, la crisis económica y financiera se sumó a varias otras crisis.»



realidad de la economía actual, que se ha puesto de manifiesto de manera especial durante la crisis.

En el campo de las instituciones multilaterales son varias las que expresan la necesidad del cambio. Por ejemplo, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU afirmaba que estamos en una nueva época que exige la reorientación de los paradigmas del desarrollo, porque la actual crisis mundial ha desencadenado una nueva oleada de reacciones que han llevado a tener que reevaluar las teorías convencionales (DAES, 2010). Más recientemente, en el informe de 2013, destacaba los retos a que se enfrenta el mundo en las tres dimensiones: económica, social y ambiental (DESA, 2013).

La UNCTAD, agencia de Naciones Unidas que elabora anualmente un informe sobre la situación de los países más pobres, emitía un diagnóstico bien explícito: «...ya no es posible seguir “como si nada”. Se ha hecho necesario reconsiderar el paradigma del desarrollo... se necesitarán nuevos enfoques que garanticen que, después de la crisis, el desarrollo será más sólido e incluyente» (UNCTAD, 2009). La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de Naciones Unidas, expresaba con claridad que la crisis ha generado un profundo debate sobre el devenir de la lógica de acumulación económica, las reglas de funcionamiento del sistema económico mundial y el papel de las políticas públicas y el Estado en la dinámica social y económica (CEPAL, 2010: 6).

El mero hecho de preguntarse por la sostenibilidad del modelo supone cuestionar de alguna manera el propio concepto de progreso o de bienestar. Abrir ese debate implica reconocer que el futuro que antes se consideraba deseable y posible, ahora, cuanto menos, adolece de operatividad y debe modificarse. Aunque no se llegue a expresar con toda claridad, pensar en un futuro con un crecimiento distinto y más equilibrado a nivel global supone replantear los parámetros con los que hasta ahora se entendía el progreso. En esta coyuntura histórica, ello implica introducir unos mínimos planteamientos de solidaridad para que el sistema funcione, poner en marcha una solidaridad funcional que impone la realidad. Si se pretende ir más allá en los alcances del cambio y se propone un nuevo proyecto de lo que se entiende como deseable y posible, éste requerirá una solidaridad creativa, mucho más exigente que la primera.

¿De qué cambio se está hablando? ¿Hay una visión compartida sobre su naturaleza? Cuando se trata de precisar el alcance de esa revisión y la definición de sus nuevos contenidos el consenso se diluye y las posiciones se dividen entre un abanico muy amplio de contenidos. Esto no sorprende, porque ahora no se trata de pensar el desarrollo sólo para los que consideramos países en desarrollo, sino qué desarrollo es posible en la globalización para



todos los países. Responder a este desafío implica plantear modificaciones en el actual status de los países ricos, lo que ocasiona evidentes resistencias. Pueden distinguirse dos posiciones sobre el cambio: a) las que ponen el énfasis en revisar los procesos mientras que los objetivos o prioridades permanecen inalterados o con modificaciones muy ligeras; y b) las que inciden en la necesidad de revisar los propios objetivos y, obligadamente, también los procesos. Las primeras no se proponen el cambio del sistema, aunque se reconoce la necesidad de introducir cambios; las segundas, consideran que debe procederse a un replanteamiento de las bases del sistema; que debe hablar de una alternativa más que de una reforma o revisión.

Un aspecto interesante en este debate es la aparición de un nuevo referente del desarrollo: el bienestar. En la revisión de los contenidos y prioridades del desarrollo se ha producido, desde muy diversas posiciones teóricas, una progresiva aceptación del concepto de bienestar como referente del desarrollo. Desde la preocupación por el cambio climático y las restricciones de los recursos naturales han surgido muchas las propuestas para replantear los objetivos del bienestar que, a su vez, obligan a reformular las prioridades del desarrollo. Por otra parte, las críticas a las concepciones occidentales del desarrollo por parte de otras culturas abren el debate sobre cuál debe ser el bienestar. Recientemente ha alcanzado una especial difusión la visión del «buen vivir» de los pueblos andinos conocida como *sumak kawsay* o *sumak qasaña*, que se ha convertido en referencia en los casos de Ecuador y Bolivia (ACOSTA, 2013).

¿Por qué se propone esta nueva referencia? Son varias las razones. En primer lugar, la progresiva inclusión de otras dimensiones más allá de la económica cuando se trata de establecer las prioridades que deben servir de referencia para valorar los resultados de las políticas de cara al desarrollo. El término desarrollo ha quedado marcado por su excesiva dependencia de indicadores macroeconómicos, que no reflejan la realidad de las situaciones de las personas. La incorporación de otro tipo de indicadores para evaluar los resultados ha llevado a reemplazar el anterior término por otro más pluridimensional como es el de bienestar. Otra razón se encuentra en el creciente peso que se concede a la referencia de la persona. La determinación de los criterios de evaluación no puede hacerse desde instancias técnicas o políticas sin tener en cuenta las valoraciones que sobre sus expectativas de vida tiene la gente, así como la evaluación debe considerar las percepciones de las personas sobre los resultados. La necesidad de legitimar la acción pública ante la ciudadanía ha llevado a plantear el bienestar como referencia, como concepto más apropiado para recoger las consecuencias reales que la actividad económica tiene en la vida de las personas.



Además, el concepto de bienestar tiene una connotación positiva, de especial interés cuando se trata de los países en desarrollo, y en especial de los llamados países pobres, donde el mero hecho de etiquetarlos como pobres otorga una especie de estigma que impide considerar sus potencialidades o, en cualquier caso, se tiende a poner de relieve sus carencias y obstáculos para iniciar la senda del progreso. Esto resulta igualmente de aplicación en el tratamiento que se suele dar a los sectores o personas pobres de cualquier sociedad. Más aún, el concepto de bienestar obliga a considerar la dimensión normativa, abre la pregunta sobre sus contenidos, lo que forzosamente lleva a plantear cuál es la concepción de lo que debe pretenderse como objetivo para una persona de manera que se pueda afirmar que «está bien».

Esta referencia al bienestar como pauta de evaluación de la actividad económica se ha dado no sólo en el ámbito de lo que se conoce tradicionalmente como economía del desarrollo, limitada a considerar los llamados países en vías de desarrollo, sino que se ha extendido a la hora de determinar los objetivos que debe perseguir cualquier país, incluidos los más ricos, como se ha puesto de manifiesto con las recientes iniciativas surgidas para revisar la medición del bienestar. La expresión más significativa de este proceso se encuentra en el reconocimiento de que la renta per cápita, indicador indiscutido durante todo el siglo XX, no refleja adecuadamente el bienestar. Pocas referencias, por no decir ninguna, han gozado de tanta legitimidad para evaluar los resultados del modelo. El incremento de la renta per cápita se consideraba que implicaba aumento del bienestar general, del progreso o del desarrollo. Esta búsqueda de nuevos indicadores supone un cambio trascendental que no responde a una moda o a exigencias coyunturales. Desde hace varios años, la OECD y la Unión Europea tienen en marcha proyectos de búsqueda de nuevas formas de medir el bienestar. Incluso los gobiernos francés, cuando estaba presidido por Sarkozy, y británico, por Cameron, se han comprometido a diseñar indicadores más idóneos para reflejar el bienestar de su población.⁽³⁾ Las iniciativas para encontrar indicadores, o un indicador sintético, capaces de recoger de forma más idónea el progreso se han incrementado en la primera década de este siglo, en iniciativas emprendidas tanto por instituciones privadas como públicas.⁽⁴⁾

(3) El informe de la Comisión Sen-Stiglitz-Fitoussi ha sido ampliamente divulgado (Stiglitz y otros, 2013). La Comisión Europea lanzó la propuesta *Más allá del PIB* (http://ec.europa.eu/news/economy/090908_es.htm) con la finalidad de desarrollar indicadores más completos, que reflejaran el nuevo contexto político y técnico y que incorporen los logros y pérdidas sociales y medioambientales. Por su parte la OECD ha puesto en práctica las iniciativas *Midiendo el progreso* (www.oecd.org/progress) e *Índice de una vida mejor* (<http://www.oecd.org/statistics/betterlifeinitiative/measurewell-beingandprogress.htm>)

(4) En www.oecd.org/progress se recoge una significativa relación de los indicadores elaborados por diversas instituciones.



4 EL DESARROLLO HUMANO Y LA DIMENSIÓN LOCAL

No es suficiente situar el bienestar como nueva referencia, es necesario especificar su contenido, ya que existen concepciones muy diferentes del mismo. Más aún, los objetivos de bienestar que se marcan las sociedades ricas no tienen en cuenta la realidad de la sociedad global. Las primeras no se sienten interpeladas por la segunda a la hora de precisar los niveles posibles y deseables de desarrollo. Esto no sorprende en cuanto ha sido el proceder histórico de los países poderosos, pero sí sorprende cuando la interdependencia aparece como un elemento central de nuestra vida como sociedad planetaria. Ya no pueden establecerse objetivos de desarrollo deseable y posible sin contemplar las aspiraciones y realidades de los demás países. En definitiva, es una definición del bienestar a la que le falta la dimensión normativa que permite legitimarla.

La propuesta del desarrollo humano, impulsada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1990, introduce la dimensión normativa en la definición misma del desarrollo. La base teórica de la propuesta se encuentra en el enfoque de las capacidades de Sen, cuyo objetivo era proponer un espacio alternativo para conceptualizar el bienestar. La apertura del concepto de bienestar hacia dimensiones más allá de las meras satisfacciones personales supone una visión alternativa que se traduce en conceptos igualmente alternativos de desarrollo y pobreza. El desarrollo humano sitúa la evaluación en el espacio de las capacidades de las personas y no en los recursos que dispone la sociedad en su conjunto. Esto supone un cambio cualitativo frente al concepto de bienestar dominante que encontraba su referencia en la disponibilidad de recursos, cuyo indicador de la renta per cápita es el mejor exponente del olvido que se tenía de la situación real de las personas. De aquí se deduce que el nuevo concepto de bienestar se hace en función de las personas, sin distinción de los lugares donde se encuentran. Es decir, se define como referencia universal.

Es importante destacar que cuando se habla de definir el bienestar no se trata de determinar el horizonte último al que debe llegarse. Establecer cuándo una persona empieza a ser persona no implica vislumbrar un mismo resultado para todas las personas en cualquier lugar y de cualquier condición, ni siquiera expresar la gama de posibles estados deseables que ella puede tener. Definir el bienestar consiste en saber cuándo un ser humano tiene o no la oportunidad de desarrollar su potencial como persona; es decir, definir en positivo los funcionamientos y capacidades mínimas para que cada persona ponga en marcha su particular e indelegable búsqueda de forma de vida que considere digna de ser vivida.



Pero ¿quién y cómo se define el bienestar? En el proceso de definición hay dos niveles diferenciados: a) las referencias universales donde nos reconocemos como seres humanos, cuya determinación es el resultado del consenso entre las distintas sociedades y que se encuentra en continua elaboración; b) la concreción local de esas referencias, que debe llevarse a cabo de manera inexcusable por cada sociedad y que se plasma en los objetivos de bienestar que se traza. Aquí nos interesa destacar cómo la concreción del bienestar plantea el papel insustituible de las sociedades en su definición. Más aún, el bienestar global no puede venir dado sin la búsqueda de las diferentes formas de convivencia creativa que surgen de las múltiples ideas o visiones de bienestar que proponen las distintas sociedades.

Esta parte del proceso de definición del bienestar que corresponde a cada sociedad es lo que hoy se denomina como proceso de apropiación y que es la base de cualquier propuesta de desarrollo que quiera calificarse de humano o, al menos, para que sea eficaz. En su sentido más profundo, la apropiación se refiere a que cada sociedad tenga la capacidad de tomar las decisiones que afectan a su futuro, de definir los objetivos que considera deseables. La apropiación supone reconocer que cada comunidad o cada colectivo deciden autónomamente sus preferencias o prioridades, lo que conlleva nuevas formas de participación para conseguir esa definición de objetivos. Supone romper con la práctica de imposición externa ya antigua, que en las últimas décadas se había practicado con especial intensidad y extensión a través de la condicionalidad del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Aceptar el principio de apropiación implica un cambio profundo al otorgar un papel protagonista a los agentes locales. Para que se dé la apropiación colectiva de una sociedad, las personas que forman parte de ella también tienen que apropiarse de su futuro personal, es decir, tener la capacidad de definirse por sí mismas. Si un ser humano no puede decidir por sí mismo carece de la base para ser persona. Pero esa apropiación que, en principio, es personal no puede entenderse individualistamente. La capacidad de uno para elegir se realiza dentro de estructuras comunes de vida; no se puede separar el ejercicio de la libertad humana y la elección de la comunidad histórica. Lo que define y mantiene a un ser humano es su inserción en una comunidad. Lo específico de la vida humana es que los humanos hacen cosas propias y así construyen la realidad que las rodea (DENEULIN, 2006: 69-70). La apropiación supone crear una nueva realidad, los seres humanos necesitan hacer cosas por sí mismos (propias) para construir un proyecto de vida personal y, a su vez, construyen sus personales proyectos de vida en tanto se apropian en cierta forma de la particular realidad social e histórica en la que se encuentran. Por eso, dentro de una misma realidad social, las



personas pueden tener planes de vida diferentes, según cómo se apropien de esa realidad.

Así, la apropiación es un proceso que parte de la idea del bienestar individual, integra el colectivo, nos sitúa en la dimensión local y nos lleva a la global. Apropiarse del futuro cada sociedad implica un cambio profundo de las reglas de juego del escenario internacional, de manera que permitan la convivencia armónica de esa pluralidad de futuros emergentes. Una lectura «fuerte» de la apropiación es proponer la emergencia de una sociedad global más participada y participativa donde ya no vale la posición imperial y se impone un multilateralismo activo. Por eso, garantizar que se produce un auténtico proceso de apropiación no puede limitarse a contemplar el mismo reducido a los límites de cada sociedad. La definición de los objetivos que cada sociedad pueda considerar deseables y posibles están condicionados en gran manera por el contexto. Si son sociedades locales, por el contexto estatal; y si se trata de la sociedad estatal, por el contexto internacional.

La propuesta de la apropiación se encuentra recogida como uno de los principales acuerdos de la Declaración de París, celebrada en el año 2005, que representa el nuevo consenso de la comunidad internacional para configurar una cooperación al desarrollo más eficaz, suscrita por los organismos multilaterales y un importante número de países. Ciertas interpretaciones de esa Declaración destacan la necesidad de que se produzcan cambios a nivel local para adecuarla a una actividad económica que cada vez más se regirá por los mercados internacionales. Entienden que esos cambios deben ser emprendidos por los propios gobiernos y sociedades locales, a ellos corresponde asumir la iniciativa en esta integración; porque, si no lo hacen ellos, nadie podrá hacerlos y se verán apeados de la globalización, sin oportunidades de desarrollarse. Es una forma de entender la apropiación.

Pero desde el desarrollo humano, este planteamiento no conduce sino a una mayor desigualdad e inestabilidad, cuyo resultado para los países más pobres ha sido negativo no sólo porque el crecimiento económico ha sido insuficiente, sino por la aparición de procesos de desestructuración social y pérdida de identidad de los grupos y de las personas, que dificultan su desarrollo. Son dos formas distintas de entender la relación entre lo local y lo global. En la primera visión lo que hay que revisar son los procesos, la forma en que los países se adecuan al nuevo orden, donde el proceso de apropiación consiste en «hacer suyos» los principios de funcionamiento establecidos desde las actuales instancias de gobierno de la globalización (G-8, G-20, FMI, OMC y Banco Mundial). En la segunda, es necesario cambiar el orden imperante que es quien dificulta el desarrollo de los países más pobres y para



ello deben revisarse las prioridades del desarrollo. Esto no será posible sin las propuestas de desarrollo de cada sociedad, a partir de las cuales tendrá sentido alcanzar consensos globales. La apropiación real es el proceso que permite poner en marcha la revisión del futuro deseable y posible para la sociedad global.

El Informe sobre Desarrollo Humano de 2010 revisó la anterior definición del desarrollo humano centrada en las personas consideradas individualmente y puso de relieve la necesidad de reconocer la particularidad de los países y las comunidades. Las fórmulas globales han mostrado ser inherentemente imperfectas, por lo que destaca la importancia de pensar primero en los principios y cada contexto dirá cómo traducirlos en políticas específicas. Eso supone tomar en serio el contexto: aquellas políticas que no se basen en la realidad institucional de cada lugar pierden toda su aplicabilidad. Pero junto a esta afirmación del protagonismo local, señala la necesidad de encarar los desafíos globales para lo que se requiere construir un sistema de gobernabilidad global que tenga como objetivo un entorno mundial estable y sustentable (PNUD, 2010: 8-9). En resumen, una nueva comprensión de la relación local-global entendida desde los principios de justicia del desarrollo humano.

5 BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, A. (2013): *El Buen Vivir. Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos*. Icaria-Antrazyt, Barcelona.
- CEPAL, *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 2010. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf (fecha consulta: 25/03/2014).
- DAES, *Estudio Económico y Social Mundial, 2010*. ONU, Nueva York, 2010 Disponible en: http://www.un.org/es/mdg/summit2010/pdf/overview_sp.pdf (fecha de consulta: 25/03/2014).
- DESA, *World Economic and Social Survey 2013. Sustainable Development Challenges*. Department of Economic and Social Affairs, UN, New York, 2013.
- DENEULIN, S. (2006): *The Capability Approach and the Praxis of Development*, Palgrave-MacMillan, New York, USA.
- DOMÈNECH, T. (1993): «... y fraternidad.» *Isegoría, Revista de filosofía moral y política*, n° 7, abril 1993, pp. 49-77.



PARDO, J. L. (2010): *Nunca fue tan hermosa la basura. Artículos y ensayos*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.

PNUD, *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008: Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano?*, PNUD, Guatemala, 2008. Disponible en: <http://www.desarrollohumano.org.gt/content/indh-20072008> (fecha consulta: 25/03/2014).

PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, 2010. La verdadera riqueza de las naciones*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2010. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_complete_reprint.pdf (fecha de consulta: 25/03/2014).

STIGLITZ, J. E.; SEN, A. y FITOUSSI, J. P. (2013): *Medir nuestras vidas. Las limitaciones del PIB como indicador de progreso*. RBA, Barcelona.

UNCTAD, *Los Países Menos Adelantados, Informe 2009. El estado y la gobernanza del desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2009. Disponible en: http://www.unctad.org/en/docs/ldc2009_en.pdf (fecha consulta: 25/03/2014).

Documentación

- 1** Consideraciones y perspectivas sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015. 221





Consideraciones y perspectivas sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015

En esta ocasión ofrecemos dos documentos cuyo tema fundamental es la agenda de desarrollo post-2015.

En primer lugar, y bajo el título *Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible*, nos encontramos con un estudio que tiene su origen en un encargo formulado por la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), con el objeto de disponer de criterios y propuestas técnicas que ayuden a la Administración Española, y al resto de actores del sistema de cooperación, a participar de forma más activa e informada en el proceso de definición de la nueva agenda de desarrollo post-2015.

Este estudio, bajo la dirección de *José Antonio Alonso*, pretende centrar la atención sobre aquellos aspectos de la nueva agenda que se consideraban polémicos o en los que, al menos, no existía una posición definida y consensuada a escala internacional.

A continuación, ofrecemos el texto elaborado por *Caritas Internationalis* cuyo título es *Perspectivas sobre la agenda de desarrollo post-2015: nuestros «no negociables»*. Se trata de la Declaración elaborada por Caritas Internationalis el pasado 4 de octubre 2013 en la que centra sus mensajes claves y su posicionamiento a este respecto.



1 COMPROMISO GLOBAL POR UN DESARROLLO INCLUYENTE Y SOSTENIBLE. CONSIDERACIONES SOBRE LA AGENDA POST-2015⁽¹⁾

1.1. La declaración del milenio: un marco normativo de referencia

1. La aprobación de la Declaración del Milenio y la subsiguiente fijación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) constituye una de las más exitosas e influyentes iniciativas promovidas por la comunidad internacional en el último medio siglo. Como consecuencia de su aprobación y seguimiento se logró situar a los derechos de las personas y a la lucha contra la pobreza en un puesto relevante de la atención internacional, obligando a instituciones internacionales y gobiernos nacionales a rendir cuentas respecto de su contribución a esos objetivos. Aún con sus limitaciones, los ODM se conformaron como el referente más central desde el que juzgar los avances cosechados en la lucha contra la pobreza a escala global en la última década.
2. La Declaración del Milenio estableció un marco de valores para la comunidad internacional enteramente válido, que debiera seguir inspirando los esfuerzos que ahora se hagan por definir una nueva agenda de desarrollo sostenible. En el primer capítulo de la Declaración, se identifican aquellos valores fundamentales que deben permear las relaciones internacionales en el siglo XXI: libertad, equidad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidades compartidas. La concepción del desarrollo a la que remite la Declaración está asentada en el proceso de realización más pleno de los derechos humanos, en todas sus dimensiones. Al tiempo, la Declaración reclama la necesidad de un mundo no sólo más pacífico y más próspero, sino también más justo, para lo que se requieren cambios en las reglas internacionales que promuevan una globalización más incluyente. Como manifiesta la Declaración, «el desafío central del momento es asegurar que la globalización se convierta en una fuerza positiva para toda la población mundial. Porque mientras la globalización ofrece grandes oportunidades, en el presente sus beneficios están muy desigualmente compartidos, al tiempo que sus costes están desigualmente distribuidos». En suma, la Declaración del Milenio fue más allá de los propósitos que definen los ODM: de hecho, aun cuando alguno de esos objetivos se alcancen en el plazo previsto, el mundo al que remite la Declaración

(1) Se puede acceder al documento completo en el siguiente enlace: <http://fiiapp.org/pdf/tablon/8594df849654097ec0101641e351b7e4.pdf>

del Milenio está lejos de ser una realidad cercana. Por ello, la Declaración del Milenio debiera seguir siendo el marco normativo que inspire la nueva Agenda Post-2015.

1.2. Aprender de los logros y de las limitaciones de los ODM

3. Son muy diversos los logros que se asocian a la definición de los ODM, pero tres aparecen como especialmente destacables. En primer lugar, el acuerdo internacional en torno a esos objetivos tuvo, sin duda, un *efecto movilizador a escala internacional*: logró que las sociedades fijasen su atención en la lucha contra la pobreza y estimuló que gobiernos y sociedades, de países desarrollados y en desarrollo, movilizasen recursos para avanzar en las metas marcadas. En segundo lugar, los ODM fueron concebidos como *compromiso conjunto del sistema internacional*, asumiendo que la lucha contra la pobreza, en todas sus formas, es una responsabilidad compartida a escala global. Como consecuencia, los ODM difundieron un sentido de «misión», que estimuló los esfuerzos nacionales y ayudó a generar una cierta emulación entre los países en sus esfuerzos por hacer realidad lo acordado. Finalmente, mientras algunos de los objetivos pueden ser objeto de debate, *haber definido metas cuantitativas*, asociadas a un plazo preciso de realización, fue una de las aportaciones más valiosas de los ODM. Esto posibilitó tanto el seguimiento de los progresos como la focalización de los esfuerzos nacionales.
4. Si las aportaciones de los ODM son bien conocidas, no lo son menos algunas de sus limitaciones. Entre las más destacables figuran las seis siguientes:
 - En primer lugar, de forma no necesariamente deliberada, los ODM condujeron a una *simplificación de la agenda de desarrollo*. A ello contribuyó la insistencia y focalización de esfuerzos en el combate contra las formas extremas de pobreza, sin advertir que, si bien erradicar la pobreza debe ser un objetivo central, en modo alguno agota las dimensiones propias de una agenda de desarrollo. Así, aspectos muy relevantes que habían estado presentes en la Declaración del Milenio, quedaron excluidos de la relación de objetivos y de metas propuestas. En este ámbito se encuentran muchas dimensiones de los derechos humanos y otras formas inmateriales de progreso, tales como la libertad política, la participación social o la lucha contra la desigualdad y la discriminación. Otras dimensiones, como la ambiental o la equidad de género, fueron consideradas, pero de forma muy restrictiva.



- En segundo lugar, aunque la definición de objetivos y metas tuvo un valor positivo indiscutible, el *silencio de los ODM acerca de los medios y estrategias* para hacer realidad esos propósitos puede ser interpretado como una manifiesta debilidad. En primer lugar, porque motivó que los objetivos se definiesen sin alusión alguna a las causas que motivaban los niveles de pobreza, de degradación ambiental y de carencias en la cobertura de necesidades básicas que se querían combatir. Se identificaban los síntomas, pero no se aludía al marco de políticas a nivel nacional e internacional que los hacía posibles. Y, en segundo lugar, hizo pensar a muchos que el logro de los ODM podía ser el resultado espontáneo de la mera inyección de más recursos (provenientes de los presupuestos nacionales y de la ayuda internacional) orientados a los sectores sociales básicos (como educación y salud) en los países en desarrollo, dejando todo lo demás igual. Aspectos cruciales que debieran formar parte de una estrategia de desarrollo incluyente y sostenible, como la creación de capacidades productivas y empleo, el diseño de políticas macroeconómicas estables y no recesivas, la equitativa y sostenible gestión de los recursos naturales o la construcción de una gobernanza democrática y eficiente quedaron excluidos.
- En tercer lugar, como consecuencia de los modos en los que se definieron las metas cuantitativas, existe el juicio de que los sistemas de seguimiento y evaluación de los logros han tenido un *sesgo en contra de los países más pobres*. Los procesos de acercamiento a las metas no en todos los casos son lineales, por lo que el punto de partida en la que se encuentre el país importa; y existen externalidades entre las metas propuestas que pueden afectar de forma especialmente negativa a aquellos países en los que las carencias se multiplican. No se tuvo esto en cuenta al definir la métrica de los ODM, afectando a los sistemas de seguimiento y evaluación de los progresos. Los países que más han sufrido este sesgo son los más pobres de África Subsahariana que, partiendo de abultados déficit en materia de desarrollo humano, parecen haber conseguido menos de lo que realmente han logrado.
- En cuarto lugar, la agenda de los ODM, aunque pretendidamente basada en un compromiso universal, fue *claramente asimétrica*. Buena parte de sus objetivos comportaban desafíos ciertos para los países en desarrollo, en especial los más pobres, que habían de hacer un esfuerzo notable para cumplir las metas. Frente a ello, los compromisos asumidos por los países desarrollados, reflejados fundamentalmente



en el Objetivo 8 (construir una asociación global para el desarrollo) eran especialmente vagos, con metas imprecisas, siendo un reflejo muy parcial de los aspectos que habían conformado los debates previos respecto a los cambios que en las reglas internacionales había que promover para una más incluyente y equitativa gobernanza del proceso de globalización.

- En quinto lugar, el proceso de definición de los ODM fue predominantemente desplegado en el ámbito de las burocracias y los organismos internacionales. *Las consultas abiertas a la sociedad y a los gobiernos apenas existieron* durante el proceso de definición de los ODM. El proceso de difusión y apropiación de esos objetivos fue realizado, aunque imperfectamente, una vez que estos habían sido ya definidos y aprobados.
- Por último, por su configuración y contenidos, hubo un muy *diverso nivel de identificación de los países con la agenda acordada*. Para buena parte de los países de renta media esa agenda se entendió como ajena, orientada preferentemente a las prioridades de los países más pobres. La insistencia en el objetivo de luchar contra la pobreza extrema y otras carencias sociales básicas parecía poco acorde con las prioridades de países en los que esas lacras, aunque existentes, tenían una dimensión menor; y, a cambio, los problemas a los que esos países se enfrentaban (el cambio productivo, la desigualdad y fragmentación social, el desempleo juvenil, la fragilidad institucional, la inseguridad ciudadana, la vulnerabilidad financiera o la consolidación democrática) estaban ausentes del repertorio de objetivos considerados.

Todas estas limitaciones de los ODM debieran ser seriamente consideradas y enmendadas en el proceso abierto en la actualidad para la definición de una agenda global de desarrollo post-2015.

1.3. Una agenda más comprensiva: nuevas dimensiones a considerar

5. El marco de la nueva agenda debe ser universal, tanto en su ámbito de aplicación como en su ambición, abordando la pobreza y la promoción de un desarrollo sostenible desde sus múltiples dimensiones. Eso obligará a una cierta ampliación de las dimensiones consideradas en la nueva agenda, respecto de aquellas que formaron parte de los ODM. Dos razones justifican esta ampliación: en primer lugar, dar cuenta de forma más fiel de aquellos espacios en los que se despliega el proceso de desarrollo, superando una visión excesivamente parcial y reductora de ese proceso; en segundo lugar, conformar una agenda que convoque



los esfuerzos y el interés del conjunto de países, en un mundo crecientemente heterogéneo, en el que los países tienen necesidades y urgencias diferenciadas.

6. La amplitud de la agenda debe estar, sin embargo, contenida por el propósito de ser comprensible, fácil de entender y asimilar y con capacidad movilizadora a escala internacional. Son muchos los objetivos deseables y no todos ellos caben en una agenda compartida. Los nuevos objetivos deben estar orientados a la acción, ser concisos y fáciles de comunicar, limitados en su número y ambiciosos. Así mismo, deberán tener un carácter global y ser universalmente aplicables a todos los países, no obstante, cada uno de estos nuevos objetivos deberá ser definido tomando en consideración las distintas realidades de los países involucrados. Además, deberán ser coherentes con los tratados internacionales que se encuentran en vigencia.
7. Con ese condicionante en mente, entre las dimensiones que deberían ser claramente incorporadas, figuran las seis siguientes:
 - En primer lugar, *la sostenibilidad ambiental, el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades y la reducción del riesgo de desastres naturales* deberán constituir parte central del nuevo consenso de desarrollo. De acuerdo a lo acordado en el documento final de la conferencia Río+20, el compromiso con la sostenibilidad ambiental debe ser de aplicación universal, implicando tanto a países desarrollados como a países en vías de desarrollo; un compromiso compartido que, sin embargo, admite responsabilidades y esfuerzos diferenciados, de acuerdo con las capacidades y nivel de desarrollo de cada país. En este sentido, la nueva agenda post-2015 debe apoyarse en la experiencia y el trabajo desarrollado desde la conferencia Río+20, como sugiere la propuesta de la Comisión Europea. Esta dimensión no sólo debe inspirar objetivos específicos, sino también debe permear el resto de los objetivos que se acuerden.
 - En segundo lugar, la agenda debiera definir un compromiso más explícito con *la defensa de los derechos humanos y con una mejor gobernanza*. Aunque la Declaración del Milenio está asentada sobre la necesaria realización de los derechos humanos, este compromiso no fue traducido de forma plena y explícita a los ODM. Algo que sucedió también con aquellas dimensiones relacionadas con la defensa de libertad y dignidad de las personas, con la promoción de la justicia y la adecuada gobernanza de los asuntos colectivos. Existe, sin embargo, la convicción de que sin un avance en estos ámbitos, logros



sociales como los que preveían los ODM, aún esenciales, serán insuficientes. Al igual que en el caso de la sostenibilidad ambiental, también en esta ocasión, aunque esta dimensión esté expresamente recogida en la agenda, es necesario que permee el resto de objetivos.

- En tercer lugar, los ODM no han prestado suficiente atención a la *desigualdad de rentas y de oportunidades, tanto a la existente entre diferentes países como la que se da dentro de un mismo país*. Esto contrasta no sólo con la insistencia que la Declaración del Milenio hace de la equidad como uno de los principios sobre los que asentar el desarrollo en el siglo XXI, sino también con la evidencia empírica que sugiere que si bien ha habido logros en la reducción de la pobreza absoluta, las desigualdades en el interior de los países se han acrecentado. El coste de la aguda desigualdad se manifiesta en muy diversos ámbitos, relacionados con el crecimiento, los logros sociales, la solidez institucional o la seguridad colectiva. Así, pues, aunque la eliminación de la pobreza absoluta debiera seguir siendo un objetivo central de la agenda, es importante que ésta se proponga corregir las desigualdades extremas en el seno de la sociedad, en todas sus dimensiones: de renta, de oportunidades, de voz, de género, etc.
- En cuarto lugar, es difícil que los logros sociales se sostengan si no se es capaz de *promover un crecimiento inclusivo, capaz de ofrecer oportunidades para la generación de rentas a los sectores más pobres y de crear empleo en condiciones adecuadas*. La experiencia de los países que han conseguido salir del círculo vicioso que sufren los países de renta baja, muestra el papel vital que juegan los determinantes de un crecimiento inclusivo y sostenible en el tiempo, en particular, en la mejora del acceso a servicios básicos, en la creación de empleo y en la reducción de la pobreza.
- En quinto lugar, los conflictos armados y la violencia son uno de los principales obstáculos para la promoción de un desarrollo basado en derechos. Donde existe inseguridad física asociada a la violencia y escasa capacidad de los gobiernos para responder a desafíos de seguridad, es difícil que se realicen progresos económicos y sociales sostenidos en el tiempo. Así, pues, es esencial que la nueva agenda aborde las *causas de la violencia y la inseguridad, y establezca los mecanismos necesarios para prevenir su aparición*.
- Por último, es importante que la nueva agenda sitúe al *combate contra la vulnerabilidad* (económica, social y ambiental) *de las comunidades y de las personas en el centro de sus esfuerzos*. La vulnerabilidad es



definida como la probabilidad de sufrir una merma en el nivel de bienestar presente debido a un shock externo o imprevisto. Éste puede afectar a la economía a nivel micro (finanzas de los hogares) o a nivel macro (crisis macroeconómicas y desastres naturales).

8. No sólo es necesario revisar las dimensiones de la agenda, sino también *la métrica de los objetivos que se acuerden*, definiendo adecuadamente los indicadores y las metas que se sugieren. Por lo que se refiere a los indicadores, es necesario acudir a aquellos que resulten fiables, que sean sencillos en su interpretación y estén fácilmente disponibles. No en todos los casos se dispondrá de este tipo de información, por lo que es preciso acompañar la definición de la agenda con un esfuerzo en materia estadística, particularmente en los países más pobres. Por lo que respecta a las metas, es necesario que se contemple el punto de partida de los países, la posible existencia de externalidades y trade-offs entre distintos propósitos y el hecho de que no siempre los procesos de convergencia hacia el objetivo deseable son lineales. Por último, si se quiere avanzar en la corrección de las desigualdades, es necesario que los indicadores proporcionen información acerca de los logros de los sectores sociales con menores recursos o de aquellos segmentos de la población que parten de situaciones desfavorecidas. Un ámbito de particular relevancia es el que se refiere a la construcción de indicadores con información diferenciada entre hombres y mujeres.

1.4. Una agenda socialmente respaldada y con capacidad de rendición de cuentas

9. Entre las deficiencias más señaladas de los ODM figura aquella que alude a la opacidad de su proceso de definición, que quedó constreñido al ámbito de las burocracias internacionales y de un reducido número de expertos. Es claro que si se quiere que la nueva agenda sea universalmente asumida, debiera promoverse la más abierta participación social posible en su determinación, de forma que se garantice la apropiación social de los objetivos acordados, se promueva un seguimiento exigente de su aplicación y se estimule un ejercicio de rendición de cuentas de todos los actores implicados y, muy particularmente de las instituciones públicas, a todos los niveles (subnacional, nacional e internacional).
10. Si la agenda de desarrollo del post-2015 se conforma como una incipiente política pública global debería someterse a *los procesos de apropiación democrática y rendición de cuentas* que son demandadas a toda acción que se despliega en el espacio público. Esto comporta un mayor control



social tanto en el momento de definición y establecimiento de la agenda como en el de monitoreo y evaluación de lo realizado. Por lo que se refiere al primer aspecto, ha de reconocerse que los procesos puestos en marcha por Naciones Unidas para definir la Agenda Post-2015, aunque un tanto desordenados, revelan una voluntad cierta de estimular la participación del conjunto de los actores, a diversos niveles. Las posibilidades y los canales formales previstos para la participación ciudadana superan con creces los promovidos en la determinación de los ODM. Sin embargo, permanecen las dudas acerca de cómo se van a articular esos procesos en la definición final de la agenda. Mayor preocupación existe acerca de la forma en que se articulen los sistemas de seguimiento y evaluación para garantizar el control social sobre esos procesos y para estimular la asunción efectiva de responsabilidades por parte de los diversos actores y niveles de gobierno implicados. A este respecto es esencial la existencia de mecanismos de información y de control democrático al alcance de la ciudadanía para premiar o castigar la correcta interpretación que los representantes políticos hagan de los intereses de los beneficiarios de las políticas de desarrollo.

11. Si se quieren fortalecer esos procesos de apropiación y de rendición de cuentas, cuatro consideraciones parecen pertinentes:
 - En primer lugar, dado que lo que se persigue es una agenda universal, debieran residenciarse tanto las tareas de deliberación y definición de la agenda como las de su seguimiento y evaluación en Naciones Unidas, que es el marco multilateral más incluyente de los existentes. Ello no obsta para que la agenda deba ser asumida por el conjunto del sistema multilateral. Naciones Unidas debe, sin embargo, reconocer que el proceso trasciende los ámbitos gubernamentales, por lo que debe establecer mecanismos formales para que las voces del resto de los actores puedan ser escuchadas y participen en los procesos de deliberación y evaluación.
 - En segundo lugar, es importante que la agenda que finalmente se acuerde sea capaz de vincular objetivos de desarrollo globales con las estrategias de desarrollo nacionales, ancladas en la institucionalidad nacional y local. Ello requerirá establecer un marco de compromisos multinivel, con responsabilidades compartidas entre los distintos niveles de actuación (*Universal goals-national targets*), con responsabilidades concretas para cada actor implicado.
 - En tercer lugar, dada la diversidad de actores implicados, la diferente naturaleza (pública o privada) de cada uno de ellos y el disímil



espacio político (local, nacional o internacional) en que operan, ha de entenderse que la rendición de cuentas debe basarse fundamentalmente en estímulos asociados a criterios de reputación y de acción cooperativa (y no los derivados de la autoridad y la coacción). A este respecto, tendrán especial relevancia instrumentos como índices contrastados de cumplimiento, evaluación entre pares o informes de evaluación independiente.

- En cuarto lugar, la transparencia y el acceso a buena y fiable información resultan claves para que el control social del proceso sea efectivo. Es importante que las sociedades conozcan el grado de cumplimiento de lo acordado y, en su caso, las responsabilidades implicadas en el proceso. Así, pues, la generación de información y estadísticas de calidad, así como la elaboración de informes solventes sobre el impacto de las políticas aplicadas es un reto ampliamente identificado. Para ello, podría partirse de las iniciativas de monitoreo y de transparencia ya existentes, tratando de garantizar su convergencia y complementariedad.

1.5. El desafío de la sostenibilidad

12. La definición de los ODM estimuló la inversión internacional —de donantes y países socios— en las dimensiones sociales del desarrollo (muy centralmente, salud y educación) y, a su través, contribuyó a la reducción de la pobreza absoluta a escala internacional. No puede decirse, sin embargo, que los ODM hayan contribuido a *evitar el deterioro de los recursos medioambientales y a reducir la tasa de pérdida de la biodiversidad*. Todo sugiere que la entidad que se le otorgó a los objetivos de sostenibilidad y la forma en que fueron incluidos en los ODM (básicamente, a través del Objetivo 7) no fueron las más apropiadas. La nueva agenda debe tomar nota de esa experiencia y convertir en uno de sus pilares más centrales la sostenibilidad del desarrollo, incorporando objetivos directamente implicados con ese propósito, haciendo además que la sostenibilidad ambiental permee el resto de los objetivos acordados.
13. Avalan esta exigencia los nuevos conocimientos y previsiones que hoy se tienen, más imperiosas que antaño, respecto a los límites del desarrollo humano sobre el planeta Tierra (lo que se ha convenido en denominar «desarrollo sostenible», DS) y su relación con la lucha contra la pobreza como parte no escindible del proceso de desarrollo económico y social de la humanidad. La lucha contra la pobreza en la



Agenda Post-2015 debe concebirse como una estrategia fuertemente interrelacionada con la estrategia global hacia un desarrollo sostenible de ámbito planetario. En un análisis de nueve procesos esenciales para el funcionamiento del sistema Tierra, en el que se determinaban los límites de un «espacio operativo seguro para la humanidad», se confirma que en tres de los procesos esenciales evaluados ya se han sobrepasado los umbrales de seguridad: pérdida de biodiversidad, cambio climático y ciclo del nitrógeno.

14. Lo anteriormente expuesto implica la necesidad de hacer una revisión en profundidad de los dos ámbitos que configuran la satisfacción de necesidades humanas a escala global: el sistema de generación de demanda de bienes y servicios, y el correspondiente sistema de producción de los mismos. No es posible avanzar en una estrategia de sostenibilidad si ello no implica una profunda mutación en los modelos de producción y de consumo hoy vigentes. La idea de la convergencia de los países pobres a las condiciones de los ricos, que dominó la teoría del desarrollo en el pasado, ya no es posible mantenerla: ambos tipos de países, pobres y ricos, están emplazados a transitar hacia un modelo de producción y de consumo distinto, que preserve las condiciones de sostenibilidad.
15. En relación con lo señalado, aunque las agendas de lucha contra la pobreza y de desarrollo sostenible contienen múltiples *líneas de convergencia*, tienen también *aspectos contradictorios o de fricción entre ellas*. Elegir la senda del desarrollo sostenible, con la inclusión de responsabilidades de los países del Norte y del Sur, pasa por la toma de decisiones políticas que pueden comportar costes en el corto plazo, pero que surtirán beneficios a largo plazo a toda la población mundial. En aras de ese beneficio ulterior, los países desarrollados deben estar dispuestos a aminorar los costes que este proceso puede tener para aquellos países que se encuentran con menores márgenes para hacer esa transacción inter-temporal, por partir de menores recursos y capacidades.
16. Para avanzar en la agenda, cabría centrar la atención de la comunidad internacional en aquellos problemas ambientales más severos. Si se consideran simultáneamente cuatro criterios (la cercanía a los límites planetarios, el impacto sobre la pobreza, el consenso internacional y la evidencia científica), aparecen los siguientes aspectos «irrenunciables» en la futura agenda:
 - la lucha contra el cambio climático: fundamentalmente a través de un modelo energético bajo en carbono e iniciativas de adaptación;



- la lucha contra la pérdida de biodiversidad: como mínimo, incorporando el análisis en las intervenciones de gran escala;
 - el control de los cambios de uso del suelo para asegurar el análisis de los impactos que se generan;
 - la reducción de la exposición a aerosoles atmosféricos: fundamentalmente a través de la mejora en el uso de la biomasa y en la calidad del aire en zonas urbanas.
 - Además, la mayoría de los objetivos de la agenda debieran ser contemplados también desde su perspectiva ambiental, incorporando criterios de sostenibilidad para garantizar que todo lo acordado contribuye a los propósitos del desarrollo sostenible (véase Anexo II del capítulo 3).
17. España debiera buscar aliados estratégicos entre los países del Norte y del Sur, dispuestos a alinear sus acciones con las consideraciones previamente expuestas. Adicionalmente, España debería aprovechar su liderazgo mundial en algunos sectores estratégicos para el desarrollo sostenible como, por ejemplo, los sectores de energías renovables, infraestructuras de agua y saneamiento o agroindustria.

1.6. Eliminar la pobreza, combatir las desigualdades

18. Los datos sobre la evolución de la pobreza global sugieren dos conclusiones relevantes. En primer lugar, a lo largo de las últimas dos décadas ha habido una reducción considerable de la pobreza absoluta, tanto si la línea se fija en 1,25 dólares como si se sitúa en 2 dólares. En concreto, de acuerdo con el Banco Mundial, la proporción de personas que viven con menos de 1,25 dólares en la población mundial ha pasado del 43%, en 1990, al 20%, en 2010; y se espera que en 2015 esa proporción se reduzca al 16%. En segundo lugar, se ha producido un cambio en la localización de estos colectivos pobres que, en cerca de sus tres cuartas partes residen hoy no en los países de bajo ingreso, sino en países de renta media. Uno y otro hecho sugieren que acabar hoy con la pobreza absoluta es más fácil que en el pasado: es menor el número de personas y estas se encuentran en países con mayores capacidades y recursos. Ahora bien, todavía resta un trecho para hacer ese objetivo realidad: más de 1.200 millones de personas viven en esas condiciones de carencia extrema. Erradicar la pobreza absoluta debiera seguir siendo, por tanto, un componente obligado y central de la nueva agenda de desarrollo. Alcanzar la tasa del 3% en 2030 mediante el crecimiento del



ingreso del 40% más pobre en cada país y compartiendo la prosperidad como objetivo, tal como plantea el Banco Mundial, podría ser un objetivo ambicioso, pero alcanzable.

19. Existe la opinión compartida de que la forma de medir la pobreza hasta ahora utilizada, basada en un umbral monetario de gasto universal, resulta insatisfactoria. Como los propios ODM reconocen, la pobreza es un fenómeno claramente multidimensional, una situación de extrema carencia y vulnerabilidad que las personas padecen en muy diversos ámbitos esenciales de su vida. El PNUD ha tratado de dar respuesta a ese carácter multidimensional de la pobreza, primero a través del Índice de Pobreza Humana (IPH) y, más recientemente, a través del índice Multidimensional de Pobreza (IMP). La ausencia de recorrido temporal de este último indicador dificulta que sea utilizado como referente en la nueva agenda. No obstante, constituye una alternativa que debería considerarse para establecer una medición más completa y cabal del fenómeno de la pobreza. Tal opción debería estar acompañada de un cierto esfuerzo estadístico para completar la información internacional y prolongar las series en el tiempo.
20. Otra limitación en la medición de la pobreza se asocia al hecho de que los umbrales definidos universalmente son poco representativos de la identificación del fenómeno en un buen número de países. Dicho de otro modo, las líneas nacionales y regionales de pobreza discrepan de manera significativa del umbral de 1,25 dólares (o 2 dólares) de gasto diario definido internacionalmente. En un mundo en desarrollo crecientemente heterogéneo, esa discrepancia tenderá a acrecentarse, restando capacidad operativa y representatividad a la medición de la pobreza. Una forma de resolver este problema es acudiendo al concepto de pobreza relativa débil, un indicador que contempla la existencia de umbrales diferenciados de pobreza entre países, asociados a la existencia de costes de inclusión social también distintos según el nivel de desarrollo de los países. Es ésta una forma de incluir la desigualdad internacional en la medición de la pobreza y hacer más universal el objetivo de erradicar la pobreza. Por este motivo debería considerarse este indicador entre los objetivos de la nueva agenda.
21. Si la pobreza absoluta ha decrecido no sucede lo mismo con la pobreza relativa o con la desigualdad. De hecho, en las estadísticas internacionales se percibe en los últimos años una tendencia ascendente de los niveles de desigualdad en el seno de una amplia relación de países. La pobreza relativa, que está altamente conectada con la desigualdad,



ha seguido similar tendencia. Pese a que la promoción de la equidad forma parte del núcleo de principios que inspiran la Declaración del Milenio, lo cierto es que la lucha contra la desigualdad no quedó recogida de forma plena en los ODM. Pasado ya tres lustros y visto el agravamiento del problema, debiera esta limitación corregirse en la futura agenda de desarrollo. Es importante que en ella se contemple el combate contra las desigualdades extremas, en sus diversas manifestaciones: de renta, de oportunidad, de voz, de género, etc.

22. Ese propósito, sin embargo, no es compartido por todos los sectores de opinión. Si bien existe un aceptable grado de consenso sobre la conveniencia de combatir las desigualdades horizontales (entre colectivos humanos), no existe igual coincidencia en incluir como objetivo expreso la lucha contra la desigualdad vertical (entre personas). Existe discrepancia acerca de qué parte de este tipo de desigualdad constituye una adecuada recompensa al mérito, al esfuerzo y a la capacidad de riesgo en las decisiones personales. Esta discrepancia hace difícil que indicadores directamente asociados con este tipo de desigualdad (como el índice de Gini en la distribución de ingresos, por ejemplo) pase a ser incorporado como un objetivo en la nueva agenda. No obstante, hay vías a través de las que este principio de promoción de la equidad, enfatizado por la Declaración del Milenio, podría tener acogida. Tres son las opciones más recomendables:

- Incorporar metas e indicadores asociados al progreso experimentado por los quintiles más bajos de la población (el 40% más pobre, por ejemplo).
- Establecer objetivos de acceso universal, especialmente en ámbitos relacionados con la seguridad, los servicios esenciales y el acceso a medios de vida básicos. La prestación universal de estos aspectos corrige los fenómenos de exclusión asociados a la desigualdad.
- Finalmente, establecer objetivos específicos para los colectivos más pobres o marginados. Es ésta una forma de combatir la desigualdad de tipo horizontal.

1.7. Medios de financiación suficientes y predictibles

23. Los ODM definieron metas que debían ser alcanzadas para el 2015, pero no precisaron los medios para hacer realidad esos propósitos. De modo implícito se supuso que bastaría con incrementar la ayuda y los gastos sociales de los países en desarrollo para alcanzar los ODM. Hubo que



esperar a la Conferencia de Monterrey para que la comunidad internacional abordase el problema de la financiación del desarrollo de una manera más amplia. En esa Conferencia la atención se centró en seis grandes fuentes de financiación: la movilización de recursos financieros nacionales (a través de un aumento de la recaudación impositiva); la movilización de recursos internacionales (con atracción de inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados); el comercio internacional; el aumento de la cooperación internacional para el desarrollo; la disminución de la carga de la deuda externa; y otros aspectos relacionados con las reglas globales (como la coherencia de políticas para el desarrollo). No obstante, no siempre esta revisión fue acompañada de compromisos ciertos en materia de financiación del desarrollo, con lo que los ODM siguieron dependiendo en exceso de la ayuda internacional. En esta ocasión debiera corregirse esa anomalía: la nueva agenda debiera incorporar algunos acuerdos en materia de financiación del desarrollo. Así lo aconseja, además: i) el estancamiento de la ayuda internacional, motivada por la crisis; y ii) la inclusión en la agenda de una relación más amplia de bienes públicos internacionales, que requieren de sus específicos medios de financiación.

24. Si se quiere avanzar en los objetivos de desarrollo y eludir los problemas de la excesiva dependencia de la ayuda, es obligado que los países aprovechen los espacios que sus economías y sus sistemas fiscales les brindan para una mayor movilización de los recursos domésticos. Esos espacios son especialmente dilatados en el caso de algunos países de renta media. Para ello, sus gobiernos deben promover —a través de apropiados marcos reguladores— un entorno que sea propicio para la estabilidad, el aumento de las inversiones productivas y la atracción de inversión extranjera; a la vez que proceden a una revisión de sus sistemas fiscales al objeto de incrementar los ingresos públicos e introducir mayores dosis de eficiencia y equidad en su sistema recaudatorio. Aunque no faltan dificultades para alcanzar ese objetivo en este tipo de países (como la elevada informalidad o el peso del sector agrario), existen factores que, con leves mejoras, permitirían acrecentar la capacidad recaudatoria de sus sistemas fiscales, como el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la gestión tributaria, la revisión de la estructura de tasas, la reducción de las exenciones y de los beneficios fiscales, la corrección al tratamiento preferencial de ciertas fuentes de renta o el combate contra la evasión. Son todas vías en las que es necesario insistir.
25. Un aspecto de particular importancia para la gobernanza internacional, pero también para la ampliación de los recursos financieros de los



países en desarrollo, es todo lo que tiene que ver con la regulación de los llamados paraísos fiscales. Son diversas las vías a través de las cuales estas jurisdicciones fiscales no cooperativas restan recursos a los países en desarrollo. En primer lugar, estimulan la evasión de capitales a la búsqueda de tratamientos fiscales más generosos. En segundo lugar, promueven en las empresas transnacionales asentadas en los países en desarrollo el uso de precios de transferencia para minimizar los costes fiscales de su actividad. En tercer lugar, la baja o nula tributación existente en estas plazas espolea a los países en desarrollo a bajar su tributación, como medio para establecer marcos económicos atractivos a la inversión internacional. Finalmente, el secreto bancario y la prestación de servicios fiduciarios que proporcionan las instituciones financieras localizadas en estas plazas proporcionan cobertura a operaciones delictivas (como el lavado de dinero sucio, la malversación, el fraude, el tráfico ilegal de armas o el narcotráfico). Desde esta perspectiva, los paraísos fiscales constituyen espacios de impunidad frente a la corrupción y el delito, generando costes severos sobre el marco normativo internacional. El G-20 se comprometió a poner fin a esta situación y la OCDE avanzó, aunque de forma tímida, en este campo, demandando el final del secreto bancario. No obstante, se debería avanzar más en esa senda, reclamando como norma la provisión automática de información (y no solamente a pedido), al objeto de evitar crear espacios impunes a la evasión, el fraude o el delito.

26. La presente crisis ha venido a interrumpir un periodo prolongado de crecimiento de la ayuda. Los severos ajustes fiscales que afectan a buena parte de los países de la OCDE (y muy especialmente a los europeos) hace pensar que no es fácil que la ayuda recupere sus ritmos de crecimiento previos en un plazo inmediato. Aún así es importante que los donantes traten de mantener sus compromisos de expansión de la ayuda, aunque dilaten en el tiempo las metas propuestas; y traten de recuperar el tono expansivo de los flujos a la mayor brevedad, en cuanto las condiciones económicas lo permitan. En todo caso, podrían tomarse medidas para evitar que la política de ajustes fiscales castigue severamente a la ayuda internacional, haciendo que finalmente los costes de la crisis afecten a países con menores recursos. En concreto, podría sugerirse a la Comisión Europea que tanto la ayuda humanitaria como aquella destinada a la financiación de las necesidades sociales básicas de los PMA no computase para los objetivos de déficit acordados en el seno de la UE. Existe ya una normativa que permite esa excepción cuando se trata de la ayuda de emergencia en el seno de la



UE (como consecuencia de una catástrofe): podría hacerse extensiva esa medida al conjunto de los PMA. De igual modo debería estimularse a los países en desarrollo de mayores capacidades (países de renta media) a sumarse más activamente, como algunos están haciendo, a las tareas de financiación del desarrollo y de los bienes públicos internacionales.

27. Dada la tradicional resistencia de la ayuda internacional al crecimiento, la presencia de nuevos problemas (algunos de ellos con carácter de bienes públicos internacionales) que requieren ser afrontados y la emergencia de nuevos actores, algunos de ellos procedentes del sector privado, se hace necesario explorar las posibilidades de movilización de recursos que encierran mecanismos de financiación innovadora. Bajo este último rótulo se acoge una gama muy amplia y heterogénea de instrumentos y fuentes de financiación. Muchos de ellos tienen limitada capacidad recaudatoria y no todos superan los criterios de pertinencia a los que debieran responder la financiación del desarrollo (en términos de adicionalidad, predictibilidad o justicia distributiva, por ejemplo). De entre estos mecanismos hay dos que presentan la doble virtualidad de tener elevada capacidad recaudatoria y generar un doble dividendo (en términos de recaudación y de penalización de un mal global): se trata del impuesto sobre el uso de combustibles de carbono y el impuesto sobre transacciones financieras que impliquen un cambio de moneda (ITF). El primero ha sido objeto de iniciativas nacionales, pero sin traducción al ámbito internacional, aunque podría acordarse un tramo concertado a escala internacional; y el segundo ha sido recientemente aprobado en el territorio comunitario. El destino de los fondos recaudados por este último impuesto se encuentra en la actualidad pendiente de determinar, si bien todo sugiere que tratarán de aliviar los ajustes fiscales de los propios países comunitarios. Sería deseable que la nueva agenda alentase a los países, particularmente a aquellos con divisas internacionales, a la adopción de una tasa sobre las transacciones internacionales vinculada (aunque sea en parte) a la financiación de los objetivos de desarrollo y de bienes públicos internacionales.

1.8. El doble rol de los países de renta media

28. A lo largo de las últimas dos décadas el sistema de cooperación internacional para el desarrollo ha vivido un periodo de significativos cambios, pero el sistema internacional se transformó de una manera más intensa y acelerada. La comunidad internacional se enfrenta hoy a un mundo en desarrollo mucho más heterogéneo que el pasado; un mundo más complejo y multipolar en el que, junto a las potencias tradicionales,



han emergido nuevos poderes procedente del mundo en desarrollo; un mundo con menos pobreza absoluta, localizada en sus tres cuartas partes en países de renta media, pero en el que la pobreza relativa y las desigualdades se hacen más manifiestas; un mundo más condicionado por la ruptura de equilibrios biofísicos que condicionan la vida en el planeta; y un mundo más interdependiente, en el que los resultados de desarrollo están mucho más conectados con la provisión de bienes públicos internacionales. En este entorno es más necesaria que nunca la búsqueda de respuestas cooperativas a los problemas comunes, lo que debiera llevar aparejado una más equilibrada distribución de responsabilidades y de voz en el seno del sistema internacional.

29. Los cambios mencionados tienden a subrayar el crucial papel que los países de renta media están llamados a tener en el escenario internacional. Un papel que se despliega en dos facetas. En primer lugar, los países de renta media son parte importante del mundo en desarrollo y, aunque con menor intensidad que los países más pobres, sufren déficit y vulnerabilidades estructurales que condicionan sus posibilidades de progreso y afectan a los niveles de vida de sus poblaciones. La superación de esos déficit debiera ser parte de un cuadro de objetivos de desarrollo que se pretenda universal, convocando a la comunidad internacional a respaldar los esfuerzos que los países afectados hagan al respecto. En segundo lugar, los países de renta media atesoran capacidades, experiencias y recursos que debieran ser puestos a disposición del esfuerzo colectivo por afrontar los problemas globales y para asentar una gobernanza más incluyente y democrática de la globalización. La comunidad internacional debe crear las condiciones para que esta implicación de los países de renta media sea más plena y efectiva.
30. Los problemas básicos que padecen los países de renta media son distintos a los propios de los países pobres: no están asociados tanto a las carencias absolutas como a ciertos estrangulamientos y asimetrías que condicionan sus procesos de desarrollo. Buena parte de los más graves estrangulamientos aparecen localizados en torno a tres grandes áreas: el cambio institucional y la promoción de la cohesión social, la inserción financiera y la estabilidad macroeconómica y el cambio productivo y la promoción de las capacidades tecnológicas y el empleo. Es en torno a esos núcleos problemáticos en donde cabe situar las, así llamadas, *trampas de renta media*. Si se quiere que este tipo de países se sientan identificados con la agenda de desarrollo, ésta debiera desplegarse, por tanto, en áreas como la lucha contra la fragmentación social y la inequidad, el fortalecimiento de las instituciones y su legitimidad,



la seguridad ciudadana y los derechos humanos, el acceso a la financiación internacional y la estabilidad macroeconómica, la generación de tejido productivo, capacidades innovadoras y empleo o el establecimiento de criterios de sostenibilidad ambiental compatibles con el progreso en los niveles de bienestar de sus poblaciones.

31. Por el tipo de problemas que padecen, los países de renta media son altamente sensibles a las condiciones del entorno internacional, a las reglas y estructuras de gobernanza global. El efecto es de doble sentido: por una parte, son países todavía frágiles y con elevadas vulnerabilidades, pero que están altamente integrados en los escenarios internacionales, por lo que las reglas que rigen en esos ámbitos les afectan de forma muy poderosa; por otra, son países que tienen creciente peso en el escenario internacional, por lo que demandan una mayor voz y representación en las instancias de gobernanza internacional, al tiempo que quieren participar de forma más activa en el diseño de las respuestas que se den a los problemas globales. La comunidad internacional debe avanzar en la generación de una gobernanza más incluyente a escala global, no sólo para acomodar el marco institucional a la nueva realidad del sistema internacional, sino también para promover que los países de renta media se sumen de una forma más activa y protagonista a las tareas de gobernanza del sistema internacional, asumiendo mayores responsabilidades en la gestión de los problemas colectivos (entre ellos el de la lucha contra la pobreza y por un desarrollo sostenible). Es ésta una forma de redefinir el principio de «responsabilidades comunes, pero diferenciadas» que fue aprobado por la comunidad internacional en la Cumbre de Río de 1992: un principio que, en la actualidad, exige una distribución más compartida de las responsabilidades internacionales entre el conjunto de los países, incluidos aquellos de renta media de mayor nivel de desarrollo.

1.9. Fijar estándares sociales universales y un sistema de metas para el progreso sostenible a escala internacional

32. El proceso de definición de los ODM puede ser interpretado desde una triple perspectiva: i) como la construcción de una agenda de desarrollo compartida a escala global; ii) como la definición de un sistema de *benchmarking* para alentar el progreso internacional; o iii) como el establecimiento de unos mínimos estándares sociales garantizados a escala universal. De estas tres interpretaciones, la que se impuso fue la primera, que asocia los ODM con una agenda que debían asumir como propia todos y cada uno de los países. No obstante, en un mundo crecientemente heterogéneo es difícil que una agenda única pueda



identificar las prioridades de los países implicados. Es más razonable entender los ODM como una combinación de unos estándares mínimos universales de protección social y un sistema de *benchmarking* que debe ser adaptado a las condiciones específicas de cada país. Sería bueno tener esa dualidad en mente en el proceso de construcción de la agenda Post-2015.

33. Si se acepta ese planteamiento, los estándares mínimos deberían estar referidos a cuatro dimensiones muy centrales de la vida de las personas: mínimos de seguridad frente al riesgo, acceso a servicios sociales esenciales, disposición de medios para sobrevivir y libertad básica para expresarse y participar en la vida colectiva. En relación con estas cuatro dimensiones, los objetivos de la agenda podrían definirse en los siguientes ámbitos: i) la erradicación de la pobreza absoluta; ii) la promoción de la seguridad alimentaria; iii) el acceso universal a la salud básica; iv) el cumplimiento universal del ciclo de enseñanza primaria; v) el acceso universal al agua potable y la mejora del acceso al saneamiento; vi) la reducción del riesgo y la promoción de la seguridad; vii) la equidad de género en todos los ciclos de enseñanza y la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer; viii) la garantía de la libertad de expresión, de reunión y de manifestación; y ix) la protección de los ecosistemas frágiles que son soporte de vida de comunidades pobres y fortalecimiento de la resiliencia frente a los riesgos ambientales (véase Anexo de capítulo 6). Por tratarse de unos mínimos estándares de carácter universal, se entiende que muchos países, con mayores capacidades y recursos, ofrecerán a sus poblaciones niveles de protección y bienestar por encima de esos mínimos. Ha de interpretarse, por tanto, esta parte de la agenda como un «suelo de protección social» al que la comunidad internacional se compromete para que rija en todos los países.
34. Junto a estas medidas, deberían figurar otras que podrían conformarse como un sistema de *benchmarking* para estimular los esfuerzos nacionales en ámbitos que se consideran de especial interés. Algunos de los objetivos son los propios de la agenda de estándares sociales mínimos, pero desplegados en metas complementarias; otros se refieren a nuevos ámbitos que son de interés para el desarrollo, aunque no formen parte de ese cuadro de mínimos anteriormente definidos. En este caso, los países deben adaptar las metas a sus específicas realidades. Además de incorporar objetivos más ambiciosos, que vayan más allá de los mínimos universales, en las dimensiones señaladas en el punto anterior, debieran figurar las dimensiones siguientes (véase de nuevo el Anexo de capítulo 6):



- Incrementar el peso de las energías sostenibles en el balance energético de los países, incrementar la eficiencia y el ahorro energético y promover el acceso a las innovaciones bajas en carbono;
 - Proteger la biodiversidad, reducir la deforestación, combatir la erosión del suelo y la desertificación, mejorar la gestión de residuos en ciudades y promover las tareas de adaptación frente a los efectos del cambio climático;
 - Reducir la tasa de desempleo (en especial juvenil), promover las capacidades tecnológicas de los países, apoyar al emprendimiento innovador y mejorar las infraestructuras; y
 - Crear reglas y estructuras de gobernanza globales incluyentes y equitativas en los ámbitos del comercio, la tecnología, la gestión de los bienes comunes ambientales, la estabilidad financiera, la coordinación fiscal y la lucha contra los flujos ilícitos de capital.
35. Planteada esta estructura de objetivos, conviene hacer una doble advertencia. Hay algunos propósitos de desarrollo —como la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la corrección de las desigualdades y la sostenibilidad ambiental— que, además de dar lugar a objetivos y metas específicos, debe estar presente en la definición y seguimiento del resto de los propósitos. Eso debe tenerse muy en cuenta al definir metas e indicadores. En segundo lugar, tanto los objetivos como las metas sugeridas no pretenden conformar una agenda ya definida, su valor es meramente ilustrativo para ejemplificar cómo cabría abordar esa doble tarea de definir unos mínimos estándares sociales y, a la vez, avanzar en un sistema de *benchmarking* útil para la comunidad internacional.

2 PERSPECTIVAS SOBRE LA AGENDA DE DESARROLLO POST-2015: NUESTROS «NO NEGOCIABLES»⁽²⁾

Mensajes clave

Medidas transversales para la agenda post-2015:

- Esforzarse por lograr el desarrollo humano integral y la solidaridad internacional;

(2) Se puede acceder al documento completo en el siguiente enlace: <http://www.caritas.org/includes/pdf/advocacy/CaritasNonNegotiablesES.pdf>



- Promover la plena realización de los derechos humanos universales reduciendo la desigualdad y ampliando el acceso a derechos básicos y a la calidad de vida;
- Asegurar, mediante economías equitativas y sostenibles, que los hombres y mujeres pobres participen en la economía en términos justos;
- Facilitar el progreso social y económico dentro de los límites del planeta para beneficiar tanto a generaciones presentes como futuras;
- Garantizar la participación y el empoderamiento de gente que vive en la pobreza como pilares centrales, tanto en la planificación como en la implementación de un marco de desarrollo post-2015 ambicioso, reconociendo sus derechos.

Cuestiones específicas que se deberán incluir en la agenda post-2015:

- Ponerle fin al escándalo del hambre y lograr la seguridad alimentaria universal en todo momento;
- Incorporar medidas eficaces para contrarrestar e invertir los efectos del cambio climático y adoptar un objetivo en cuanto al calentamiento del planeta;
- Lograr la cobertura de salud universal para todos;
- Promover el trabajo decente y apoyar la protección social adecuada como las rutas más eficaces para salir de la pobreza y de la actual crisis económica mundial;
- Incluir a migrantes en objetivos pertinentes, incluyendo un objetivo orientado a hacer que la movilidad sea legal, segura, accesible y asequible;
- Cerrar la brecha entre desarrollo, paz y reconciliación, en especial, involucrando plenamente a personas afectadas por conflictos y tratando las raíces de dichos conflictos.

Para Caritas Internationalis⁽³⁾, una organización arraigada en la Doctrina Social de la Iglesia y el servicio, la persona humana debe ser el centro de todo desarrollo. Creemos que todos han sido creados a imagen de Dios y están dotados de una dignidad única, y que la vida humana es sagrada desde el momento de la concepción hasta el momento de la muerte natural. Por

(3) Caritas Internationalis es la organización humanitaria y de desarrollo oficial de la Iglesia católica. La Confederación, integrada por 164 organizaciones Caritas nacionales, se dedica a promover la caridad, la justicia y el servicio a los pobres, sin importar su raza o religión.



consiguiente, en una carta dirigida al Hon. David Cameron sobre el tema de la reunión del G8 de 2013 «volver a los principios básicos», el Papa Francisco insistió que toda la actividad política y económica, sea nacional o internacional, debe centrarse en la gente y que *«debe promover y garantizar su ejercicio responsable en solidaridad, prestándole especial atención a los más pobres»*⁽⁴⁾. Nuestra visión es de un mundo, sostenible para generaciones futuras, en donde todos puedan disfrutar del acceso a la atención médica, liberación de la pobreza y el hambre, vivir en un planeta limpio, y llevar una vida tranquila y plena.

Medidas transversales para la agenda post-2015

Esforzarse por lograr el desarrollo humano integral

Todos los seres humanos han sido creados a imagen de Dios y tienen la misma dignidad. Por consiguiente, todas las desigualdades actuales e injustas en cuanto a derechos y oportunidades, ingresos y bienestar, son inaceptables.

El Artículo 2 de la Declaración de la ONU sobre el derecho al desarrollo establece: *«La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo»*. La Doctrina Social de la Iglesia enfatiza la necesidad del desarrollo humano integral, un enfoque que toma en cuenta el bienestar de la persona y de todas las personas en sus diferentes situaciones de vida: económica, social, política, cultural, ecológica y espiritual.

La agenda post-2015 se debería planificar de acuerdo con este espíritu y debería incorporar mecanismos para la rendición de cuentas diseñados para monitorear y evaluar la implementación de los compromisos hechos por los gobiernos.

La pobreza extrema sólo será erradicada si se reduce la desigualdad en ingresos, oportunidades y acceso, y se protegen y cumplen los derechos humanos universales

La acción de Cáritas se arraiga en la solidaridad, el bien común y la opción preferencial por los pobres. La solidaridad en el contexto post-2015 se debe entender como *«la determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común; es decir, por el bien de todos y cada uno»* (Juan Pablo II, *Sollicitudo Rei Socialis*, #38). Cáritas reconoce que la solidaridad es la base de toda acción coherente necesaria para hacerle frente a los desafíos mundiales que constituyen la raíz de la creciente preponderancia de la desigualdad y la injusticia.

(4) Carta del Papa Francisco al Hon. David Camero sobre el tema de la Cumbre del G8: «Una reunión del G8 que vuelve a los principios básicos», 17 de junio de 2013.



El marco post-2015 debe abordar la desigualdad de ingresos y oportunidades. Se le debe dar prioridad absoluta a resultados que tienen un impacto positivo y sostenible en las vidas de los miembros de la sociedad más pobres y más marginados. Esto sólo será posible si todos los países se comprometen y toman medidas acordes a sus respectivos contextos, incluyendo, entre otras, el empoderamiento de personas que viven en la pobreza para que se vuelvan agentes activos en su propio desarrollo y en el logro de sus derechos.

Las economías equitativas y sostenibles deberían asegurar que hombres y mujeres pobres puedan participar en la economía en términos justos, y que el progreso económico tenga lugar dentro de límites planetarios para generaciones presentes y futuras

En la carta encíclica *Caritas in Veritate*, el Papa Benedicto XVI insistió en que «[I]as empresas deben servir a la sociedad y los mercados no deben regirse únicamente por el principio de la equivalencia del valor de los bienes que se intercambian. Para florecer como ser humano es necesario reconocer, respetar y esforzarse por realizar la capacidad de todos para la creatividad, productividad, generosidad y responsabilidad para con otros y para con el mundo natural». (CIV, #40ff)

Los seres humanos son únicamente una parte de la creación y se les ha confiado la custodia del medio ambiente. Para lograr el florecimiento humano, los humanos debemos utilizar los dones únicos de creatividad y productividad y emplearlos responsablemente, para el bienestar de toda la Creación. El Papa Francisco ha pedido el «respeto y la protección de toda la creación que Dios le ha confiado al hombre, no para ser explotada indiscriminadamente, sino para convertirla en un jardín»⁽⁵⁾. En esta perspectiva, el marco post-2015 debería esforzarse por reorientar el actual marco económico para que el mismo sea equitativo e inclusivo para los pobres. Se necesita un cambio hacia el desarrollo sostenible para asegurar que el desarrollo se mantenga dentro de límites planetarios seguros y que los sistemas económicos funcionen a favor del bien común de todas las personas.

El progreso económico no debe medirse únicamente en base al Producto Interior Bruto (PIB). Por el contrario, el bienestar de una nación debería medirse en base a una serie de indicadores vinculados a los sistemas de protección social, incluyendo el acceso a servicios de calidad, trabajo decente, alimentos adecuados, seguros y nutritivos, vivienda adecuada, seguridad personal, y seguridad de ingresos básicos; así como el disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible.

(5) Discurso del Santo Padre Francisco, *Viaje apostólico a Río de Janeiro con ocasión de la XXVIII Jornada Mundial de la Juventud, Encuentro con el episcopado brasileño*, 27 de julio de 2013.



El marco debería realzar incentivos para patrones sostenibles de consumo y producción, así como promover las pequeñas empresas.

La participación y el empoderamiento de personas que viven en la pobreza debe ser central en la toma de decisiones y en la implementación del marco de desarrollo post-2015

El derecho a participar es fundamental para un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos. Tal enfoque obliga a los estados, dentro del marco de compromisos tipificados legalmente, a garantizar todos los derechos humanos para toda persona bajo su jurisdicción nacional y extraterritorial, independientemente de edad, condición, sexo, raza, proveniencia étnica o credo religioso.

El principio de subsidiariedad es clave para promover la participación activa de aquellos afectados por la implementación de actividades de desarrollo. *«Como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo [...] quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada».* (Quadragesimo Anno, #79).

El marco post-2015 debería asegurar que todas las personas estén empoderadas para actuar como agentes de su propio desarrollo y tengan el derecho, el espacio y la capacidad de exigirles cuentas de sus acciones a los encargados de la toma de decisiones y a los implementadores de las mismas. A este fin, la participación debería reforzarse con mecanismos para la rendición de cuentas que incluyan información cualitativa obtenida mediante investigación participativa y faciliten el acceso eficaz a la justicia.

La promoción y el empoderamiento de mujeres y niñas son particularmente importantes, ya que actualmente un número considerable de ellas están marginadas en muchos sentidos, a pesar de que son actores fundamentales en la promoción y el logro del desarrollo.

Una adecuada participación requiere de un entorno institucional que permita la participación de la sociedad civil debidamente informada, incluyendo a organizaciones de inspiración religiosa, y especialmente de aquellas organizaciones/grupos que trabajan con los más pobres y marginados y los representan. Apoyar programas de educación formal e informal es clave.

Cuestiones específicas

Ponerle fin al escándalo del hambre y lograr la seguridad alimentaria en todo momento



La seguridad alimentaria para todos es un imperativo moral fundamental. La Biblia hace referencia todo el tiempo a esta necesidad terrenal. Sin embargo, los alimentos no satisfacen únicamente las necesidades materiales: también tienen un valor espiritual y trascendental. En el Padre Nuestro, pedimos «*nuestro pan de cada día*», como un don de Dios que debe compartirse en solidaridad. En el relato del Evangelio, la multiplicación de los panes tiene muchos significados, incluyendo el de la responsabilidad compartida de proveer alimentos para todos («*Dadles vosotros de comer*» (Mt. 14:16)). La igualdad de dignidad de toda persona incluye el derecho equitativo a la alimentación. Este derecho tiene un fundamento ético: el mandamiento bíblico, «*dadle de comer al hambriento*» (Mt. 25:35), está vinculado intrínsecamente a la defensa de la vida humana. Los alimentos son el fruto de la Creación, que es en sí misma un don de Dios. Para poder asegurar el bien común, la familia humana debe respetar y ejercer la custodia de la Creación.

El hambre, la manifestación más extrema de la pobreza, debe ser erradicada de forma definitiva e irreversible; sólo así podremos realizar plenamente el derecho humano universal a alimentos no contaminados, en suficiente cantidad, nutritivos y asequibles⁽⁶⁾, el cual está reconocido en el derecho internacional. Esto implica acceso garantizado a sistemas de producción de alimentos, control y propiedad sobre los mismos, incluyendo los recursos naturales. En particular, se deben garantizar los derechos de las mujeres agricultoras, los pequeños productores y los pastores en lo que respecta a la tenencia y uso de la tierra, la educación y la participación cívica. Por consiguiente, la Agenda de Desarrollo post-2015 debe promover la inversión en pequeños productores, fortalecer la resiliencia medioambiental y comunitaria (especialmente mediante la promoción de prácticas de agricultura sostenible como la agroecología, la economía colectiva y basada en la solidaridad, y la agricultura familiar), empoderar a la mujer rural y facilitar la autodeterminación de poblaciones, sus comunidades y sus instituciones democráticas.

La Agenda de Desarrollo Post-2015 debería fortalecer la gobernanza democrática, inclusiva, responsable y eficaz del sistema alimentario mundial. Debería prever mecanismos de rendición de cuentas que la gente pueda utilizar para exigirles cuentas a sus gobiernos. Se debe exhortar a los gobiernos a establecer plataformas de múltiples interesados a nivel local, regional y nacional para asegurar la participación democrática en la elaboración e implementación de políticas, especialmente de los más afectados por dichas decisiones y medidas. De hecho, aunque se le debería exigir cuentas al sector privado y el mismo

(6) Consulta de Alto Nivel sobre el Hambre, Seguridad Alimentaria y Nutrición en el Marco de Desarrollo post-2015, realizada en Madrid el 4 de abril de 2013. Informe de Síntesis elaborado por los Co-presidentes y Co-dirigentes.



debería ser responsable en la nueva agenda del desarrollo de acuerdo con su respectivo papel, bajo ninguna circunstancia se debe menoscabar la responsabilidad de los estados de regular, supervisar y garantizar los derechos, la buena gobernanza, la transparencia y la imparcialidad en la gestión de bienes públicos. Se le debe dar un lugar importante al control y la volatilidad de los precios en la gobernanza de una futura agenda de desarrollo. Como ejemplo, los estados deberían integrar las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación (que colocan la gobernanza en primer plano) y las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra y Otros Recursos Naturales en sus políticas y planes de acción de cooperación para el desarrollo.

Ponerle fin al hambre y asegurar que haya seguridad alimentaria para todos requiere de coherencia en las políticas en todas las áreas que tienen un impacto en la alimentación y la nutrición. Por consiguiente, la Agenda de Desarrollo post-2015 debe asegurar sostenibilidad social, económica y medioambiental a largo plazo: esto implica, por una parte, corregir las tendencias nocivas que nuestro consumo de alimentos y los patrones de producción tienen para el medio ambiente y para los recursos del planeta y, por la otra, eliminar los determinantes internacionales de la inseguridad alimentaria y la desnutrición, como las políticas comerciales injustas y los desequilibrios en el mercado mundial de alimentos. Dichas medidas se deben tomar de acuerdo con las obligaciones extraterritoriales de los estados. Asegurar la seguridad alimentaria en todo momento requiere de atención constante a las necesidades de desarrollo a corto y largo plazo: por consiguiente, las intervenciones humanitarias y desarrollo deben integrarse a la nueva agenda de desarrollo.

Para garantizar el acceso a los alimentos para todos, es necesario ampliar, fortalecer y adaptar los sistemas de protección social de acuerdo a los contextos nacionales para asegurar costes sostenibles y procurar lograr una dieta adecuada para todos. Debe avanzarse con paso seguro hacia un mundo en donde ningún niño padezca de retraso en el crecimiento debido a desnutrición crónica. Al respecto, se debe considerar la creación de un Fondo Mundial para la Protección Social.

Transversalizar la acción eficaz contra el cambio climático y adoptar un objetivo en cuanto al calentamiento del planeta

Todos estamos llamados a servir como custodios de la creación de Dios. *«El amor cristiano prohíbe escoger entre las personas y el planeta. Nos exhorta a trabajar para lograr un futuro equitativo y sostenible en el que todos los pueblos puedan compartir el tesoro de la Tierra y en donde la Tierra misma sea protegida*



contra el uso depredador»⁽⁷⁾. La Iglesia católica ha enseñado repetidamente que el uso incorrecto de la creación de Dios traiciona el don que Dios ha dado para el bien de toda la familia humana. La ciencia ha demostrado que el cambio climático global ha resultado en alteraciones en los patrones meteorológicos que dificultan el acceso a alimentos de un número considerable de personas. Debemos prestarle atención especial al impacto que el cambio climático tiene en los pobres.

El concepto mismo de desarrollo sostenible incluye la conservación y el mejoramiento del medio ambiente, lo cual implica prestarle atención seriamente al desafío global del cambio climático. El no tomar medidas firmes y coordinadas para controlar el cambio climático tendrá consecuencias dramáticas sobre la capacidad mundial para alimentar y darle un medio de sustento adecuado a una población en crecimiento. La Agenda de Desarrollo post-2015 debería transversalizar medidas para tratar el cambio climático en toda la política, en particular alcanzando un equilibrio justo entre la mitigación y las necesidades de adaptación (apoyadas con financiación adecuada). En la lista final de Objetivos de Desarrollo debería incluirse un objetivo específico en cuanto al cambio climático (manteniendo el calentamiento del planeta en un margen de 2 °C) el cual debería influenciar un ambicioso convenio para llegar a un instrumento legalmente vinculante en la CMNUCC.

Lograr cobertura universal de salud para todos los miembros de la población

El Papa Benedicto XVI resumió claramente el dilema del acceso a la atención médica en el mundo actual: *«en nuestra época asistimos, por una parte, a una atención a la salud que corre el riesgo de transformarse en consumismo farmacológico, médico y quirúrgico, convirtiéndose casi en un culto del cuerpo y, por otra, a las dificultades de millones de personas para acceder a condiciones de subsistencia mínimas y a medicamentos indispensables para curarse»*. Continuó haciendo un llamado para el establecimiento de una *«verdadera justicia distributiva que garantice tratamientos adecuados a todos, basándose en las necesidades objetivas»*⁽⁸⁾.

La agenda post-2015 debe orientarse a finalizar los resultados positivos que ya se han obtenido mediante los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativos a la salud. Se debería evitar un cambio completo de enfoque y prioridades, ya que nos arriesgaríamos a brotes adicionales de epidemias generalizadas de enfermedades infecciosas potencialmente mortales.

(7) *Renew the Earth*, Sección 4, párrafo C.

(8) Papa Benedicto XVI, Mensaje a la 25ª Conferencia Organizada por el Consejo Pontificio para la Pastoral de la Salud, 18 de noviembre de 2010.

La comunidad internacional también debería promover un sistema integral de atención que le dé prioridad a la atención de base comunitaria y primaria, y que incluya también la prevención como parte de los servicios de tratamiento. Dicha atención también debe tener un enfoque holístico, que atienda las necesidades de la persona en su totalidad, incluyendo necesidades físicas, emocionales y espirituales.

La agenda post-2015 debe tomar en cuenta y apuntar hacia políticas y medidas prácticas para eliminar los determinantes sociales, económicos y políticos negativos de la mala salud; incluyendo pobreza, educación de mala calidad, nutrición insuficiente o inadecuada, conflicto y violencia, a fin de asegurar una calidad de vida y condiciones de vida que promuevan y aseguren la «Salud para Todos». A este respecto, una de las principales inquietudes es la de las enfermedades no-transmisibles, muchas de las cuales tienen origen en la conducta, y cuya prevención y control requerirá de recursos económicos y profesionales considerables, además de modificar actitudes, cultura y patrones nutricionales y de ejercicio.

La agenda debe reconocer y apoyar el papel fundamental de la sociedad civil y, en particular, de las organizaciones de inspiración religiosa, en lo que respecta a tratar las necesidades de salud de poblaciones aisladas, de aquellos que viven en «estados desestructurados», de los afectados por violencia generalizada y emergencias a largo plazo; y deben asegurar recursos adecuados para actores no-gubernamentales que trabajan en el campo de la atención médica en lugares que no están al alcance de los sistemas de salud pública.

Trabajo decente y apoyo a ingresos y protección social adecuados⁽⁹⁾

En el mundo globalizado actual, el trabajo es cada vez más informal, precario y desprotegido. Sin embargo, la promoción del trabajo como un medio para erradicar la pobreza no se debería considerar como una cuestión en la que se puede hacer concesiones: como afirmó el Papa Pío XI en su carta encíclica *Quadragesimo Anno*, «*el trabajo [...] no es una vil mercancía, sino que es necesario reconocer la dignidad humana del trabajador, y, por tanto, no puede venderse ni comprarse al modo de una mercancía cualquiera*».

Como contribución al debate sobre la Agenda post-2015, Cáritas, junto con otras organizaciones de inspiración católica que trabajan a nivel mundial, nacional y local, reafirma que «*[e]l trabajo humano es una clave, quizá la clave*

(9) Fuente: *Declaración de las Organizaciones de Inspiración Católica sobre Trabajo Decente y la Agenda de Desarrollo post-2015*, 13 de junio de 2013.



esencial, de toda la cuestión social, si tratamos de verla verdaderamente desde el punto de vista del bien del hombre»⁽¹⁰⁾.

Creemos que la erradicación de la pobreza requiere de compromisos específicos y concertados de los gobiernos, empresas y organizaciones de trabajadores, el sector privado y la sociedad civil; compromisos fundamentados en la dignidad humana, los derechos y responsabilidades humanas, y la solidaridad. Para que el trabajo sea decente, debe ser *«expresión de la dignidad esencial de todo hombre o mujer en el contexto de su sociedad específica»⁽¹¹⁾.*

La ampliación de la protección social es un medio fundamental para lograr la solidaridad en toda la sociedad. Los mecanismos de protección social son esenciales para erradicar la pobreza, ya que protegen a los trabajadores y sus familias contra riesgos de la vida, como desempleo y enfermedad. Los mínimos de protección social, tal y como los definen las recomendaciones de la OIT⁽¹²⁾, son poderosas herramientas para ampliar la protección a fin de abarcar a todos los trabajadores, familias y comunidades.

Movilidad humana

La Doctrina de la Iglesia católica reconoce de lleno la migración y, en particular, la migración forzosa, como *«un fenómeno social de proporciones históricas que requiere de políticas atrevidas, visionarias de cooperación internacional para poder ser tratado de forma eficaz»⁽¹³⁾.* Creemos que *«todo migrante es una persona humana y, como tal, posee derechos fundamentales e inalienables que deben ser respetados por todos en cualquier circunstancia»⁽¹⁴⁾.*

La migración puede servir como facilitador del desarrollo, una estrategia (ciertamente no la única) para combatir la pobreza y superar los desastres provocados por el clima, para fomentar el comercio y la diversidad. Los estudios indican que *«incluso los incrementos relativamente leves en la libertad de movimiento para migrantes de países en vías de desarrollo igualaría o excedería los beneficios de eliminar todas las barreras políticas restantes para el movimiento de bienes y capital»⁽¹⁵⁾.*

En nuestro mundo globalizado e interconectado, reconocemos que es necesario permitir y regular el movimiento de bienes, capital y servicios; sin

(10) Papa Juan Pablo II, *Laborem Exercens* #3, Librería Editrice Vaticana, 1981.

(11) Papa Benedicto XVI, *Caritas in Veritate*, 63, Librería Editrice Vaticana, 2009.

(12) Los mínimos de protección social son *«un conjunto definido de garantías básicas de seguridad social que aseguran la protección con el objeto de prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social»* (OIT Resolución sobre Mínimos de Protección Social, No. 202 2012).

(13) Papa Benedicto XVI, *Caritas in Veritate*, 2009, #62.

(14) *Ibid.*

(15) Postura de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) sobre la Agenda de Desarrollo post-2015 de las Naciones Unidas.



embargo, todavía no hemos logrado comprender de la misma forma el movimiento de personas, a pesar del hecho de que esta cuestión debería ser de importancia fundamental.

El nexo entre Migración y Desarrollo debería ocupar un lugar importante en la agenda post-2015. Es una oportunidad única para fortalecer el nexo con indicadores y objetivos. El principio rector debería ser que la movilidad humana puede tener lugar bajo condiciones seguras, legales y asequibles y que promueve las contribuciones de los migrantes y la diáspora para las sociedades emisoras y receptoras.

Cáritas promueve un objetivo específico sobre movilidad humana, pero también cree que las cuestiones relativas a migrantes y la diáspora se deben incluir, según corresponda, en otros objetivos. En el contexto de la Agenda de Desarrollo post-2015, gobiernos, empresas y organizaciones de trabajadores, así como la sociedad civil deben trabajar conjuntamente para asegurar que todas las trabajadoras y trabajadores migrantes y sus familias se beneficien de los mismos derechos y asuman las mismas responsabilidades en el país donde viven, como cualquier otro trabajador. Se le debe prestar atención específica a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como a la provisión de protección social adecuada justa y portátil, a niveles que se ajusten a los derechos humanos universales y a las normas laborales internacionales.⁽¹⁶⁾

Paz y reconciliación

Hace cincuenta años, el Papa Juan XXIII, en su carta encíclica *Pacem in Terris*, promovió la voluntad política necesaria para hacerle frente a la grave situación de los pobres, literalmente miles de millones de personas, atrapados en sistemas en donde las injusticias nunca logran la paz o el desarrollo. Su sucesor, el Papa Francisco, ha proclamado la responsabilidad individual y colectiva de toda la comunidad humana de vivir y trabajar en un contexto de auténtica solidaridad entre todo el pueblo de Dios, en todas partes. Informados por dicha Doctrina de la Iglesia católica, todos los que toman parte en la labor de Cáritas reconocen el mandamiento bíblico de ser instrumentos de paz.

En septiembre del año 2000, al iniciar el siglo XXI, la comunidad internacional afirmó su compromiso para con la Declaración del Milenio. Hubo una respuesta sin vacilaciones al llamado urgente del Secretario General de la ONU en cuanto a que debemos trabajar para «*aliviar el sufrimiento humano*».

(16) Fuente: *Declaración de las Organizaciones de Inspiración Católica sobre Trabajo Decente y la Agenda de Desarrollo post-2015*, 13 de junio de 2013.



Sin embargo, se evidencia una brecha persistente en los esfuerzos para, en las palabras del Secretario General de la ONU, «*aliviar el sufrimiento humano*», en el fracaso en cuanto a incluir procesos concretos para la construcción de la paz y la reconciliación entre los objetivos globales. ¿Han podido los procesos mantener los avances por los largos senderos necesarios para la paz en lugares en donde han acabado guerras, en donde se han restaurado comunidades?

El respeto por los derechos humanos, la autodeterminación, el estado de derecho, la buena y eficaz gobernanza, la dignidad humana y la protección de todos los pueblos han estado consignados a los márgenes por demasiado tiempo. La Comisión para la Construcción de la Paz de la ONU fue creada como una potencial respuesta para estas apremiantes necesidades, pero necesitamos una visión y un plan de acción más claros: «*no hay paz sin desarrollo, no hay desarrollo sin paz*». Es necesario tratar las raíces de los conflictos, incluyendo el comercio ilegal y el tráfico de armas, así como la explotación de recursos naturales.

«*Una vida de dignidad para todos*» será posible y sostenible únicamente cuando toda la comunidad internacional esté plenamente comprometida a alcanzar la paz entre todos los miembros de la familia humana. La Agenda de Desarrollo post-2015 debe apuntar hacia promover nuevos programas y proyectos que inviten y faciliten la participación plena tanto de individuos como de comunidades, a nivel local, nacional y regional, para discernir resoluciones para conflictos y asegurar condiciones sostenibles para la paz y la armonía que perduren en el futuro.

Reseñas biblográficas

- 1** ¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?
Alessandro Gentile **255**
- 2** Participación para la inclusión y la transformación social (Foro de Debate 2).
Lorena Gómez-Platero Mármol **259**
- 3** Hagámoslo posible: propuestas de Oxfam para el marco post-2015.
Intermon Oxfam **263**





Reseñas bibliográficas

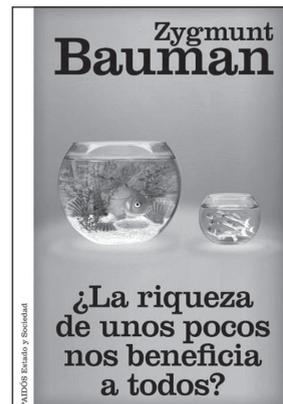
¿LA RIQUEZA DE UNOS POCOS NOS BENEFICIA A TODOS?

BAUMAN, ZYGMUNT

Barcelona: Paidós, 2014.

Las recetas de los defensores del libre mercado sobre el crecimiento económico y sobre el reparto de sus frutos han contribuido de forma significativa en los efectos más nefastos de la crisis actual. Según ellos, el fomento del beneficio individual es el mejor mecanismo para la persecución del bien común porque las altas retribuciones y los bajos impuestos para los ricos incentivan la inversión, dando lugar a un mayor desarrollo económico que, a la postre, beneficiaría al resto de la sociedad.

La realidad contradice este axioma de la ortodoxia económica. Todos los países occidentales han visto aumentar sus niveles de desigualdad económica y social entre 2008 y 2012, de forma más o menos acentuada. Hemos asistido a una gran concentración de capitales en las manos de una minoría de personas que detienen rentas financieras cada vez más crecientes; por otra parte, se ha producido un progresivo debilitamiento de las rentas de trabajo y, en





consecuencia, de la capacidad de gasto, consumo y ahorro de la gran mayoría de los individuos y de los hogares que viven de ellas. Por tanto, la riqueza acumulada por las clases más ricas no se ha «filtrado» hacia abajo ni ha contribuido en aumentar o defender el bienestar colectivo.

A partir de esta evidencia empírica, ha retomado mucho vigor en los últimos años el debate sobre los efectos de la desigualdad en las sociedades del capitalismo avanzado y sobre su relación con el crecimiento económico. Bauman entra de lleno en este debate con una reflexión atenta e inteligente, haciendo hincapié en la reciente evolución de la desigualdad de las rentas per cápita en los países anglosajones (especialmente en Estados Unidos) para ir profundizando en los argumentos que sostienen el pensamiento neoliberal y que han contribuido en expandir la desigualdad a nivel global.

En la primera parte del ensayo, Bauman se apoya en la amplia literatura disponible hasta la fecha para demostrar que la crisis está siendo selectiva en la distribución de sus impactos negativos. Según el autor la mutación social que estamos viviendo es distinta de una mera fase de ciclo y consiste en la degradación de la clase media al nivel del precariado. Este fenómeno refuerza la polarización social: los ricos, especialmente los muy ricos, son cada vez más ricos, mientras que los pobres, y sobre todo los muy pobres, son cada vez más pobres.

El desigual reparto de los recursos lastra el bienestar de un país porque deprime la demanda interna, obstaculiza el crecimiento económico a la vez que favorece las burbujas crediticias y financieras. Además, en este contexto, se altera la estabilidad de las instituciones públicas y su legitimidad democrática, porque se desequilibra sensiblemente el poder de las influencias políticas a favor de quienes concentran más riqueza, dejando más desprotegidos a los colectivos vulnerables.

El gran dilema del autor es saber por qué seguimos creyendo en el capitalismo a pesar de todos estos efectos colaterales que se están manifestando con la crisis. Su inquietud se refleja en un esfuerzo analítico para desmontar uno a uno los pilares del fundamentalismo económico que fomenta la eficacia y la eficiencia de la «mano invisible» del mercado. La segunda parte del ensayo se desarrolla a través de un fascinante ejercicio de síntesis y de análisis sistemático de las bases ideológicas del capitalismo. Bauman describe los engaños que se desprenden de ellas y explica por qué nosotros («ciudadanos medios o gente común y corriente») no conseguimos darnos cuenta de sus contradicciones y falsedades, hasta llegar a aceptar la desigualdad como realidad incuestionable.



La raíz de todo ello es la sospecha mutua y la vigilancia perpetua que nos viene impuesta por un modelo social de tipo hobbesiano, de competencia constante. La competencia está en la naturaleza de los seres humanos y en el orden de las cosas que ellos mismos establecen; en consecuencia asumimos —socio y políticamente— que el crecimiento económico es la única manera de resolver los problemas de nuestra coexistencia. En palabras de Bauman, se justificaría así la desregulación como libertad para buscar mayores beneficios sin ataduras normativas para los detentores de capital, desfavoreciendo a los trabajadores que quedan desamparados y condenados al empobrecimiento.

Otra presunción que se deriva del credo neoliberal es el crecimiento continuo del consumo como única manera de satisfacer la búsqueda de la felicidad. A partir del consumo de cada persona se estructura la desigualdad como estratificación y jerarquía social. Los excluidos del consumo sufren su condición como una falta desafortunada, degradante o descalificante, pero no ponen en entredicho el axioma de la sociedad consumista a la que pertenecen. El consumo es la máxima expresión de una sociedad mercantilizada e individualizada, donde nadie se exime de esta carrera porque es ésta misma la que rige la organización social y la que puede favorecer el acceso a un bienestar tangible y contrastable. Quien no alcanza determinados niveles de consumo es culpable de su limitación: cada individuo se hace responsable de su conformidad o disconformidad con la posición que ocupa en la escala social.

En línea con lo anterior, se valora la diversidad como una característica intrínseca a los seres humanos. Hemos estado educados en el respeto de esta diversidad para convivir en nuestra sociedad, pero también nos hemos acostumbrado a reconocer la desigualdad como natural, porque la naturaleza distribuye de forma desigual las capacidades. Por eso, según Bauman, nos resignamos a la naturalidad de la desigualdad al tiempo que reducimos nuestras posibilidades de disidencia y de resistencia: «lo natural no es ni justo ni injusto, está, sin más, dentro del orden de las cosas (como deben ser y como siempre serán)», y lo acabamos aceptando como si fuera algo inevitable, normal.

Una última premisa neoliberal que ha calado en nuestras sociedades hasta llegar a la aceptación acrítica de la desigualdad, se refiere a la competencia y al merecimiento como las condiciones necesarias y suficientes de la justicia social y de la reproducción del orden social. Bauman subraya que esta creencia contradice los principios de solidaridad y de cooperación, haciéndonos sentir rodeados de rivales y competidores, más o menos preparados y sin escrúpulos que nosotros, en un juego de superación que no acaba nunca.

El razonamiento del sociólogo polaco alimenta múltiples reflexiones durante la lectura de su ensayo breve e intenso. Se aprecia, en particular, su gran



capacidad de sistematización y de crítica a la vez que se recibe un estímulo importante para seguir investigando en los mecanismos (estructurales e ideológicos) que determinan la desigualdad social en nuestra realidad.

En este sentido, hace falta mirar con cautela las causas y las consecuencias de la crisis, así como las bases que legitiman el status quo y la repartición de poder político y económico entre distintos grupos sociales. Tal perspectiva puede hacernos vislumbrar posibilidades de cambio y de mejora, con vista a un escenario futuro donde las instituciones democráticas y de gobierno prioricen la justicia social para prevenir o reducir la desigualdad. Sin embargo, teniendo en cuenta el razonamiento de Bauman, no cabe duda que cualquier posibilidad de cambio, es decir de salida de la crisis actual, debe pasar también por una reflexión atenta, compleja, seguramente profunda y quizá drástica o poco atractiva, sobre nuestra manera de vivir.

ALESSANDRO GENTILE



PARTICIPACIÓN PARA LA INCLUSIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL (FORO DE DEBATE 2)⁽¹⁾

DE LA RIVA, FERNANDO (COORD.)

Madrid: EAPN, 2014.



El segundo foro de debate de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN) plantea cómo hacer efectiva la participación en una sociedad cada vez más globalizada, donde las formas de actuación contra la pobreza se han visto transformadas por factores políticos, económicos, sociales y culturales.

El concepto de participación ha cobrado relevancia desde hace unas décadas. Sin embargo, a pesar de ser un tema presente en diferentes discursos, a día de hoy no están claros los ejes, vías y formas sobre las que ha de llevarse la participación social para que sea efectiva.

Fernando de la Riva, coordinador de este trabajo, aborda los diferentes cambios que se han producido a lo largo del tiempo y cómo estos han condicionado las formas de participación, perdiendo relevancia en el plano sociopolítico y siendo monopolizada por colectivos que históricamente han tenido legitimidad para desempeñarla.

Por un lado, la revolución de las Tecnologías de la Información ha generado una sociedad interconectada que ofrece los medios para poder conocer con inmediatez lo que ocurre en otras zonas. En términos de Zygmunt Bauman, se ha producido un cambio de «organizaciones sólidas» —poniendo el énfasis en la estructura organizativa— a «organizaciones líquidas», donde impera lo intangible y la inmediatez.

Asistimos a un momento de cambio constante; y más ahora donde, en palabras de Subirats, nos encontramos ante un «cambio de era», donde la crisis estructural ha venido para quedarse y la población comienza a desencadenar —aunque por el momento de forma dispersa— acciones de efervescencia creativa para la regeneración económica, política, social, cultural, educativa.

(1) Documento accesible en: <http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/2/Forodedebate2.pdf> El documento relativo al Foro de debate 1, sobre Voluntariado y pobreza está accesible en:

http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/2/1105_Libro_Voluntariado_y_pobreza.pdf



En un mundo globalizado, interconectado y donde el concepto de comunidad ha aumentado en dimensiones, ¿qué papel tienen las entidades del Tercer Sector de Acción Social?

La crisis financiera ha vuelto a situar la pobreza en el terreno de la acción voluntaria o de la solidaridad interpersonal; partiendo de esto, es necesario trabajar a partir de la inclusión activa, teniendo en cuenta las capacidades y habilidades individuales y colectivas para alcanzar una mayor autonomía y distribución del poder participativo.

Se presentan algunos cambios que determinan el modo de actuación en el futuro para fomentar la participación e inclusión. Fernando de la Riva presenta algunas cuestiones sobre las que se plantean debates sobre cómo y a través de qué se ha de potenciar la participación:

- **Cambio en el modo de entender la pobreza.** Si bien la pobreza era entendida desde el punto de vista material y con una actuación paternalista, en la actualidad va más allá, trasciende de lo material. Ahora es entendida y abordada atendiendo a la ausencia de derechos, recursos y capacidades básicas. Se elabora así el concepto de «**cuidadanía**», una nueva palabra que sirve para explicar la ciudadanía que cuida su comunidad, «poner la vida como centro». Hablar de «cuidadanía» es decir que el dinero ya no es el único valor importante, sino también pertenecer a una comunidad con la que se comparten valores morales y objetivos sociales. En un mundo globalizado, es difícil delimitar el espacio comunitario en el que trabajar con y para colectivos en riesgo de exclusión social. Es necesario que las organizaciones solidarias reivindicquen esos valores y se conviertan a sí mismas en parte del «procomún»: bienes que son de todos, sin ser confundidos con los bienes públicos, propiedad del Estado. Son bienes del procomún por ejemplo el aire, agua, conocimiento científico, entre otros.
- La crisis económica también ha generado **cambios en la estructura organizacional**. Esto desemboca en una gran pérdida de puestos de trabajo, —sobre todo en organizaciones solidarias— y, a su vez, en el «boom del voluntariado» ante la resolución de lo inmediato, necesidades que hay que cubrir porque ha disminuido el personal, pero no las demandas. Esto origina una pérdida del sentido crítico de actuación para actuar sobre lo inmediato. Ante este cambio organizacional, se plantea un reto: potenciar un voluntariado participativo y transformador. Reinventar las organizaciones a nivel organizativo, metodológico, de liderazgo interno y sus formas de intervención; para ello es necesario una implicación activa por parte de toda la organización en los procesos de cambio.

Ante un nuevo panorama de actuación, se plantean tres debates sobre participación en sus diferentes dimensiones: inclusión social, organizaciones solidarias y transformación social.

Realizando una retrospectiva en el tiempo, el concepto de participación ha recaído en manos de determinados colectivos, quedando al margen las personas en riesgo de exclusión social. Hoy no sólo el propio concepto de pobreza ha cambiado —entendida hasta el momento en términos materiales y económicos—, sino que también ha aumentado cuantitativamente el número de personas que se encuentran bajo esta situación.

La exclusión social se traduce en «no ciudadanía» y, por consiguiente, en un aislamiento de la capacidad transformadora de la sociedad.

Así pues, las organizaciones solidarias se enfrentan a un doble reto: luchar contra la pobreza y exclusión y contribuir a la formación de personas empoderadas con derecho individual y colectivo a ejercer los mecanismos de participación.

Ante esta situación, el Foro de Debate se pregunta por las formas de conseguir la participación de las personas en riesgo de exclusión social para traerlas a un primer plano y hacerlas partícipes de su situación a través del desarrollo de sus capacidades.

Una segunda dimensión que aborda el Foro es la participación en las organizaciones solidarias.

Las entidades del Tercer Sector de Acción Social se enfrentan al reto de transformar su antigua estructura, basada en un modelo organizativo vertical y jerárquico, que ha venido debilitándose por la lógica mercantilista y el reclamo de movimientos ciudadanos. Ahora es necesaria una estructura participativa de las organizaciones solidarias para que sigan en activo y sean respaldadas por la comunidad social.

Finalmente, una tercera dimensión de debate aborda la participación comunitaria y transformación social, en la que el Foro se cuestiona las formas necesarias para construir una cultura de cooperación y trabajo en red y reforzar el enfoque sociocomunitario de su intervención.

Como se ha mencionado anteriormente, la participación no puede darse sin la inclusión del individuo en la comunidad social, territorio objeto de la intervención social. En la actualidad esto es difícil, ya que asistimos a una disolución de los espacios de encuentro comunitario y a una transformación del propio concepto de «comunidad» ante la globalización. Es necesario incorporar en la acción el concepto de «glocalización» para poder combinar lo local y lo global.



Así pues, las organizaciones solidarias se enfrentan al reto, no sólo de transformar el propio concepto de comunidad, sino también de trabajar en red con el conjunto de actores diversos que la conforman para poder así potenciar la participación del individuo mediante la inclusión.

En conclusión, la situación actual de crisis estructural plantea un camino por recorrer por parte de las organizaciones solidarias para reinventarse y cambiar los focos y maneras de actuación. La lucha contra la pobreza y exclusión social requiere de una intervención con las personas, al tiempo que se actúa sobre la comunidad.

El presente número pretende generar preguntas que den luz al proceso de creación de una sociedad activa e inclusiva, donde la participación vaya adquiriendo contenido y sea efectiva.

LORENA GÓMEZ-PLATERO MÁRMOL



HAGÁMOSLO POSIBLE: PROPUESTAS DE OXFAM PARA EL MARCO POST-2015⁽¹⁾

Intermon Oxfam

Madrid: Oxfam Internacional, 2014.



En 2015, el mundo tiene una oportunidad histórica para fijar unos objetivos ambiciosos dirigidos a acabar con la pobreza y proteger el planeta. El periodo de vigencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) está llegando a su fin, y aún perduran dos graves injusticias que menoscaban los esfuerzos de millones de personas por salir de la pobreza y el hambre: la desigualdad y el cambio climático. El marco posterior a 2015 que sustituya a los ODM debe abordar este doble problema a través de objetivos independientes centrados en la erradicación de la desigualdad económica y en garantizar un desarrollo sostenible, con bajas emisiones de carbono y resistente al cambio climático, así como de metas que aborden ambos problemas en el conjunto de dicho marco. En el presente documento, Oxfam presenta sus propuestas sobre los objetivos y metas que deberían incluirse en el marco posterior a 2015 y sobre la manera de formularlos de modo que generen cambios duraderos.

La visión de Oxfam plantea un mundo en el que todos los seres humanos puedan ejercer sus derechos y vivir libres de la injusticia que suponen la pobreza, la desigualdad y el sufrimiento, en un planeta que cuenta con los recursos naturales suficientes para cubrir sus necesidades. El presente informe trata de reflejar dicha visión en un nuevo marco de objetivos de desarrollo que sustituya a los actuales Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) una vez que su vigencia llegue a su fin en 2015.

Durante los 15 años que han transcurrido desde la creación de los ODM, el mundo ha sido testigo de la reducción de la pobreza más rápida de la historia de la humanidad. El porcentaje de personas que viven con menos de 1,25 dólares al día se ha reducido en más de un 50%, lo que significa que 500 millones de personas han dejado de vivir en la pobreza. En África subsahariana mueren durante el parto un 41% menos de madres que hace dos décadas. La mortalidad infantil en menores de 5 años se ha reducido de forma drástica en

(1) A pesar de no ser una reseña en sí, sino un resumen de este informe en cuestión, hemos considerado oportuno ofrecerlo dada el contenido del monográfico. Se puede acceder al texto íntegro en <http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/26/06/14/hagamoslo-posible>



Ruanda, Liberia, Madagascar, Malawi, Níger y Etiopía. Y las iniciativas para combatir las enfermedades están dando sus frutos: se ha producido un descenso del 25% de las muertes por malaria en todo el mundo⁽²⁾.

La creación de los ODM no es la principal causa de estos cambios⁽³⁾. Los avances en la reducción de la pobreza extrema han estado impulsados sobre todo por los Gobiernos nacionales y los procesos políticos en Pekín, Nueva Delhi y otros lugares, y no tanto en los pasillos de las Naciones Unidas. No obstante, la Declaración del Milenio y los ODM fueron una declaración de intenciones para el mundo; una herramienta utilizada por los Gobiernos progresistas y la sociedad civil, tanto de los países ricos como de los pobres, para impulsar y alcanzar aumentos significativos de la ayuda internacional, así como por la sociedad civil de muchos países pobres, donde han servido para exigir responsabilidades a los Gobiernos y reclamar avances en estos ámbitos y, en los mejores casos, han promovido la competencia entre países vecinos por lograr los mayores avances⁽⁴⁾.

El multilateralismo se encuentra en una encrucijada, tras años de estancamiento en la Organización Mundial del Comercio (OMC), escasos avances en la consecución de un acuerdo global sobre cambio climático y una respuesta limitada del G20 frente a la evasión fiscal y la crisis en Siria. El próximo año, el marco post-2015 ofrece la oportunidad de realizar una nueva declaración de intenciones que suponga un llamamiento a la acción para el mundo. Tanto los Gobiernos como la sociedad civil⁽⁵⁾ están llegando a un consenso respecto a los principios que deben incluirse en el nuevo marco: defensa de los derechos humanos; igualdad de hecho, tanto de oportunidades como de resultados; universalidad, sostenibilidad y reparto de responsabilidades en función de las distintas capacidades.

(2) Oxfam (2013) «MDGs Summit: Inequality massively undermining progress on poverty goals», Media Brief, Oxfam: NY www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/oxfam-mdgs-media-brief-en-23sept2013.pdf

(3) D. Green, S. Hale, and M. Lockwood (2012) «How Can A Post-2015 Agreement Drive Real Change?», Oxford: Oxfam, www.oxfam.org/en/policy/how-can-post-2015-agreement-drive-real-change

(4) En Zambia, la exposición a los datos relacionados con los ODM del país vecino generaron una cierta competitividad, fortaleciendo los argumentos de sus defensores. A. Evans (2012) «Lessons from the Effective Promotion of Safe Motherhood in Zambia», LSE, <http://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/files/2012/10/Lessons-from-the-effective-promotion-of-safe-motherhood-in-Zambia-Alice-Evans-Working-Paper.pdf>

(5) Este consenso se pone de manifiesto en: Grupo de Trabajo Abierto de las Naciones Unidas (2014) «Focus Areas», Nueva York: Naciones Unidas, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3276focusareas.pdf>; Secretario General de las Naciones Unidas (2013) «A life of dignity for all: Accelerating progress towards the Millennium Development Goals and advancing the United Nations development agenda beyond 2015», Nueva York, Naciones Unidas, <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/A%20Life%20of%20Dignity%20for%20All.pdf>; Naciones Unidas (2013) «Una nueva Alianza mundial: Erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible —Informe del Grupo de Alto Nivel de personas eminentes sobre la agenda de desarrollo post-2015», Nueva York: Naciones Unidas, http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf; y los informes enviados por la *Coalición Beyond 2015*, www.beyond2015.org/document/vision

Oxfam considera que, además de estos principios, el nuevo marco debe dar prioridad a la desigualdad y el cambio climático, dos ámbitos que los 3 ODM no abordaron adecuadamente, así como promover medidas concretas al respecto.

La desigualdad conlleva la concentración de la riqueza y el poder en manos de una minoría, de modo que las personas más pobres se ven privadas incluso del apoyo más básico a la hora de mejorar sus vidas, lo que acarrea a su vez que sus opiniones se tengan cada vez menos en cuenta. La discriminación por razones de género continúa negando a mujeres y niñas sus derechos fundamentales e igualdad de oportunidades para desarrollar plenamente su potencial.

Al mismo tiempo, el cambio climático y sus desastrosas consecuencias para los cultivos y los medios de vida repercuten negativamente en los esfuerzos de las personas pobres por alimentar a sus familias y superar la pobreza, y podrían revertir los avances realizados en la lucha contra la pobreza durante la última década.

El Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas⁽⁶⁾, el informe de 2013 del Secretario General sobre los ODM y la etapa posterior a 2015⁽⁷⁾ y el informe del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas⁽⁸⁾ han defendido la necesidad de no dejar a nadie atrás, a través de un crecimiento inclusivo, la igualdad de género y el trabajo para llegar a las personas más excluidas. Sin embargo, debemos ser más valientes para erradicar la pobreza extrema, lograr igualdad de género y hacer efectivos los derechos de las mujeres, y conseguir que la cobertura sanitaria y la educación sean universales; esto implicaría el establecimiento de una agenda dirigida explícitamente a la redistribución de la riqueza y el poder, que combata la desigualdad a través de objetivos y metas claros orientados a su reducción.

Si bien hay un amplio acuerdo sobre la necesidad de que el marco posterior a 2015 apoye el desarrollo sostenible, dicho apoyo debe traducirse en una agenda ambiciosa, que incluya objetivos dirigidos tanto al cambio climático como al hambre y la pobreza y que incorpore metas sobre cambio climático en el conjunto del marco. Dichas medidas contribuirán a priorizar la necesidad de mantener el calentamiento global por debajo de 1,5 grados centígrados, así

(6) Grupo de trabajo abierto sobre los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, <http://sustainabledevelopment.un.org/owg.html>

(7) Secretario General de las Naciones Unidas (2013) op. cit.

(8) Naciones Unidas (2013) op. cit.



como a hacer frente a la desigualdad en el acceso a los recursos, dentro de los límites de nuestro planeta⁽⁹⁾.

Dado que tanto la desigualdad como el cambio climático agravarán los conflictos y catástrofes que ya afectan a millones de personas, el nuevo marco también debe incorporar un objetivo dirigido a reducir las amenazas mundiales al desarrollo sostenible.

A fin de garantizar la total financiación del marco posterior a 2015, así como de facilitar el cumplimiento del resto de objetivos, Oxfam propone otros dos «objetivos suplementarios». El primero, generar ingresos a través de la lucha contra la evasión y la elusión fiscales, así como a través de sistemas fiscales nacionales progresivos y sostenibles. El segundo, luchar contra la corrupción y promover políticas progresivas y una gobernanza inclusiva, a fin de garantizar que el objetivo de las decisiones políticas sea distribuir el poder y los recursos de manera que las personas pobres y excluidas salgan reforzadas. Estos dos objetivos son esenciales para la consecución del resto.

Por lo tanto, proponemos la inclusión de los siguientes 11 objetivos en el marco posterior a 2015:

Construir sociedades más igualitarias

- Objetivo 1: Erradicar la desigualdad económica extrema.
- Objetivo 2: Erradicar la pobreza extrema.
- Objetivo 3: Lograr la igualdad de género y hacer efectivos los derechos humanos de las mujeres.
- Objetivo 4: Garantizar la cobertura sanitaria universal.
- Objetivo 5: Garantizar una educación universal, gratuita y de calidad y el aprendizaje permanente.

Fortalecer la resiliencia frente al calentamiento global

- Objetivo 6: Garantizar un desarrollo sostenible, con bajas emisiones de carbono y resistente al cambio climático, acorde con el objetivo de limitar el calentamiento global a 1,5°C.
- Objetivo 7: Erradicar el hambre y garantizar el derecho a la alimentación para todas las personas.

(9) K. Raworth (2012) «Un espacio seguro y justo para la humanidad: ¿podemos vivir dentro del donut?», Oxford: Oxfam, www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/dp-a-safe-and-just-space-for-humanity-130212-en.pdf



- Objetivo 8: Garantizar el acceso universal al agua y el saneamiento.
- Objetivo 9: Reducir las amenazas globales al desarrollo sostenible.
- Hacer posible el marco post-2015.
- Objetivo 10: Garantizar la igualdad política a través de una gobernanza inclusiva.
- Objetivo 11: Financiación del marco.

Como en el caso de los ODM, un acuerdo mundial es sólo la primera etapa para dar forma a las necesarias medidas transformadoras. El presente informe concluye esbozando la manera en que, según la visión de Oxfam, debe elaborarse el marco posterior a 2015 para que pueda generar cambios duraderos, creando los mecanismos de rendición de cuentas y los apoyos a la sociedad civil necesarios para impulsar medidas a nivel nacional, además de estableciendo un marco claro para el papel que deben desempeñar los Gobiernos, el sector empresarial y la sociedad civil.

Si lo conseguimos, 2015 podría convertirse en un punto de inflexión histórico para el mundo. El acuerdo sobre un nuevo y ambicioso marco en septiembre de 2015, unido al acuerdo que se alcance durante las negociaciones sobre cambio climático que tendrán lugar más adelante en París, podría impulsar la transición hacia un mundo más igualitario, libre de la lacra que suponen la pobreza y el cambio climático, y transformar las vidas de millones de personas.

OXFAM INTERNACIONAL

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).
- 4.º Las citas o notas irán a pie de página. Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán la siguiente estructura:

Libros: CARBONERO, M.A. (1997): *Estrategias laborales de las familias en España*. Madrid: CES.

En caso de autores múltiples: primer autor, apellido/nombre; restantes autores: nombre/apellido. Si no son más de tres autores, hay que mencionarlos a todos; si son más de tres autores, hay que poner el primero y luego (et al.).

AUBERT, A. et al. (2008): *Aprendizaje dialógico en la Sociedad de la Información*, Barcelona: Hipatia Editorial.

Contribuciones: URIBARRI, I. (1982): «Cooperativas de vivienda», en: *Primeras Jornadas de Cooperativas de Euskadi*, Vitoria: Gobierno Vasco, pp. 129-137.

Capítulos de libros: ASTELARRA, J. (1990): «Las mujeres y la política», en J. Astellarra (comp.), *Participación política de las mujeres*, Madrid: CIS-Siglo XXI.

Artículos de revistas: NAREDO, J.M. (2000): «Ciudades y crisis de civilización», *Documentación Social*, abril-junio, nº 119, pp. 13-37.

Referencias de Internet: AINSCOW, M. (2011): *La inclusión no es acerca de grupos concretos de estudiantes, es reestructurar el sistema educativo* (en línea). <http://www.euskadinnova.net/es/innovacion-social/entrevistas/inclusion-no-acerca-grupos-concretos-estudiantes-reestructurar-sistema-educativo/492.aspx>, acceso 24 de noviembre de 2011.

5.º Los artículos deberán ser enviados en formato electrónico a la redacción de la revista (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
N.º 145 Re-pensar la intervención social	11,75
N.º 146 Responsabilidad Social de la Empresa	11,75
N.º 147 Migraciones y desarrollo	11,75
N.º 148 La mediación: caja de herramientas ante el conflicto social	12,20
N.º 149-150 50 Aniversario de Documentación Social: análisis, acción, desarrollo ..	16,00
N.º 151 Identidad y procesos de cambio	12,20
N.º 152 Sociedad civil y nuevos movimientos sociales	12,20
N.º 153 Acciones para un futuro sostenible	12,70
N.º 154 Dilemas de la Política Social	12,70
N.º 155 Crisis del medio rural: procesos sustentables y participativos	12,70
N.º 156 Ciudadanía del consumo: hacia un consumo más responsable	12,80
N.º 157 Nueva estrategia Europea: ¿Hacia qué modelo social?	12,80
N.º 158 Consecuencias económicas y sociales de la crisis mundial	12,80
N.º 159 Ciudadanía Universal y Democracia a Escala Humana	13,10
N.º 160 Voluntariado: presencia y transformación social	13,10
N.º 161 Miedo, inseguridad y control social	13,10
N.º 162 La discriminación étnica hacia la población inmigrante: un reto para la cohesión social	13,10
N.º 163 La educación formal y los procesos de inclusión social	13,10
N.º 164 Los valores culturales ¿factores de desarrollo humano?	13,10
N.º 165 Los bienes comunes: cultura y práctica de lo común	13,10
N.º 166 De la coyuntura a la estructura: los efectos permanentes de la crisis	13,10
N.º 167 Vivir sencillamente para que otros, sencillamente, puedan vivir: Teorías ...	13,10
N.º 168 Vivir sencillamente para que otros, sencillamente, puedan vivir: Propuestas y experiencias	13,10
N.º 169 Transformaciones del mercado laboral en el tercer milenio	13,10
N.º 170 Reflexiones para una agenda política: debates estructurales y desigualdad social	13,10
N.º 171 Reflexiones para una agenda política: algunas propuestas	13,10

Próximo título

N.º 173 El malestar de la democracia: la desafección política	13,10
--	-------

Nos encontramos en el año en que se debate la pronta renovación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Un asunto que está copando legítimamente el interés de la agenda política internacional en lo que a desarrollo se refiere, pero que no necesariamente agota las cuestiones más relevantes que han de debatirse en la esfera internacional.

Dos grandes cuestiones que hoy marcan la realidad del planeta y de la especie humana que hace 15 años no se abordaron ni consideraron de forma adecuada ocupan un lugar central en la agenda: la sostenibilidad ambiental, muy amenazada por los efectos del cambio climático, y la desigualdad económica, que se ha disparado en todas las geografías.

En un contexto como el actual en el que resulta imprescindible abordar la cuestión de los retos de la agenda internacional de desarrollo, nos adentramos en el debate sobre la agenda de desarrollo posterior al 2015.

 **Cáritas**
Española
Editores

ISBN 978-84-8440-590-0



9 788484 405900