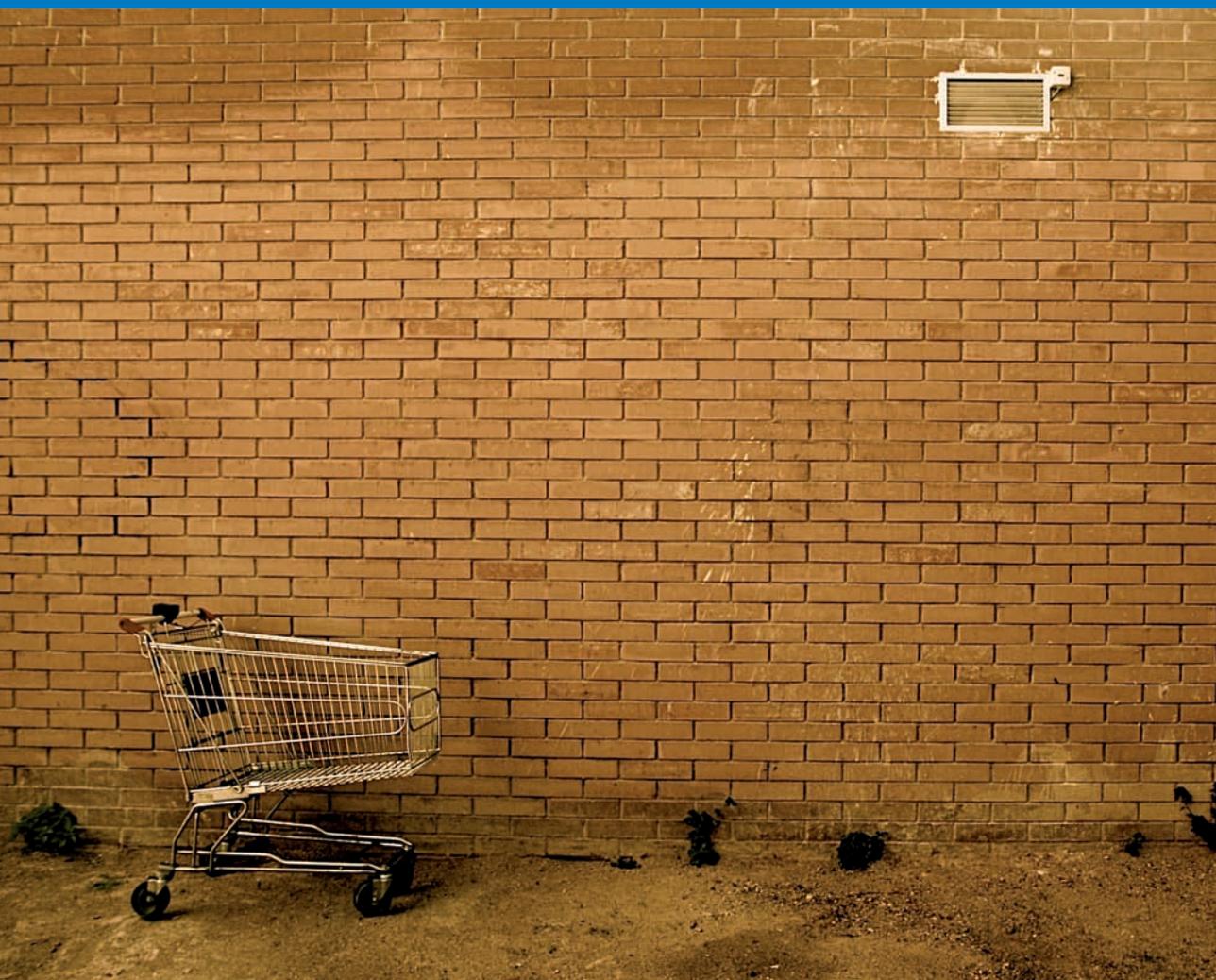


TIEMPO DE
PAZ

DESIGUALDAD



Editorial	3
I. DESIGUALDAD	
Desigualdad y Pobreza: España 2016	5
Luis Ayala y Jesús Ruiz-Huerta	
La igualdad como valor en la UE	17
Enrique Barón Crespo	
Desigualdad en el mercado de trabajo: acceso al empleo, contratación y salarios	24
Carlos García-Serrano	
Igualdad de oportunidades en sociedades desiguales	33
Silvina Ribotta	
La era de la desigualdad extrema	41
Jaime Atienza Azcona	
Algunas consideraciones generales sobre la desigualdad de ingresos en el caso español	51
Rafael Muñoz de Bustillo Llorente	
Las desigualdades en la educación	59
Alejandro Tiana Ferrer	
La demolición de la protección social en España con (la salida de) la crisis económica	66
Octavio Granado Martínez	
Política de vivienda contra la desigualdad	76
Carme Trilla Bellart	
La transmisión intergeneracional de la pobreza	88
Raúl Flores Martos	
La pobreza y la desigualdad infantil y su efecto en los derechos básicos de niños y niñas	96
M ^a Jesús Larios Paterna	
II. OTRAS DIMENSIONES DE LA PAZ	
El avance de la justicia dentro de los acuerdos entre el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP)	103
Jhon Freddy Encinales Lota	

III. AGENDA DEL MOVIMIENTO POR LA PAZ

117

IV. BIBLIOGRAFÍA

Revista de Revistas

122

Alex Iván Arévalo Salinas

TIEMPO DE PAZ no se hace responsable de las opiniones expresadas por los autores.



Esta revista ha recibido una ayuda a la edición del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.



Foto portada: lorf | CC BY-NC-ND 2.0 | Flickr.com

Revista trimestral. Presidenta: Francisca Sauquillo, Presidenta del Movimiento por la Paz –MPDL–. **Director:** Carlos Fernández Liesa. **Redactora-Jefe:** Teresa Rodríguez de Lecea. **Secretario de Redacción:** Gabriel Rosón.

Consejo de Redacción: Carmen Calvo, Henar Corbí, José Luis Fernández Rioja, Jesús Fuentes, Fernando Galindo, Emilio Ginés, Enrique Gomáriz, Arturo Gonzalo Aizpiri, Marta Iglesias, Eduardo Madina, Vicent Martínez Guzmán, Tshimpanga Matala, Emilio Menéndez del Valle, Pablo Muñoz, Ana M^a Ruiz Tagle, Margarita Sáenz-Díez, Jaume Segura Socias, José Angel Sotillo, Rafael Tuñón.

Colaboradores: Francisco Aldecoa, Celestino del Arenal, Mariano Calle, Elena Flores, Javier García Fernández, Emilio Gilolmo, Enrique Gomáriz, José Manuel Gómez Mancebo, Manuel Guedán, Juan Gutiérrez, María Ángeles Herrero, Nacho López Cano, Araceli Mangas, Manuel Martín Parra, José Molina, Isabel Muñoz, Manuel Núñez Encabo, Manuel Ortuño, M.^a Antonia Ozaeta, Manuel Pérez González, Manuel Pérez Ledesma, Manuel de la Rocha, Marisa Rodríguez, Felipe Sahagún, Antonio Santesmases, Félix Sautié, Fernando Savater, Manuel Simón, Pablo Sullivan, Fernando Valenzuela, Carlos Alonso Zaldívar.

Editor: Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad. **Redacción y Administración:** C/ Martos, 15. 28053 Madrid. Tel.: 91 429 76 44. Fax: 91 429 73 73. E-Mail: mpdl@mpdl.org. **Composición, fotomecánica e impresión:** Jorge Chillón **Depósito Legal:** M-1062-1984. **ISSN:** 0212-8926

La elección del tema de la Desigualdad como objeto del monográfico del presente número se debe fundamentalmente al incremento de la desigualdad en España, en Europa, y en parte del mundo desde la crisis de 2008. Es un fenómeno que no sólo afecta a Europa, sino que se ha incrementado en la globalización. Como ha señalado el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el desarrollo) es compatible la globalización de la riqueza con la globalización de la pobreza. Nunca ha habido tantos ricos y nunca ha habido tantos pobres. Esta polarización se da no sólo entre Estados, como sucedía antes en el conflicto norte-sur, sino también dentro de los Estados, donde ha crecido la desigualdad en los Estados de bienestar.

De ahí el título del número Desigualdad, que pone el acento en un problema básico de nuestro tiempo. Para elaborar este número de la revista Tiempo de Paz hemos contado con la asesoría de Joaquín Estefanía, en primer lugar, que nos aportó su visión sobre los principales temas a tener en cuenta, lo que le agradecemos. Pero sobre todo hemos contado con la visión de dos especialistas, catedráticos de la Universidad Rey Juan Carlos, los profesores Luis Ayala y Jesús Ruiz-Huerta, que han precisado la mayoría de los expertos y enfoques, a los que agradecemos su excelente labor y esfuerzo.

La igualdad constituye un valor de la modernidad, que se desarrolla en su visión liberal desde la revolución francesa, y ya en el siglo XX, con el desarrollo del Estado social, en una

dimensión más plena, de prestación de un conjunto de necesidades mínimas para los ciudadanos, para que estén en situación de vida digna. De ahí que junto a los derechos civiles y políticos se desarrollen los derechos sociales (económicos, sociales y culturales) tanto en el ámbito constitucional como internacional. Pero ha sido Europa donde más se han desarrollado. A pesar de lo cual en la Unión Europea son un valor reconocido en tiempos recientes, como analiza el antiguo Presidente del Parlamento Europeo, Enrique Barón, cuyo estudio apuesta por impulsar en la UE las bases de un crecimiento inclusivo y solidario. Coincidimos que sería una forma de sacarla de la crisis en que se encuentra.

La desigualdad tiene que ver, indican los profesores Ayala y Ruiz Huerta, con el reparto de los frutos del crecimiento entre los ciudadanos, mientras que la pobreza atañe a los umbrales de renta mínimos. En todo caso, una y otra se han incrementado en España, según los datos de Eurostat. La razón de este problema, que además es estructural, es tanto la distribución de la renta como la escasez de políticas e ingresos públicos de efectos redistributivos, por lo que estos autores proponen incrementar la empleabilidad, dar mayor papel a la negociación colectiva e incrementar el salario mínimo.

En el mismo sentido Rafael Muñoz de Bustillo, catedrático de la Universidad de Salamanca, concluye que el hecho diferencial de España es la desigualdad de ingresos, que no obedece sólo a un mercado más desigual en ren-

tas sino también a la menor acción compensadora del sector público, y que existe un peligro de enquistamiento de la desigualdad tras la crisis

También son objeto de análisis otras cuestiones conceptuales como el mercado de trabajo: Como pone de relieve el estudio del catedrático Carlos García Serrano, de la Universidad de Alcalá, hay una doble desigualdad ocupado-parado pero también crece la desigualdad entre ocupados, por los bajos salarios. Silvina Ribotta, profesora de la Universidad Carlos III de Madrid, aborda otras cuestiones conceptuales de la igualdad y la noción de igualdad de oportunidades y en todo caso desmonta el argumento de los talentos naturales y de los merecimientos y analiza otras dimensiones.

Decía Bobbio que lo que diferencia a la derecha y a la izquierda es la manera de cómo afrontar la desigualdad, como un hecho o como una desgracia que hay que cambiar. Las tendencias que analizan la mayoría de los estudios evidencian que una posición progresista sobre la igualdad es todavía algo por lo que merece la pena luchar, y que permite superar la visión tecnocrática de que se habría superado el valor de la política. En este sentido el análisis de Jaime Atienza, de Oxfam, pone de relieve cómo la desigualdad extrema es una de las principales tendencias del planeta. También analiza los lastres de la desigualdad para el sistema económico, político y social y atisba posibles soluciones, mediante políticas fiscales y de otra naturaleza o la lucha contra los paraísos fiscales. En un terreno nacional, el Rector de la UNED, Alejandro Tiana analiza la evolución de la educación que es, como indica, un

factor de reproducción y de reducción de desigualdad, señalando la preocupante tendencia derivada de los recortes y de la legislación educativa (Real decreto 14/2012), que contribuyen a incrementar la desigualdad, por lo que habría que corregirlas. Igualmente, Carme Trilla, especialista en vivienda, pone de relieve cómo el déficit de políticas públicas de vivienda está sentando las bases de una mayor desigualdad.

Finalmente hay que destacar el análisis de Raúl Flores, que demuestra que hay una transmisión intergeneracional de la pobreza (se reproduce en 8 de cada 10 personas) y una estrecha relación entre las condiciones de vida de una generación y la siguiente. Desde luego, sociedades justas son aquellas en las que hay una escala social más vinculada al trabajo, al mérito y a la capacidad, en igualdad de oportunidades. M^{re} Jesús Larios del Sindic de Greuges de Cataluña, muestra cómo la pobreza afecta a la falta de eficacia de una parte no desdeñable de los niños y niñas en España. Este número se cierra en la sección de Otras dimensiones de la paz, con un pormenorizado análisis de Jhon Freddy Encinales sobre el reciente acuerdo en Colombia entre el gobierno y las FARC, que es un paso adelante en el camino de la paz a través del derecho y del diálogo.

Confiamos en que este número sirva como punto para la reflexión social y política en torno a la necesidad de recuperar políticas de igualdad que busquen una sociedad más justa, solidaria y equitativa. Una sociedad igualitaria en la que las personas puedan realizar sus planes de progreso y bienestar.

Desigualdad y pobreza: España 2016

LUIS AYALA

JESÚS RUIZ-HUERTA

Universidad Rey Juan Carlos

Resumen

El intenso crecimiento de los índices de desigualdad y pobreza en España durante los años de crisis económica ha dado lugar a un amplio debate sobre la cuestión, así como a la publicación de un importante número de informes y trabajos sobre la misma. Después de introducir algunas explicaciones generales sobre el significado, alcance y medición de los conceptos de pobreza y desigualdad, el artículo expone algunos de los datos más destacados de la evolución de los indicadores a lo largo del tiempo en España, para entrar después en el análisis de sus causas principales. En esa dirección, se estudian los problemas de distribución de la renta en los mercados y la capacidad redistributiva de las políticas públicas.

Palabras clave: desigualdad, pobreza, distribución de la renta de mercado, políticas redistributivas.

Abstract

A broad discussion and a large number of documents and reports on inequality and poverty have been published in Spain during the last years, mainly as a consequence of the intense worsening of poverty and inequality levels during the economic crisis. After some explanations on the main concepts related to these concepts, the paper offers some data of inequality and poverty ratios and tries to yield some light on the main causes that can help to understand such results. In this respect, market income distribution and the redistributive capacity of the public policies are given special emphasis.

Key words: inequality, poverty, market income distribution, redistributive policies.

La desigualdad ha cobrado un importante protagonismo en la sociedad española a lo largo de los últimos años. Distintos informes y trabajos han puesto de manifiesto el aumento de la desigualdad y la pobreza como consecuencia de la crisis económica. Los principales indicadores y datos dejan pocas dudas sobre la magnitud del problema y sus consecuencias, pese a la aparición de documentos y opiniones que critican los enfoques habituales, aunque se trate de procedimientos de medición comúnmente aceptados en los países industrializados. En ocasiones, incluso, se pone en duda el crecimiento de la desigualdad y sus efectos perniciosos, bien porque se cuestionan los conceptos y métodos de medición empleados, o bien porque se entiende que la desigualdad es consustancial al desarrollo económico y social y, en cierto modo, positiva para estimular el crecimiento económico a través de la competitividad, factor clave para asegurar la eficiencia de la actividad económica.

Frente a estas objeciones, los datos disponibles ofrecidos por EUROSTAT ponen de manifiesto el importante crecimiento de los índices que se utilizan para medir la desigualdad económica en España, especialmente desde el inicio de la crisis económica. Todos los indicadores estadísticos empleados muestran un claro empeoramiento de la desigualdad y la pobreza en España y sitúan al país entre los socios de la UE con peores resultados en este terreno. Menos énfasis se ha prestado, sin embargo, al hecho también conocido de la existencia de altos niveles de desigualdad ya antes de la crisis en el contexto comparado o, especialmente, a las dificultades para reducir las diferencias de renta entre los hogares, existentes desde hace al menos dos décadas.

Antes de entrar en el análisis de los datos desde distintas perspectivas, en este trabajo dedicaremos el primer apartado a ofrecer algunas precisiones conceptuales que puedan aclarar el significado y alcance del debate, puesto que los conceptos de desigualdad y pobreza son complejos de definir y admiten múltiples y variados enfoques y perspectivas. En

los siguientes apartados nos referiremos al análisis de los datos más relevantes, así como a reflexionar brevemente sobre las causas de su evolución y sobre las políticas empleadas para limitar sus efectos.

Algunas precisiones conceptuales

En el ámbito de este número de **Tiempo de Paz**, concentramos nuestra atención, aunque no de forma exclusiva, en la desigualdad económica, es decir, la existencia de importantes diferencias entre los individuos en el reparto de una cierta magnitud de carácter económico, como son los ingresos percibidos (renta familiar disponible, salarios) o la riqueza (la vivienda, las acciones, otros bienes inmuebles...)¹

La desigualdad y la pobreza se refieren desde una perspectiva económica a la distribución de los ingresos o de la riqueza. Cuando, por ejemplo, la renta está muy concentrada entre pocas personas se plantea un problema de desigualdad que, más allá de cierto límite, puede dar lugar a serios problemas políticos y sociales. Según los datos de *Crédit Suisse* (2015), el 1% de la población mundial, con patrimonios iguales o superiores a 667.000 euros, tenía la misma cantidad de activos y dinero líquido que el 99% restante, mostrando los datos, además, un crecimiento de esa brecha en el tiempo. Por otro lado, la existencia de colectivos numerosos de personas en situación de pobreza y exclusión social es también una situación potencial de tensiones sociales y, además, la gran mayoría de la población muestra un claro rechazo a la misma. Según los datos de EUROSTAT, el indicador que se emplea para medir la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea (AROE) arroja para España un porcentaje próximo al 30% de la población según los últimos datos disponibles.

En todo caso, dentro de sus acepciones económicas, es importante distinguir entre desigualdad y pobreza. Con mucha frecuencia, ambos conceptos tienden a identificarse, cuan-

do en realidad se trata de cuestiones diferentes. Pensemos en cómo un país o un territorio puede mostrar altos niveles de pobreza e indicadores bajos de desigualdad. El caso de América Latina y África puede servir como ejemplo. Los indicadores de pobreza más altos se obtienen en el continente africano, mientras que los mayores índices de desigualdad se producen en América Latina. No obstante, en general, las tendencias de la desigualdad y la pobreza suelen seguir una evolución semejante, aunque la intensidad de los cambios puede diferir notablemente. En una situación como la española, tanto los indicadores de desigualdad como los de pobreza han aumentado de forma sustancial, lo que ha implicado un empeoramiento significativo de los hogares con menores ingresos.

Ambos conceptos, como se adelantaba, se vinculan con la distribución de la renta y la riqueza. La desigualdad, en su perspectiva económica, se refiere al reparto de los frutos del crecimiento entre todos los ciudadanos de un territorio, mientras que la pobreza, al menos en su dimensión relativa, concentra la atención en la parte baja de la distribución de la renta; es decir, se trata de determinar qué población se sitúa por debajo de un cierto umbral de renta, aunque, dado el alcance multidimensional de este concepto, cada vez más se proponen mediciones de la misma que tengan en cuenta no sólo la renta de los hogares sino también sus condiciones de vida, la situación laboral de sus integrantes o el acceso a los servicios públicos.

Aunque en nuestras sociedades existe un amplio consenso sobre la necesidad de mantener estándares razonables de distribución de la renta y la riqueza entre los ciudadanos y evitar las situaciones de pobreza, es más fácil alcanzar un acuerdo mayor cuando nos referimos a la pobreza que cuando hablamos de desigualdad. La lucha contra la pobreza suele contar con una adhesión generalizada de los ciudadanos cuando se plantea en una sociedad desarrollada. En cambio, alcanzar un acuerdo sobre el grado de desigualdad acep-

table para una mayoría de la población resulta una tarea mucho más compleja, en buena medida como consecuencia de la complejidad del concepto y de las dificultades para su medición adecuada y la visión extendida de que la existencia de un cierto grado de desigualdad es consustancial con una sociedad competitiva que persiga el crecimiento y la eficiencia.

Como anteriormente se señalaba, uno de los problemas para explicar la desigualdad y la pobreza reside en los métodos e indicadores utilizados para medir ambos fenómenos. Aunque no se puede entrar en el detalle de los distintos aspectos metodológicos aplicados para realizar dicha medición, puede ser útil recordar que, además de disponer de información adecuada, y seleccionar adecuadamente las variables objeto de atención y las unidades de referencia, en los estudios de la distribución se dispone de diversos indicadores que son normalmente empleados para representar y sintetizar la información disponible con el fin de conocer la evolución de la pobreza y la desigualdad.

Los principales indicadores utilizados para medir el desarrollo y el bienestar siguen siendo medidas de tendencia central, que sintetizan la distribución en un valor representativo, pero que no informan sobre el grado de desigualdad. Tradicionalmente, para medir el desarrollo económico se empleaba el PIB per cápita, una medida de tendencia central que permite comparar la situación de colectivos o territorios distintos en función de una variable económica. Este tipo de indicadores nada dice, sin embargo, sobre lo que ocurre dentro de los colectivos o los territorios en términos de distribución y reparto de ingresos o de riqueza.

Las medidas de tendencia no central permiten establecer “cuantiles” o porcentajes de población ordenados según los valores que alcanzan diversos puntos de la distribución. De este modo, se puede conocer cómo se reparte la renta o la riqueza entre la población total. Por su parte, las representaciones gráficas de la distribución permiten conocer visualmente de forma completa la misma, bien sea a través

de un histograma o de una función de densidad, o bien a partir de la curva de Lorenz.

Por último, los Índices de desigualdad sirven para sintetizar en un solo valor el nivel de desigualdad de la distribución. Entre los índices más utilizados en la práctica se suelen incluir los cocientes de rentas (comparación entre cuantiles extremos o entre diferentes agrupaciones en distintos puntos de la distribución), el Coeficiente de Gini, que se obtiene a partir de la curva de Lorenz y cuyo valor varía entre 0 y 1 (o 100) según el grado de separación de la distribución respecto a la recta de equidistribución, planteada como una posible referencia de comparación (a cada 10% de la población correspondería el 10% de la renta). Otros índices de desigualdad, como los de Theil, Atkinson y otros, incorporan parámetros de aversión a las desigualdades en diferentes partes de la distribución de la renta y suelen ser empleados con frecuencia en el ámbito académico o como complemento de los resultados obtenidos con los indicadores más convencionales.

Por lo que se refiere a la pobreza, si la entendemos como el número de personas que no tienen los recursos suficientes para cubrir sus necesidades, existen diversos enfoques para su caracterización y medición, siendo la principal disyuntiva la opción entre un enfoque absoluto o relativo. A través de la noción de pobreza absoluta se pretende cuantificar el número de personas u hogares que no pueden atender sus necesidades básicas, mientras que el enfoque relativo alude de nuevo a la distribución de la renta, concentrando la atención en la parte baja de la misma. La pobreza relativa se define como un fenómeno de privación de ingresos suficientes respecto al nivel de vida que se considera "normal" en una sociedad, lo que implica la exclusión de las pautas de consumo y de las actividades típicas de dicha sociedad.

Una segunda disyuntiva es la que diferencia entre un enfoque subjetivo u objetivo de la pobreza. El enfoque subjetivo pone el acento en la propia visión que los individuos tienen cuan-

do se les pregunta sobre las necesidades mínimas que definen una situación de pobreza y su ubicación en relación con dicha situación. Es una vía que pone el acento en las percepciones de los individuos especialmente afectados por problemas de carencias o exclusión. Este enfoque, aplicado a partir de preguntas indirectas en las encuestas, tiende a ofrecer resultados más elevados de pobreza, aunque muy condicionados por los ciclos económicos.

Por su parte, el enfoque de la privación material mide la incapacidad de las personas para acceder a los bienes y servicios definidos socialmente como "necesidades" en un entorno concreto, y se analiza recopilando datos sobre diversas situaciones de carencia o privación experimentadas por las personas o familias. En este sentido, se definen como pobres aquellas personas u hogares que carecen de un cierto número de ítems (cobertura de necesidades básicas) en una lista de diversos bienes o servicios cuyo acceso está generalizado en la población.

Un enfoque alternativo es el de la pobreza en función de las capacidades, propuesto por Amartya Sen (1982). Según el mismo, la pobreza no consiste tanto en tener ingresos bajos, cuanto en la imposibilidad de hacer efectivas una serie de capacidades básicas (alimentación, vestido, cobijo, pero también, educación, relaciones sociales, etc.).²

Por último, el enfoque de la exclusión social, el preferido en el ámbito de la Unión Europea, pone el énfasis no sólo en la pobreza económica, tal como se define en los enfoques anteriores, sino también en los procesos que conducen al aislamiento social de personas o grupos sociales. El problema, en este caso, es que, dada la amplitud del concepto de exclusión social, es muy difícil determinar los límites del mismo y resulta poco operativo para aplicar las políticas necesarias para combatirla.

En el marco de la Estrategia 20/20 la UE propuso como indicador para luchar contra la pobreza y la exclusión social el AROPE, un in-

dicador de carácter multidimensional que tiene en cuenta a las personas que viven en hogares con baja renta (por debajo del 60% de la renta mediana equivalente, índice de pobreza relativa), en situación de privación material (en línea con el enfoque mencionado) y con baja intensidad laboral (hogares con menos de un 20% de capacidad laboral potencial de los activos que forman parte del mismo)

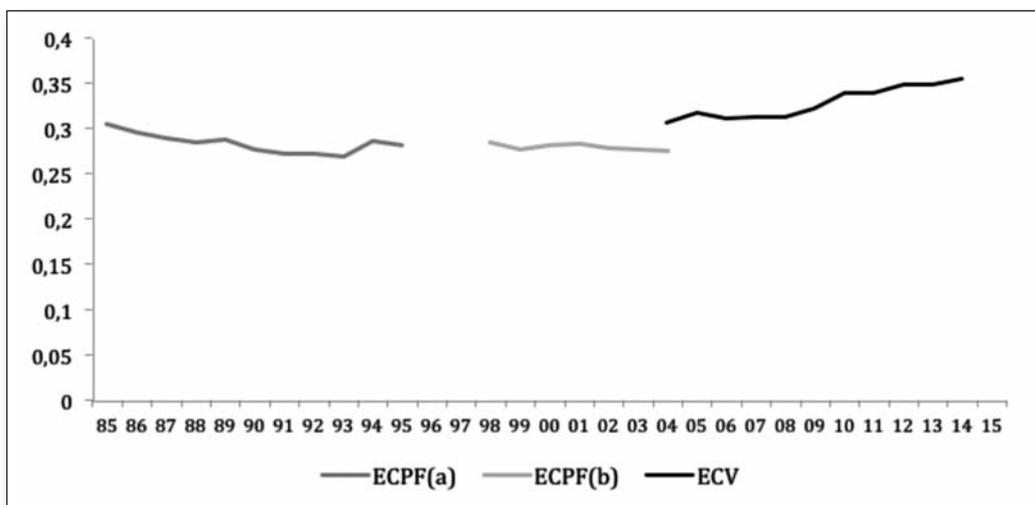
La desigualdad y la pobreza en España

El uso de los indicadores citados en el apartado anterior para medir el alcance de la desigualdad en España deja pocas dudas sobre su nivel, muy superior a la media de los países de la Unión Europea. Tal como muestra Rafael Muñoz de Bustillo en su trabajo en este mismo número, el Índice de Gini para la distribución personal de la renta en España (0,347) es anormalmente alto en el contexto de los países de la Unión Europea (con un promedio de

0,309), sólo superado por los países bálticos y Bulgaria, y con valores similares a los de Rumanía y Chipre.

La crisis económica, a través del doble impacto del deterioro de la actividad económica y del empleo y de los recortes en algunas políticas básicas para el bienestar de los hogares, ayuda a entender el crecimiento de los indicadores hasta niveles tan altos. La mayor desigualdad en España, sin embargo, no debe atribuirse con carácter exclusivo al cambio de ciclo. Ya antes de la crisis, la desigualdad era elevada en el contexto comparado, cuando sólo seis países mostraban valores del Gini mayores que el español. La crisis y el impacto diferencial del desempleo en España han hecho que el reparto de la renta sea todavía más desigualitario ahora que años atrás, pero los datos anteriores ponían de manifiesto la existencia de un problema estructural, que no consiguió limitarse durante el prolongado período de crecimiento económico anterior al cambio de ciclo.

Gráfico 1
Evolución de la desigualdad en España en distintos períodos
(Índice de Gini)

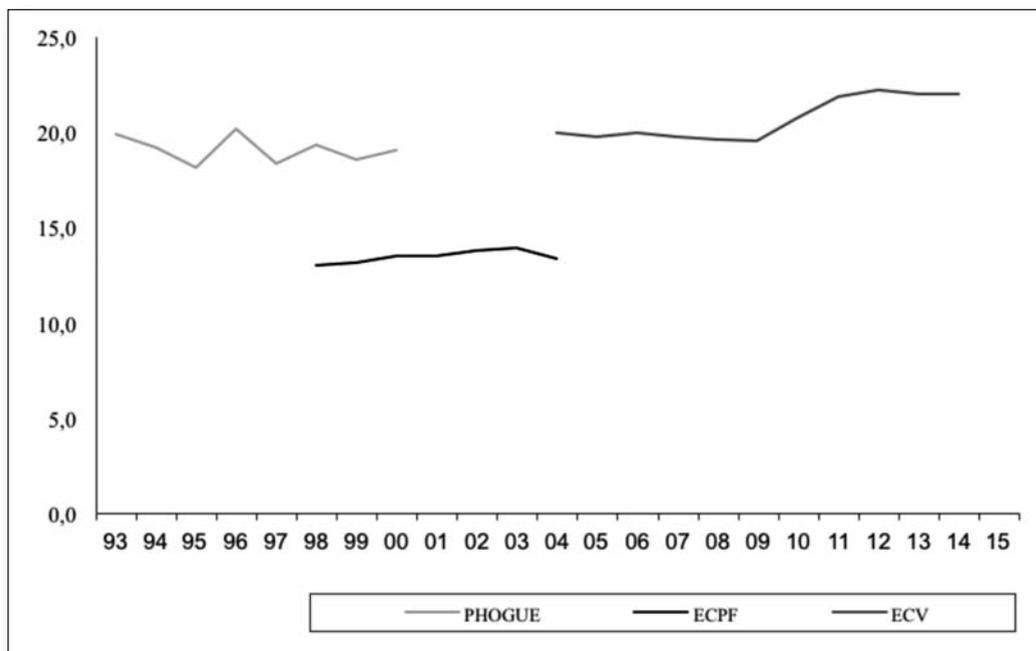


ECPF(a). Encuesta Continua de Presupuestos Familiares 1985-95.

ECPF (b): Encuesta Continua de Presupuestos Familiares 1997-2004

ECV. Encuesta de Condiciones de Vida

Gráfico 2
Evolución de la pobreza en España



PHOGUE: Panel de Hogares de la Unión Europea
ECPF: Encuesta Continua de Presupuestos Familiares
ECV: Encuesta de Condiciones de Vida

Tal como muestra el Gráfico 1, el rasgo más sorprendente de la evolución de la desigualdad en España en las tres últimas décadas no es tanto el previsible aumento de los indicadores durante la crisis, aun siendo notable, sino la ausencia de cambios en el período de crecimiento de la actividad económica y del empleo. Tras un cierto repunte de la desigualdad en la primera mitad de los años noventa, como consecuencia del anterior episodio recesivo, la distribución de la renta tendió a estabilizarse. El crecimiento de la producción y, especialmente, del empleo en la etapa de expansión no se tradujo en una mejora de los resultados distributivos, frenándose el acercamiento a los niveles de desigualdad del promedio de la UE que se observaba en períodos anteriores. Esta falta de correspondencia esencialmente se explica por la elevada incidencia de las ocupacio-

nes de bajos salarios y por el menor efecto de las políticas redistributivas en este período.

Los indicadores que recogen la evolución de la pobreza muestran un comportamiento parecido. Si se considera la medida más habitual de ésta, como es tener un nivel de ingresos inferior al 60% de la mediana de la renta por adulto equivalente, los datos disponibles revelan una clara tendencia de aumento durante la crisis, incluso en un período en el que el umbral de pobreza fue descendiendo año a año³, hasta llevar el indicador de pobreza a un valor máximo en la última década del 22,2%. En contraste con la resistencia a la baja de las tasas durante el período de crecimiento económico, con limitadas variaciones de sólo algunas décimas, en sólo dos años –de 2008 a 2010– la incidencia de la pobreza creció en más de dos puntos.

A pesar de que cada vez es más restrictivo el criterio para delimitar las situaciones de pobreza –umbrales más bajos debido a la caída general de las rentas de los hogares– los porcentajes de población en tal situación no dejaron de aumentar desde 2007 hasta fechas recientes. Especialmente preocupante es el hecho de que la pobreza severa –ingresos inferiores al 30% de la mediana de la renta por adulto equivalente– alcanzara su valor máximo de las últimas décadas, pasando de un 3,8% de la población en la primera Encuesta de Condiciones de Vida llevada a cabo (año 2004) a otro superior al 7% en 2012.

Consideraciones sobre las causas

Son dos las razones básicas que pueden explicar la evolución de la desigualdad. En primer lugar, el funcionamiento de los mercados y los resultados obtenidos por los individuos en ellos en términos de renta primaria, es decir, de los ingresos percibidos como retribución por la aplicación de los factores productivos. Nos referimos a las remuneraciones del trabajo y de los ingresos percibidos por los trabajadores por cuenta propia y los empresarios, pero también a las rentas vinculadas al capital, lo que implica que las situaciones de partida de los sujetos que actúan en los mercados, en función de su patrimonio, son esenciales para entender la distribución.

La segunda razón tiene que ver con las actividades de los sectores públicos en las sociedades actuales, que se concretan en políticas de gastos e ingresos públicos con efectos redistributivos, pero también a través de medidas reguladoras que afectan al funcionamiento de los mercados y de la sociedad en su conjunto. Nos referiremos con más detalle a esta cuestión en el siguiente apartado, aunque buena parte de los trabajos que se integran en este número de **Tiempo de Paz** se dedican precisamente al análisis de algunas de las principales políticas públicas con efectos sobre la distribución de la renta y de la riqueza.⁴

Uno de los temas más debatidos en la actualidad es el que se plantea en relación con el peso de las causas anteriores para explicar la evolución de la desigualdad. En términos sencillos la cuestión se podría formular en los siguientes términos: ¿Son los mercados los culpables del aumento de la desigualdad o, más bien, la desigualdad crece porque las políticas redistributivas son ineficaces? Naturalmente ambos aspectos son relevantes y deben ser convenientemente atendidos, pero detrás de los mismos se plantean posiciones contrapuestas respecto al papel y el grado de intervención del sector público en la sociedad. Quienes creen que el mercado es la causa principal, tienden a restar importancia a las políticas redistributivas y defienden políticas reguladoras eficaces en los mercados, especialmente en el mercado de trabajo. Por el contrario, desde la otra posición se propone que, sin dejar de actuar en los mercados, es necesario tomar decisiones en el campo de las políticas redistributivas para garantizar su eficacia y asegurar así sociedades más equilibradas.

En el ámbito del mercado de trabajo, como se recoge con detalle en el artículo de Carlos García Serrano en este número, las causas principales para explicar la desigualdad son la existencia de grandes diferencias en las remuneraciones salariales, que parecen haber crecido intensamente desde el final del siglo pasado, pero especialmente desde el inicio de la crisis económica, y la elevada rotación laboral que se observa en el mercado de trabajo español.

En gran medida, las diferencias salariales pueden explicarse por el enorme aumento del desempleo, pero también por las devaluaciones salariales y el intenso proceso de precarización de las condiciones laborales y las retribuciones de los trabajadores. La disminución de los salarios medios por hora trabajada, junto con el crecimiento del paro han implicado un cierto aumento de la productividad, lo que ha dado lugar, al producirse el cambio de ciclo, a un aumento de los beneficios de algunas em-

presas, lo que explicaría el mejor resultado de las rentas de capital en los años de salida de la crisis.

Es verdad, sin embargo, que las retribuciones, antes, pero sobre todo a partir del período de crisis, han tendido a divergir entre los gestores y directivos de las empresas y el resto de los trabajadores, especialmente los menos cualificados. Las remuneraciones de los directivos (y de los consejeros de las sociedades anónimas) crecieron significativamente, al menos desde 2013, frente al estancamiento generalizado de otros salarios. Además, los “bonus” asociados al incremento de los beneficios o a otras variables vinculadas al crecimiento de las empresas, en la mayoría de las grandes empresas se aplican sólo a los directivos, de modo que en estos años todo parece indicar que se ha producido el crecimiento de los diferenciales salariales entre los gestores de las grandes empresas y el resto de los trabajadores.

Entre los factores que explican la determinación de las rentas en el mercado de trabajo, debe mencionarse especialmente en el caso español el problema de los trabajadores de bajos salarios. La relación entre los cambios en el empleo y la desigualdad está determinada no sólo por la evolución de los flujos sino por el tipo de empleo. Uno de los principales problemas del empleo creado en la recuperación es su marcado carácter temporal, a lo que se une, como rasgo más novedoso, el acelerado aumento del trabajo a tiempo parcial no voluntario. Es difícil pensar que sin mejoras en el nivel de remuneraciones, siendo éstas necesariamente reducidas en los dos casos citados, la progresiva recuperación de los niveles de empleo vaya a reducir drásticamente el problema de la desigualdad. Como varios trabajos han constatado, un rasgo estructural y reciente del mercado de trabajo español es la mayor incidencia del empleo de bajos salarios respecto a otros países.

En el año 2014, la tasa de pobreza de los ocupados en España (13%) sólo era superada por Rumanía. Hay dos datos, además, que

cualifican este indicador. El primero es que esa realidad se daba en el contexto de una tasa de paro que en ese año era todavía del 24%, lo que excluye de esa categoría de ocupados a los asalariados con menor cualificación y salarios más bajos, que fueron los primeros en salir del mercado y son los que más dificultades tienen para retornar a él. En segundo lugar, debe señalarse que esa tasa ya era alta incluso antes de la crisis, sólo superada en 2007 por las de Polonia y Grecia, además de Rumanía.

Otro factor explicativo de primer orden es el comportamiento de los rendimientos del capital respecto a los salarios. El efecto de la crisis sobre las rentas de capital fue menos intenso que sobre otras rentas y cuando se puso en marcha la recuperación de la economía, las rentas de capital crecieron sustancialmente más que los salarios. Si tenemos en cuenta la muy superior desigualdad que existe en relación con la distribución de la riqueza y su tendencia creciente, es razonable esperar un aumento de la desigualdad entre las rentas de capital y las rentas de trabajo a lo largo de los próximos años, en ausencia de intervenciones públicas compensadoras.

El mantenimiento de altos índices de desigualdad de la renta de mercado explica y justifica en cierto modo la importancia de las políticas redistributivas y de las medidas reguladoras puestas en marcha a lo largo del tiempo por los sectores públicos modernos. La desigualdad puede provocar efectos negativos sobre la productividad y la eficiencia, generando asimismo problemas de inseguridad e inestabilidad social y, pese a la idea extendida de que el crecimiento, por sí mismo, acabará revertiendo en beneficio de todos, la historia demuestra que en la mayoría de los casos no ha sido así.

En el ámbito de la Economía, diferentes teorías y corrientes de pensamiento han defendido (y aún defienden en la actualidad) que la más importante tarea del sector público (si no la única) es fomentar el crecimiento economí-

co, sin preocuparse demasiado por la distribución de la renta. En esa dirección, la teoría del crecimiento igualador de Kuznets (la desigualdad aumenta en las primeras fases de crecimiento económico, pero disminuye cuando se alcanza un cierto nivel de desarrollo), las teorías del efecto “goteo” (trickle-down) o del llamado efecto “derrame” (spill over) (el crecimiento económico, por sí mismo acaba generando efectos beneficiosos sobre toda la población) o, desde otra perspectiva, la teoría del “cubo agujereado” (leaky bucket) de Okun (no es posible redistribuir renta de los ricos a pobres sin costes para el crecimiento económico), tratan de justificar esa visión de que el crecimiento (hacer crecer la tarta) es lo único importante y que el Estado debe limitar sus actuaciones en este campo y limitarse a establecer reglas de juego eficientes.

En la actualidad, en España y otros países, desde posiciones liberales se defiende la perspectiva anterior, atribuyendo al desempleo y al mal funcionamiento del mercado de trabajo la responsabilidad principal en el crecimiento de la desigualdad y la pobreza y cuestionando intensamente la capacidad redistributiva de las políticas públicas.

Desde otras visiones, sin embargo, se defiende la necesidad de aplicar políticas públicas para corregir las desigualdades de la renta de mercado, en línea con los progresos conseguidos en términos de bienestar y estabilidad social desde la consagración del Estado de bienestar y el logro de un amplio consenso ético, político y social sobre la necesidad de reducir los niveles de desigualdad y pobreza, justificado además por la existencia de una estrecha relación entre igualdad y crecimiento potencial (FMI, 2015; Stiglitz, 2015), gracias a la extensión de la educación y la formación de capital humano, el aumento de los incentivos laborales ante el crecimiento de los salarios, así como a la reducción del conflicto social y la mejora de la estabilidad.

Lo cierto es que en la actualidad, pese a las predicciones de las teorías liberales, persis-

ten tasas altas de desigualdad y pobreza en la mayoría de los países ricos y particularmente en España. Más específicamente, desde los años 70 u 80 del pasado siglo muchos países han presenciado un repunte de las desigualdades económicas y sociales, tras varias décadas de reducción de las mismas. Especialmente, en los últimos años se ha producido un impacto desigual de la crisis en la mayoría de los países y un efecto regresivo sobre la distribución. Esta situación parece estar generando una menor movilidad social respecto a épocas pasadas, una tendencia a la transmisión intergeneracional de la pobreza, la aparente disminución de las clases medias y la expansión de las situaciones de precariedad, así como el aumento de la polarización social y del riesgo de nuevos conflictos sociales.

La importancia de las políticas

Cualquier estrategia que pretenda corregir la desigualdad tan sólo a través de la recuperación de los niveles de actividad económica y empleo parece olvidar el importante impacto que tiene en la desigualdad la intervención pública redistributiva, como ha puesto de manifiesto Muñoz de Bustillo en esta publicación. Sin cambios en los principales instrumentos redistributivos, tanto en el ámbito de la regulación como en el sistema de impuestos y transferencias, será muy difícil contener la inercia desigualitaria en la distribución de las rentas primarias.

Un primer ámbito de esta actuación es el de la llamada en algunos ámbitos “predistribución”. Atkinson (2015) apunta varias direcciones en las que es posible instrumentar una cierta forma de control de ese proceso desde la perspectiva redistributiva. Una primera vía es orientar la dirección del cambio tecnológico como una preocupación explícita de los decisores públicos, incentivando la innovación de un modo que aumente la empleabilidad de los trabajadores y enfatice la dimensión humana de la provisión de servicios.

Una segunda propuesta es desarrollar políticas públicas que proporcionen un balance más equilibrado del poder entre los distintos agentes económicos a través de distintas vías, como la definición de objetivos distributivos explícitos en la política de competencia, el aseguramiento de un marco legal que favorezca la representación sindical y un refuerzo de las instituciones que representan a los diversos agentes sociales.

Una tercera propuesta es el refuerzo de la política de rentas, con salarios mínimos significativamente superiores al umbral de pobreza y la introducción de criterios de distancias salariales máximas en las empresas que participan en procesos de contratación pública.

En el caso de España, para conseguir una mayor reducción de la desigualdad en la distribución de las rentas primarias, parece necesario avanzar al menos en tres líneas. La primera es reforzar la capacidad redistributiva de la negociación colectiva, buscando un mayor equilibrio entre las ganancias de eficiencia que puede suponer una negociación más descentralizada y las pérdidas de equidad asociadas a esa mayor dispersión. La segunda es la elevación del salario mínimo. La tercera, una revisión del marco regulador del mercado de trabajo que limite la segmentación que produce la facilidad del recurso a la contratación temporal, tal como está definido en la actualidad. Es evidente que avanzar en estas tres direcciones puede implicar algunos costes en términos de eficiencia pero, dado que uno de los principales determinantes de la desigualdad en España es la acusada dispersión de las rentas primarias, parece imprescindible abordar un acuerdo social que afecte a la distribución de los salarios.

Un segundo ámbito que justificaría una implicación mucho mayor del sector público es el de las prestaciones sociales. Hay déficits importantes en España tanto en el cuadro de prestaciones no contributivas como en el de las prestaciones universales. Existe suficiente consenso alrededor de dos rasgos básicos en

su evolución: tienen un claro efecto reductor de la desigualdad, al resultar los indicadores que miden ésta considerablemente inferiores cuando se miden con la renta disponible de los hogares en lugar de hacerlo a partir de la distribución de rentas primarias, pero esa capacidad para reducir la desigualdad parece haberse moderado en el tiempo. En la crisis, el sistema de prestaciones sociales contribuyó a evitar un mayor aumento de la desigualdad de la renta disponible, pero no impidió el rápido crecimiento de ésta.

El sistema español de impuestos y prestaciones, de hecho, ya era antes de la crisis uno de los menos efectivos de toda la Unión Europea en relación con la redistribución de la renta. La principal diferencia respecto a otros países es la limitada dimensión del efecto redistributivo de todas y cada una de las políticas que lo conforman, a excepción de las pensiones contributivas. En general, en los países donde más ha crecido el efecto redistributivo de las prestaciones monetarias, el elemento impulsor ha sido el crecimiento de su peso relativo en las rentas del hogar y no su progresividad.

En el caso de España, resulta muy difícil mantener el nivel de redistribución de la renta sólo a través de aumentos de la progresividad del gasto en prestaciones sociales. Es necesario un aumento en su volumen, en claro contraste con los recortes impuestos por la crisis, que supusieron una contracción del gasto social, lo que añadió mayores limitaciones para la reducción de la brecha respecto a los países de nuestro entorno. Ese aumento en el volumen del gasto no debe tomar como referencia únicamente el promedio de los países de la Unión Europea sino el propio nivel de riqueza de la economía española, pues en la actualidad el gasto social español está por debajo del de otros países con niveles de renta inferiores al español.

Además de aumentar su incidencia, el sistema de prestaciones sociales debería cubrir cuanto antes algunas lagunas evidentes respecto a los países de nuestro entorno. Como

señala Granada en este número de **Tiempo de Paz**, existe un déficit muy importante en las prestaciones familiares, con una intensidad protectora casi mínima respecto a la mayoría de los países europeos. Por otra parte, la mejora de la capacidad redistributiva de las prestaciones pasa también por la reducción de la fragmentación y el aumento de la cobertura del sistema de garantía de ingresos.

La prolongación de la crisis ha puesto de manifiesto las insuficiencias del sistema actual, que arrastra desde hace años serios problemas de inequidad, y que destaca en el contexto comparado por carecer de una última red de seguridad económica homogénea por territorios o tipos de hogar. Adicionalmente, apenas hay instrumentos destinados a reducir la insuficiencia de ingresos de los trabajadores con salarios bajos. Cuando este problema coincide con la presencia de hijos dependientes el problema de desigualdad aumenta notablemente. Tal fenómeno, creciente en España, exige la búsqueda de nuevos instrumentos de protección que, sin desincentivar la participación laboral, contribuyan al sostenimiento de las rentas en esos hogares con bajas remuneraciones.

La redistribución no se agota, en cualquier caso, en las prestaciones monetarias. Después de las prestaciones de jubilación, los gastos sociales más importantes son la sanidad y la educación. En el caso del gasto sanitario, los resultados de algunos trabajos permiten concluir que, aunque estos gastos tienen un gran efecto reductor de la desigualdad, los resultados en términos de progresividad y redistribución son peores que los que se obtenían antes de la crisis (Calero y Gil, 2014, o A. Tiana, en esta publicación). La reducción de los niveles de gasto en el período más reciente ha producido una importante limitación de la capacidad de los sistemas educativo y sanitario para garantizar una mayor igualdad de oportunidades y contener la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. En el caso de la educación, como explica Tiana, el gasto público en esta función se sigue

distribuyendo en España de forma ligeramente progresiva, aunque sus diversos componentes ofrecen resultados muy diferentes. Mientras que el gasto público en los niveles previos a los estudios superiores resulta progresivo, el que se destina a conciertos y subvenciones al sector privado es regresivo, lo que también se observa en el caso del gasto público en educación superior y el destinado a becas y ayudas. Existe también evidencia de una desigual distribución por grupos de renta de los problemas de abandono prematuro y fracaso escolar, muy concentrados en las decilas más bajas de renta, que resultan especialmente acusados en determinados grupos, como los inmigrantes.

No obstante, una eventual mejora de la capacidad redistributiva de las prestaciones y servicios sociales parece poco realista sin cambios importantes en el sistema tributario. Aunque el efecto redistributivo de las prestaciones es mayor que el de los impuestos, estos pueden contribuir a reducir la desigualdad en la distribución de las rentas primarias. El efecto redistributivo del IRPF, sobre todo, sigue siendo muy importante. La tendencia común, sin embargo, en muchos países ha sido la reducción de los tipos aplicados en los impuestos directos y una gradual concentración de la recaudación tributaria en los objetos imposables más fáciles de controlar, como las rentas del trabajo asalariado o el consumo. Tal tendencia limita considerablemente el efecto redistributivo de la imposición directa progresiva y, por el contrario, parece estimular el efecto regresivo de la imposición indirecta.

Aunque en España el IRPF sigue produciendo un cierto efecto igualador, éste ha tendido a disminuir con el tiempo, pese a las mejoras temporales que implicaron las actuaciones de emergencia frente a la crisis. No es extraño, en este contexto, constatar que España sea uno de los países de la Unión Europea donde menor es la capacidad redistributiva de los tributos. Para acercarse a la capacidad existente en otros países sería necesario aumentar la progresividad y el efecto redistributivo del impuesto sobre la renta. La apuesta por un ma-

yor peso de la imposición indirecta, como reivindican algunos autores e instituciones, tendría, sin duda, consecuencias distributivas negativas. Queda pendiente, además, como ocurre en otros países, una revisión casi completa de la imposición sobre el capital, actualmente poco eficiente y muy diferenciada territorialmente.

Por último, si bien resulta cada vez más complejo el control de algunas nuevas formas de actividad económica en el contexto de creciente globalización, la lucha contra el fraude fiscal es cada vez más relevante, por sus consecuencias sobre la eficiencia y la equidad, en el actual marco de severas restricciones presupuestarias. El fraude fiscal no sólo se distribuye desigualitariamente por fuentes de renta sino también por grupos sociales, ya que no todos los ciudadanos tienen el mismo comportamiento cívico ni las mismas posibilidades de eludir los controles, o entre las empresas, donde el tamaño y la complejidad de sus estructuras son decisivos. Corregir el fraude fiscal, por tanto, es poner un freno también a la desigualdad.

Notas

¹ Otras posibles medidas de la desigualdad son las que aluden al acceso a los servicios públicos básicos o la relacionada con oportunidades de los sujetos (desigualdad de oportunidades, que viene condicionada por el origen familiar de las personas, el género o el lugar de residencia de las personas). Algunas de ellas son objeto de especial atención en este número de Tiempos de Paz.

² Este enfoque ha estimulado la creación de índices multidimensionales de la pobreza que une a los datos de ingresos otras variables, como el acceso a la educación, a la sanidad u otros, como los indicadores de desarrollo humano o el índice de Alkire y Foster (2008).

³ La disminución de los umbrales como consecuencia de la crisis exigiría establecer algún mecanismo para garantizar una comparación homogénea de las tasas de pobreza. Con esa finalidad, se suele utilizar una medida de pobreza “anclada”, según la cual los umbrales se ajustan según la evolución del coste de la vida y no con los cambios de la renta disponible.

⁴ Dos excepciones, que finalmente no se pudieron incorporar al número actual de **Tiempo de Paz**, son las políticas sanitarias y las fiscales. Algunas consideraciones sobre estas políticas y sus efectos sobre la desigualdad pueden verse en el Informe FOESSA 2014 y en el 2º Informe sobre la Desigualdad de la Fundación Alternativas (2015).

Referencias

- Alkire, S. y J. Foster (2008): “Recuento y medición multidimensional de la pobreza”; OPHI Working Paper Series, May 2008.
- Atkinson, A. (2015): *Inequality: What can be done*. Harvard University Press. London, 2015.
- Calero, J y M. Gil (2014): “Un análisis de la incidencia distributiva del gasto público en sanidad y educación en España”. *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Fundación FOESSA, Documento de Trabajo 2.8.
- Crédit Suisse (2015): *Global Wealth Datebook (2013 y 2014)*.
- FMI (2015): “Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective”; Staff Discussion Note, June 2015
- FOESSA: (2015): *VII Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España 2014*. Foessa, Madrid
- Fundación Alternativas (2015): *2º Informe sobre la desigualdad en España*. http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/f5024a133ab06b2aa3f348484edc2274.pdf. Madrid
- OECD (2015): *In it together: Why less inequality benefits all*. OECD, París.
- Sen, A. (1982): *Choice, Welfare and Measurement*. Oxford, Blackwell.
- Stiglitz, J. E. (2013): *The Price of Inequality: How today's divided society endangers our future*. Norton Paperback. Washington.

La igualdad como valor en la UE

ENRIQUE BARÓN CRESPO

Fundación Europea para la Sociedad de la Información

Resumen

El reconocimiento de la igualdad como valor fundamental de la UE ha sido un largo proceso en el que el Tratado de la Unión, al incluir la ciudadanía y la moneda, fue un paso decisivo que ha culminado con su proclamación explícita en el Tratado de Lisboa. Con ello, se impulsa la configuración del modelo social europeo, construido en el marco de cada Estado miembro, como un espacio común basado en la ciudadanía europea y la igualdad de derechos políticos, económicos y sociales. Su realización es uno de los desafíos más importantes de futuro para la construcción europea por constituir uno de los pilares del Estado social de derecho, el Estado del bienestar construido a nivel nacional y que cuenta con una gran adhesión en los diferentes Estados miembros. La solidaridad y la subsidiariedad son dos elementos esenciales para desarrollar la igualdad en un contexto de intensa e incontrolada globalización.

Palabras clave: igualdad, ciudadanía, modelo social, discriminación.

Abstract

The recognition of equality as a fundamental value of the EU has been a long process. The Treaty of the European Union, by including the European citizenship and the single currency made a decisive step, culminated with its proclamation in the Lisbon Treaty. This push forward the building up of the European social model, built in every member State, a a common space based in the European citizenship and the equality of political, economic and social rights. Its implementation is one of the biggest challenges for the future of the European construction because it is one fundamental pillar of the Welfare State at national level with a high degree of popular support in every Member State. Solidarity and subsidiarity are key elements in order to develop equality in a context and intense and uncontrolled globalization.

Key words: equality, citizenship, social model, discrimination.

Igualdad junto a libertad y fraternidad forman el trío de valores consagrados desde la Revolución Francesa como constitutivos de la condición de ciudadano. Su afirmación define la democracia moderna frente a la condición de súbdito del viejo Régimen de privilegios y castas.

Por una paradoja muy propia de la construcción europea, la igualdad está en vigor para los Estados miembros (EEMM) de la Unión Europea (UE) desde 1953, fecha de creación del Tribunal Europeo de Estrasburgo que aplica el Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa, fruto del pionero Congreso del Movimiento Europeo de La Haya de 1948. Pese a ello, su inclusión explícita como valor fundamental de la UE ha necesitado un tejer y destejer de Tratados durante más de medio siglo.

La historia de la construcción europea no se inició con una proclamación constitucional de principios y valores. El Tratado de la CEEA creó una Comunidad regida por reglas económicas. No era esa la última ratio de los padres fundadores ni trataban de crear la Europa de los mercaderes, aunque estos hayan contribuido a crear el espacio europeo de forma más pacífica y productiva que tantos emperadores y dictadores. Buscaban la paz y la reconciliación entre países enfrentados secularmente, creando paso a paso instituciones comunes que gestionaran libertades fundamentales e intereses compartidos. El Tratado incluía dos normas de enorme valor como principios de igualdad: la libertad de establecimiento y desplazamiento de las personas como una de las cuatro libertades fundamentales y la igualdad entre Estados. Luxemburgo con 350.000 habitantes es desde entonces un socio en pie de igualdad con la Alemania de 70 millones de habitantes (hoy 85). Por eso, la Declaración Schuman podía proponer como objetivo final de la construcción europea la Federación Europea.

La democracia y el respeto de los derechos humanos eran principios fundamentales aun-

que no estuvieran explícitamente proclamados en los Tratados. En España, el Dictador tuvo oportunidad de comprobarlo cuando solicitó en enero de 1962 la entrada en el Mercado Común. El Parlamento Europeo aprobó el Informe Birkelbach que fijaba los criterios políticos que debía cumplir un país que quisiera entrar en el club (los llamados criterios de Copenhague adoptados por el Consejo Europeo en 1993) respaldado por el Congreso del Movimiento Europeo de Munich de junio de aquel año, lo cual motivó una histórica reacción del Régimen franquista sobre el Contubernio.

En paralelo, el Tribunal de Justicia jugó un papel tan decisivo como poco valorado: el principio del efecto directo en virtud del cual los ciudadanos de los estados miembro pueden defender sus derechos ante los Tribunales nacionales a partir de normas jurídicas comunitarias claras, precisas y autosuficientes con lo que se invierte la presunción normal en derecho internacional.

En concreto, dos sentencias hicieron historia. La primera fue la Sentencia "Van Gend Loos contra Nederlandse Administratie des Belastingen" de 5 de febrero de 1963 (caso 26/62)¹ sobre si el Tratado tiene efectos internos en los ordenamientos jurídicos de los EE.MM., atribuyendo a los justiciables derechos individuales que el juez deba proteger. La respuesta fue que, "el objetivo del Tratado CEE es establecer un mercado común cuyo funcionamiento afecta directamente a los justiciables de la Comunidad, lo que implica que va más allá de un acuerdo que sólo crea obligaciones recíprocas entre los Estados contratantes, concepción confirmada por el preámbulo del Tratado que, además de a los gobiernos, se refiere a los pueblos y, más concretamente todavía, a la creación de órganos en los que se institucionalizan poderes soberanos cuyo ejercicio afecta tanto a los EE.MM. como a sus ciudadanos; por otro lado, se ha de resaltar que los nacionales de los EE.MM. reunidos en la Comunidad deben colaborar en el funcionamiento de ésta, a través del PE y el Comité Económico y Social; en consecuencia, el Dere-

cho Comunitario, autónomo respecto a la legislación de los EE.MM. al igual que crea obligaciones a cargo de los particulares, está también destinado a generar derechos que se incorporan a su patrimonio jurídico. Esta línea jurisprudencial fue confirmada por la Sentencia 6/64² en el caso de “Flaminio Costa contra el ENEL (Ente Nazionale Energia Elettrica)”.

El Tratado de la Unión Europea (TUE), más conocido como Tratado de Maastricht, de 1993 supuso un salto cualitativo, al transformar la Comunidad en Unión. Su objetivo inicial era la realización de la Unión Monetaria, pero los acontecimientos políticos de 1989 forzaron la agenda, introduciendo la Unión Política. De hecho, la dinámica iniciada con el final de la guerra fría sigue abierta hoy en día. En su gestación, el PE consiguió, por primera vez, establecer un diálogo con el CM y los Gobiernos de los Estados miembros, a través de la Conferencia Intergubernamental Preparatoria (CIP) y la elaboración de una plataforma común con los Parlamentos de los Estados miembros en la Conferencia de Roma de octubre de 1990.

Los dos grandes avances del Tratado fueron: la ciudadanía europea, vieja aspiración propuesta por el PE e introducida en la agenda de la CIG a propuesta del Presidente del Gobierno español, Felipe González, y la moneda única, con la creación del Banco Central Europeo.

El vendaval histórico producido por el final de la guerra fría cambió una agenda que preveía, primero, la Unión Económica y Monetaria, y sólo al comienzo del nuevo siglo, empezar a hablar de Unión Política. Como dijo con razón Vaclav Havel, “el mundo, el ser y la historia se rigen por un tiempo que les es propio, en el que podemos intervenir de modo creativo pero que nadie domina por completo”. La tarea actual es consecuencia de este movimiento sísmico histórico. La cuestión es hasta donde podrá llegar en su evolución. La aceleración del proceso de ampliación, con la entrada de Austria, Suecia y Finlandia en 1994 fue buena muestra de ello, seguida por Chequia, Polonia,

Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, Chipre y Malta en 2004.

El Tratado, al incorporar la ciudadanía europea, ajustar el mandato de la Comisión por cinco años con el del PE, y hacer participar a éste en su investidura y la codecisión, dio validez a la tesis de la doble legitimidad democrática. En efecto, reconocer la ciudadanía significa colocar al ciudadano en el centro del sistema en la mejor línea aristotélica, que se expresa con un doble voto; en las elecciones legislativas en su propio país; por un lado, de cuya mayoría surge el Gobierno representado en el CM; por otro, en las elecciones europeas, que adquirieron sentido al hacer coincidir la legislatura del PE y la Comisión, al tiempo que se establecía un poder legislativo compartido entre los dos brazos elegidos –PE y CM– con la codecisión. Solidaridad y subsidiariedad son dos componentes de la Unión.

Este esquema básico contiene, en esencia, la doble legitimidad de la Unión Europea. En su dimensión social, la instauración del Euro como moneda única en 12 Estados Miembros (ahora son 19) fue un paso posterior decisivo no sólo en el campo económico, sino como valor social configurador de la vida cotidiana de todos los ciudadanos. Al crearse en Maastricht la Unión Europea, se estructuró una Unión Monetaria Federal con el sistema europeo de Bancos Centrales, el Banco Central Europeo y el Euro como moneda, mientras que la coordinación de políticas económicas y de creación de empleo fueron desde Maastricht hasta Lisboa un terreno en el que los Estados guardaron celosamente sus competencias westfalias.

Con la crisis, se va avanzando en la unión económica con el Tratado de Gobernanza y medidas de coordinación económica y presupuestaria. La UE puede adoptar medidas para coordinar las orientaciones generales de las políticas económicas, y adoptar directrices en política de empleo, se reconoce la especificidad de la zona Euro aunque no se crea la figura del Ministro de Economía y se mantiene la

unanimidad en la fiscalidad incluso en la relacionada con el mercado interior.

La construcción europea tiene una característica que comparte con el edificio más representativo de su historia, las catedrales, edificadas a lo largo de siglos, con diferentes maestros y distintos estilos. En algo más de medio siglo, se cuenta un rosario de diez Tratados y abundantes modificaciones. En este itinerario la inclusión de la ciudadanía tuvo un valor de piedra angular. Para la igualdad, las dos Convenciones fueron decisivas, tanto por la participación de parlamentarios de todos los países además de los europeos, los Gobiernos miembros y las instituciones europeas como por el método de trabajo público y abierto. La primera Convención elaboró y aprobó la Carta Europea de Derechos Fundamentales en 2.000 y el fruto de la segunda fue el Tratado Constitucional de 2004. En el mismo, por fin, la igualdad fue considerada como valor esencial de la UE.

El problema se planteó al no concluirse el proceso de ratificación de la Constitución Europea, a pesar del apoyo mayoritario de los Estados miembros tras los referendos adversos de Francia y Holanda. La cuestión volvió a abrirse en la Conferencia Intergubernamental que negoció el Tratado de Lisboa. En esencia, su mandato era recuperar el contenido del Tratado Constitucional, a costa de perder su carácter novador y su claridad.

También al revuelo de la renegociación, el Gobierno británico encabezó una ofensiva contra dos temas especialmente sensibles para la delegación del Parlamento Europeo. El primero era la rebaja de la ciudadanía europea al Tratado de funcionamiento de la Unión; la segunda era degradar la Carta de Derechos Fundamentales a una simple declaración aneja al Tratado. En ambos casos, se trataba de cuestiones sobre las que la postura británica había sido de reserva muy clara desde la primera Convención, a la que se incorporó el conservador y nacionalista Gobierno polaco con un intento tardío de apoyo del euroescéptico gobierno checo. La actitud de la delegación

del PE fue considerar cuestiones clave tanto una debida inclusión de la ciudadanía como la solemne proclamación de la Carta de Derechos Fundamentales así como su carácter vinculante. Tras aceptarse estas condiciones, el PE votó a favor del Tratado de Lisboa.

Por primera vez, la Unión Europea definía claramente sus principios, valores y objetivos en los tres primeros artículos del Tratado de Unión Europea (TUE). Por el artículo 1º, “los Estados miembros constituyen entre sí una UNIÓN EUROPEA, en lo sucesivo denominada «Unión», a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes. El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”. La propuesta con la que el Premier Cameron inició las negociaciones del referéndum del Brexit era precisamente suprimir la frase “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” tras lo cual no quedaría más que un Tratado de libre comercio.

El Artículo 2 incluye, por fin, la igualdad: *“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”*

El Artículo 3 define los objetivos: *“1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos. 2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.”*

3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo. 4. La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro...

Con ello, el Tratado de Lisboa define y consagra la igualdad como elemento clave del modelo social europeo y contiene, por primera vez, los siguientes puntos fundamentales: la inclusión de la ciudadanía como pilar fundamental de la UE (TUE I-1), la no discriminación, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres (I-2) el desarrollo sostenible de una economía social de mercado altamente competitiva tendente al pleno empleo y al progreso social, al combate de la exclusión social y la discriminación, al fomento de la justicia, la protección social y de los derechos del niño y la cohesión económica, social y territorial, la solidaridad entre generaciones. y (I-3)

La política social pasa a ser una competencia compartida con cláusulas sociales horizontales sobre la coherencia entre principios y políticas, en igualdad de género, promoción de empleo y protección social, formación, la no discriminación y el desarrollo sostenible. (TFUE arts. 7-12)

Hasta entonces, la construcción del Estado del bienestar se hizo en el marco de los Esta-

dos en gran medida en paralelo con la construcción europea, basada en las 4 libertades más la competencia, que no sólo es liberalismo económico, sino afirmación del principio de igualdad y combate contra el poder económico privado sin control: lucha contra los monopolios.

El “modelo social europeo” se definía a partir de una serie de criterios fundamentales compartidos en el Estado del bienestar, vigente en los Estados miembros, basado en el Estado Social de Derecho como forma democrática en la sociedad industrial. Significó la superación del Estado liberal, dando una primera respuesta al Antiguo Régimen, con las libertades individuales y la sacralización de la propiedad.

El Estado del bienestar completó el Estado social de Derecho, gracias a un sistema centralizado e igualitario, gestionado por el Estado que atiende al conjunto de la población desde la cuna hasta la tumba en los riesgos sociales de maternidad, enfermedad, accidentes de trabajo, fallecimiento, paro. Fue la Respuesta democrática al fascismo y al comunismo que permitió la incorporación activa de la mayoría de la población en el sistema (sufragio universal: voto de la mujer, de los trabajadores y los campesinos). Un sistema de economía capitalista mixta predominante en las sociedades europeas occidentales basado en el Estado del bienestar más política económica y fiscal (Keynesianismo) y pacto social fundamental entre interlocutores sociales como pilares del consenso social fundamental

Las funciones de la UE en relación con el modelo social, además de las declarativas, consistentes en proclamar principios, valores y derechos que deben inspirar la acción comunitaria, son protectoras, reguladoras y redistribuidoras en un marco en que la solidaridad y la subsidiariedad son componentes fundamentales:

- Funciones protectoras: la labor del tribunal de Justicia fue pionera en este campo, al afirmar los derechos humanos en el trabajo como derechos personales (dignidad, igualdad, liber-

tad). La no discriminación y acoso en el puesto de trabajo, la igualdad entre sexos, la legitimación para recurrir por parte de los sindicatos y movimientos sociales han adquirido carta de naturaleza. Filosofía innovadora de los derechos sociales que va por delante de las legislaciones de la mayor parte de los Estados miembros. Supone un nuevo enfoque que no tiene en cuenta no sólo los derechos colectivos propios del capitalismo industrial tipo “fordista”, sino que incorpora la dimensión personal del ciudadano en cuanto tal. En este campo, el título sobre “no discriminación y ciudadanía de la de Unión con las medidas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad u orientación sexual (art.19TFUE) es uno de los más innovadores.

- Funciones reguladoras: con claros avances en normas relativas a la seguridad e higiene en el puesto de trabajo o a los derechos de ciudadanos europeos que viven en países distintos al de origen. mientras que la reglamentación en temas como permiso de maternidad, derechos de información y participación de los trabajadores, trabajo temporal, horario máximo de trabajo o libertad de prestación de servicios fueron mucho más dificultosos no sólo por resistencias ideológicas sino también por las distintas concepciones de los sistemas de relaciones laborales e industriales. Hay estados en donde el Derecho del Trabajo responde a una tradición reglamentista con un sindicalismo reivindicativo y débil (Francia) mientras que en otros la estructura responde mucho más a un sistema negociador con un fuerte peso de la negociación colectiva (Italia, Alemania o Suecia). El desarrollo de la vía de diálogo y negociación en el marco europeo entre los interlocutores sociales es una vía importante de avance.

- Funciones redistribuidoras. No es imaginable una gestión centralizada del modelo social y del bienestar en la UE con un Presupuesto comunitario que se eleva a un 1% de la Renta Interna Bruta conjunta frente al 30-50% de los

Estados miembros. Sus funciones de redistribución sólo se conciben hacia el mundo rural o con criterios de cohesión territorial, regional y mínimamente social.

La crisis ha llevado a una gestión en la UE día a día, con una ruptura de la solidaridad entre Estados y fracturas sociales que han generalizado las medidas de recorte como único medio. La enseñanza de esta etapa es que la percepción, con razón o sin ella, de que las políticas europeas son las que obligan a sacrificios no tienen posibilidad de lograr el apoyo de la ciudadanía.

Los tres objetivos que pueden contribuir a la integración europea y restablecer confianza y recuperación económica son:

- la convergencia socioeconómica en la Unión Económica y monetaria, para hacer frente con medidas comunes al aumento de desequilibrios económicos y desigualdades sociales. Medidas comprensibles como un salario mínimo europeo, un fondo europeo de seguro de desempleo, o mecanismos de estabilización automática del tipo de los Estados federales. La gran cuestión es el acuerdo presupuestario necesario para financiar el proceso. Se ha creado un Mecanismo de Estabilidad (MEDE) cinco veces mayor que el mismo para estabilizar la zona euro, pero no hay correspondencia inversora en el Plan Juncker. Su transformación en un Fondo monetario europeo federal con mutualización de la deuda y un Tesoro propio serían instrumentos importantes extensibles a toda la Unión.

- un verdadero mercado de trabajo a nivel europeo con derechos sociales accesibles, con instrumentos como el *curriculum vitae* europeo con la portabilidad de los derechos, una inspección de trabajo europea y un esfuerzo conjunto en educación y formación profesional, con aprendizaje y formación permanente. El papel del sistema educativo en una lógica propia del Erasmus Mundus y Bolonia marcan el paso y las políticas activas de cara a los jóvenes deben ser activas y prioritarias.

- un impulso vigoroso a las inversiones sociales para fortalecer las bases de un crecimiento inclusivo y competitivo. Políticas como la protección familiar y el fomento de servicios sociales a la infancia para favorecer la natalidad y la integración de los inmigrantes son inversiones de futuro en capital humano.

Los cambios políticos (fin de la guerra fría, incorporación activa de la mayoría de los Estados al multilateralismo económico) junto a la globalización, la generalización del proceso tecnológico, los cambios demográficos, la necesidad de hacer frente al cambio climático y la mundialización de la aspiración a la democracia están configurando una nueva escena política y social. De momento, la UE re-

presenta menos del 7 % de la población mundial, un 20% del comercio y el 50% del gasto social.

En el mundo globalizado, la afirmación de la igualdad y aspiración a un modelo social en la línea del europeo es un factor universal de movilización social y de progreso.

Notas

¹ “*Recopilación de Jurisprudencia*” (R.J.) Edición francesa 1963 pág .00003. Edición especial española 1961-1963 pág. 00333.

² (R.J) Edición francesa 1964 pág.01141. Edición especial española 1964-1966 pág. 00099.

Desigualdad en el mercado de trabajo: acceso al empleo, contratación y salarios

CARLOS GARCÍA-SERRANO

Universidad de Alcalá

Resumen

Este artículo examina dos de las características estructurales del modelo productivo y social español que se reflejan en el funcionamiento del mercado de trabajo: una sustancial rotación laboral y una elevada desigualdad salarial. Ambas generan un grado de desigualdad laboral elevado, pues además se concentran en determinados segmentos de trabajadores. Tras revisar brevemente la evolución general del empleo, se examina la evolución de la contratación, con especial referencia a la rotación y a la duración de los contratos, y se presenta la evolución de la desigualdad salarial situando a España en un contexto comparado.

Palabras clave: mercado de trabajo, rotación, desigualdad salarial.

Abstract

This article examines two structural characteristics of the Spanish productive and social model that reflects in the functioning of the labour market: a substantial worker turnover and a high wage inequality. Both generate a high degree of inequality, as well as they concentrate on certain segments of workers. After briefly reviewing the overall employment trends, the evolution of recruitment is discussed, with special reference to worker turnover and the duration of contracts, and the evolution of wage inequality is presented placing Spain in the international context.

Key words: labour market, worker turnover, wage inequality.

La extensión del desempleo y su permanencia en niveles elevados durante mucho tiempo ha hecho crecer la desigualdad en un aspecto evidente y fundamental del mercado de trabajo: entre quienes tienen un empleo y quienes no lo tienen. Pero esta línea entre la ocupación y el paro se ha ido haciendo más débil debido a la existencia de segmentos del mercado laboral que, o bien son inherentemente inestables o bien se han convertido en inestables aprovechando el diseño institucional, dando lugar a que para una fracción nada despreciable de trabajadores tener un empleo no sea sinónimo de estabilidad ni de acceso a unos ingresos mínimamente adecuados.

De esta forma, también han crecido las desigualdades entre los ocupados, no sólo debido a la ampliación de las diferencias en el número de horas trabajadas a lo largo del año sino también porque el salario-hora ha respondido a las condiciones económicas vigentes. Ambos aspectos de la desigualdad ya existían, sin embargo, y de forma importante, durante el periodo expansivo: no se trata de fenómenos nuevos, sino de fenómenos cuya intensidad ha aumentado con la recesión y, cabe predecir, no va a disminuir o sólo lo va a hacer lentamente con la recuperación económica, puesto que se trata de elementos estructurales (consustanciales) del modelo productivo y social del que nos hemos dotado.

Estas son las cuestiones que se van a considerar en esta nota. Primero se pasa revista a la evolución general del empleo y se examina la evolución de la contratación, con especial referencia a la rotación y a la duración de los contratos. Segundo, se examina la evolución de la desigualdad salarial situando a España en un contexto comparado. Para finalizar, se presenta un resumen y algunas conclusiones.

Evolución del empleo

Para situar en contexto las variaciones del empleo y del paro, el gráfico 1 presenta la evolución de la población activa y el empleo entre el

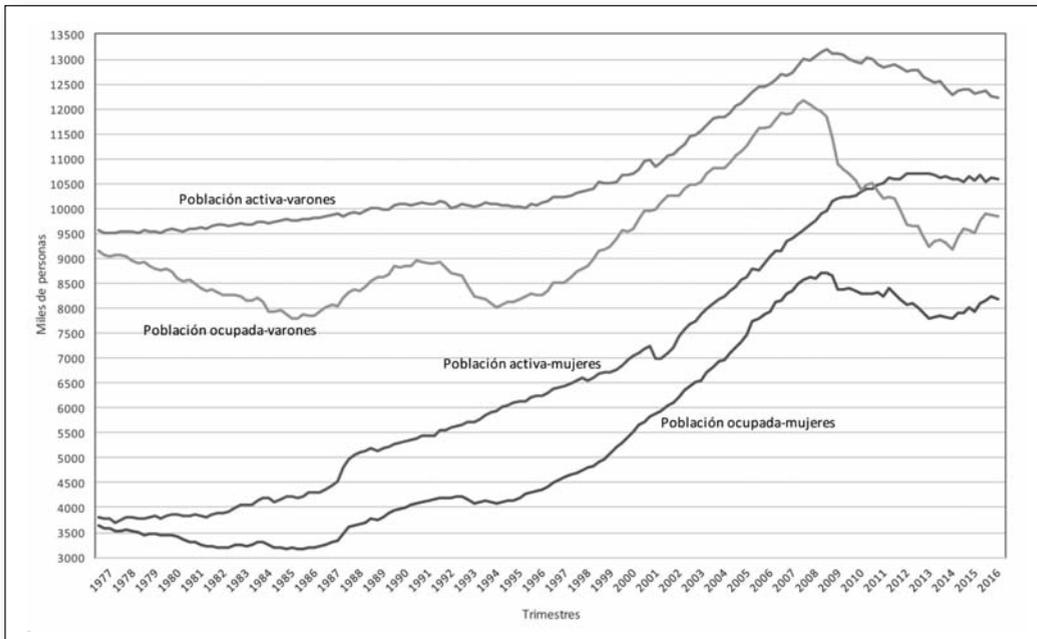
tercer trimestre de 1976 y el primer trimestre de 2016, según los datos homogéneos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE), desagregando entre la evolución de los hombres y la de las mujeres. La diferencia en vertical entre las dos curvas correspondientes a cada sexo es el paro.

La información referida a un periodo tan largo permite hacernos una idea de dónde nos encontramos actualmente pero también de cuál es la dinámica del empleo y el paro a lo largo del tiempo. Puede verse que la ocupación (y el desempleo) muestra un comportamiento cíclico, que depende de la situación económica del país: hay etapas en que el empleo crece y otras en que disminuye (y lo contrario sucede con el paro). A su vez, la población activa (que es aquella que tiene un empleo o lo está buscando activamente) tiene un comportamiento algo diferente, pues, aunque su evolución puede depender de la situación actual y las expectativas futuras, también posee un componente exógeno a las condiciones económicas, como se observa claramente en el caso del colectivo femenino, cuya población activa apenas ha dejado de crecer en los últimos cuarenta años.

Un aspecto relevante que se deduce de los datos del gráfico es que la evolución de la ocupación (sobre todo entre los varones) es muy sensible a las variaciones de la actividad económica. Es decir, que aumenta muy rápidamente cuando hay una expansión y se reduce de forma acelerada cuando se produce una crisis. Esto tiene que ver en parte con la composición sectorial del empleo pero también con las instituciones laborales y, en particular, la regulación de la contratación, que pueden afectar de forma importante al modo en que las empresas se plantean la creación de empleo, la relación entre actividad productiva y contratación y la respuesta a cambios en las condiciones económicas.

Estos datos, sin embargo, no nos informan sobre las desigualdades existentes en cuanto al acceso al y la permanencia en el mercado

Gráfico 1
Evolución de la población activa y el empleo, por sexo (España, 1976-2014)



Fuente: EPA (INE).

de trabajo. Para aproximarnos, aunque sólo sea tangencialmente a esta cuestión, el cuadro 1 proporciona las tasas de empleo (la proporción del empleo total con respecto a la población de 16 años o más) para varios años del periodo 1996-2015. Esta forma de aproximarnos a la cuestión es más conveniente porque permite tener en cuenta el tamaño de la población y, por tanto, comparar entre colectivos y a lo largo del tiempo.¹

La tasa de ocupación a finales de 2015 (47%, es decir, 47 personas de cada 100 adultos tiene un empleo) se encuentra en los niveles que se encontraba en el año 2000. La tasa correspondiente a los varones (52,6%) es inferior a la que estos tenían a finales de 1996 y la de las mujeres (41,7%) inferior a la que tenían en 2007. La incorporación de la mujer al mercado laboral y su permanencia en el mismo han hecho que las diferencias entre varones y

mujeres hayan tendido a disminuir claramente con el paso del tiempo (compárese la situación existente en el inicio de la recuperación de mediados de los noventa y en la actualidad).

Por edades, las tasas de empleo difieren de forma sustancial, siendo más elevadas en el colectivo de personas de edades centrales que en los de los más jóvenes o los mayores, entre quienes el peso de la inactividad (vinculada a los estudios, en el primer caso, y a la salida hacia la jubilación, en el segundo caso) es más importante. En cualquier caso, el impacto de la recesión, el incremento sustancial del paro y la disminución de las oportunidades laborales entre los jóvenes es palpable, siendo quienes han soportado en gran medida la destrucción de puestos de trabajo del periodo 2008-2013. Tampoco ha sido pequeña la reducción de la tasa de empleo entre los varones de 25-54 años. Quienes mejor han conse-

Cuadro 1

 Evolución de las tasas de empleo según características socio-demográficas.
España, cuartos trimestres de 1996, 2000, 2007, 2013 y 2015

	1996	2000	2007	2013	2015
<i>Total</i>	40,4	46,7	54,0	44,5	47,0
Sexo					
Varones	54,1	60,7	64,5	49,5	52,6
Mujeres	27,4	33,6	43,9	39,6	41,7
Edad					
16-19	11,8	17,2	19,3	3,8	4,6
20-24	37,1	47,6	56,7	28,8	31,7
25-54	61,2	69,0	76,9	66,3	70,4
55+	14,3	15,3	19,0	18,3	20,4
Sexo y edad					
Varones 16-19	14,7	22,8	23,9	4,3	5,7
Varones 20-24	42,3	54,4	62,0	29,6	33,6
Varones 25-54	79,4	85,8	87,2	71,0	76,0
Varones 55+	23,2	24,5	27,6	22,7	24,8
Mujeres 16-19	8,6	11,3	14,5	3,3	3,4
Mujeres 20-24	31,6	40,6	51,2	28,0	29,7
Mujeres 25-54	43,0	52,1	66,1	61,4	64,7
Mujeres 55+	7,2	7,8	12,0	14,6	16,7
Nivel de estudios					
Primaria o menos	28,4	27,6	25,7	15,0	14,2
Secundaria obligatoria	47,7	56,0	60,7	44,2	45,0
Secundaria post-obligatoria	-	53,8	65,0	50,9	53,6
Estudios superiores	64,9	71,9	78,3	68,9	71,2
Nacionalidad					
Española	40,3	46,4	52,5	44,1	46,4
Extranjera	44,5	57,6	66,0	47,3	52,5

Nota: En 1996, "Secundaria obligatoria" incluye también "Secundaria post-obligatoria".

Fuente: EPA (INE).

guido capear el temporal han sido los más mayores, especialmente las mujeres, aunque sus tasas son bajas en comparación con las de otros grupos.

Otras variables que también son relevantes desde el punto de vista de la desigualdad en el mercado de trabajo son la nacionalidad y el nivel educativo. Las tasas de empleo son más elevadas y menos sensibles a las variaciones cíclicas de la economía cuanto mayor es el nivel de estudios considerado. Este aspecto tie-

ne que ver con el tipo de puestos que, en media, ocupan los trabajadores, lo que da lugar a claras diferencias entre los mismos en cuanto a ingresos a lo largo de la vida laboral, probabilidad de estar en el desempleo, etc.

La contratación

La información sobre el nivel (o stock) de trabajadores ocupados y su evolución en el tiempo son relevantes porque permiten cono-

cer si se está creando empleo neto o no. Sin embargo, para ser útil esta información debe ser complementada con otra que se refiere a los flujos brutos, en este caso, el volumen y el tipo de contratos que se registran mes a mes o anualmente, y las transiciones que realizan los trabajadores, puesto que ello da pistas sobre la contratación realizada por las empresas y sobre su relación con el volumen de empleo existente, es decir, sobre la rotación laboral. Evidentemente, no todos los contratos realizados implican una misma duración o tiempo de permanencia en las empresas, por lo que no van a reflejarse en un aumento neto de puestos de trabajo creados o de personas ocupadas, tal como aparece en la EPA. De hecho, muchos de los contratos que se realizan en un mes dado no dan lugar a un incremento de la ocupación tal como lo recoge la EPA, puesto que aquellos tienen una duración corta, de modo que las altas dan lugar a bajas en el mismo mes o en los meses siguientes.

Para ilustrar estas ideas, se puede utilizar uno de los indicadores que se presentan en el gráfico 2. Se trata de la evolución del porcentaje que representan los contratos temporales de todo tipo registrados cada año en los servicios públicos de empleo con respecto a la población asalariada para el periodo 1995-2015. El indicador, si bien es bastante burdo, sirve como aproximación a la rotación laboral existente en el mercado de trabajo, puesto que pone en relación los contratos temporales firmados cada año con el stock de asalariados, por lo que viene a indicar el número de contratos que se realizan por trabajador. Su interpretación sería, por ejemplo, que en 2015 se hicieron más contratos que número de trabajadores por cuenta ajena había ocupados en la economía (en concreto se realizaron 105 contratos por cada 100 trabajadores), por lo que es como si cada trabajador cambiase de contrato cada año.

El valor de este indicador ha variado con el paso del tiempo y, en particular, ha tendido a crecer rápidamente con el inicio de la recuperación del empleo a partir de 2013. En cual-

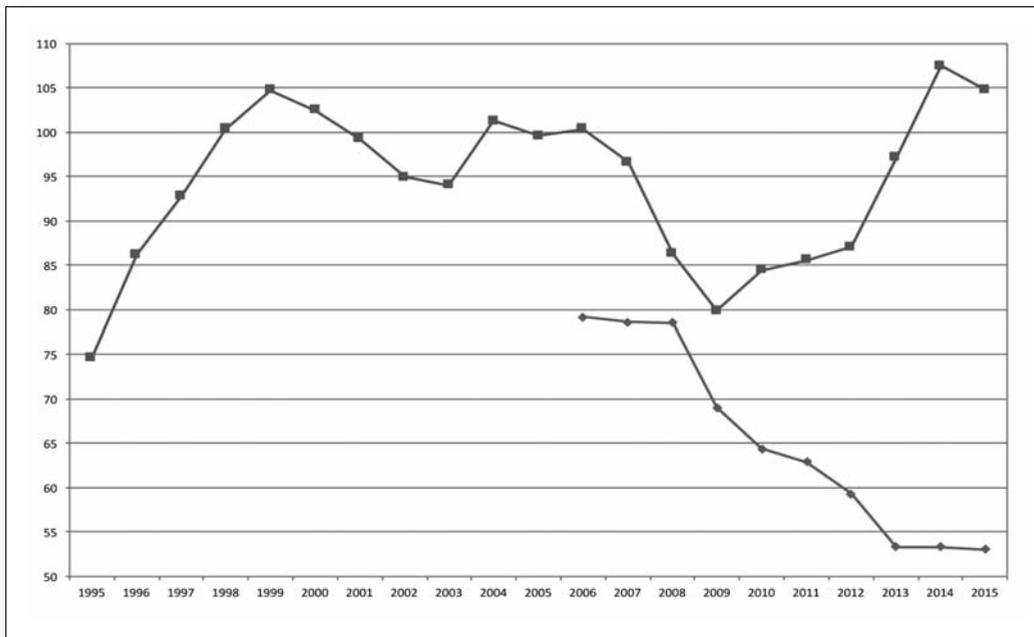
quier caso, más allá de sus variaciones temporales, las cifras de este indicador llevan siendo muy elevadas desde los años noventa. Esta información es relevante puesto que indica que la rotación laboral en España es sustancial y se ha convertido en un elemento estructural del mercado de trabajo, sin visos de ir disminuyendo. Bien al contrario, lo que se deduce de esta información es que en los últimos tres años con la recuperación del empleo se está produciendo un incremento de la volatilidad de los contratos temporales, es decir, una reducción de su duración o un aumento del “encadenamiento” de contratos, que, por otra parte, no es distinta a la que se observó a finales de los noventa o durante los años expansivos posteriores.

Para profundizar en este resultado, vamos a examinar más en detalle los datos sobre contratos firmados. El cuadro 2 aporta información sobre los contratos indefinidos y temporales firmados en España desde el año 2007. Una característica de los años 2014 y 2015 es la recuperación de la contratación, que ha aumentado en 2-2,5 millones de contratos con respecto a los niveles de contratación de los años del periodo recesivo, situándose en niveles similares a los del año 2008, pero con una distribución entre indefinidos y temporales muy distinta, ya que el peso de los indefinidos apenas ha superado el 8% en 2014 y 2015 mientras que alcanzó el 11,5% en 2008. Otra característica es que el porcentaje de contratos a tiempo parcial ha aumentado de forma muy importante: suponían en torno a una cuarta parte del total de los contratos firmados en los últimos años expansivos, pero este peso ha aumentado hasta algo más del 35% en los últimos cuatro años.

No sólo eso. Los contratos a tiempo parcial suponen algo más de un tercio de los contratos temporales que se registran y casi la mitad de los indefinidos. Esta información sugiere que la recuperación del empleo experimentada a partir de 2013, siguiendo la estela de los últimos años de la recesión, y a partir de la reforma laboral de 2012, se está basando en una

Gráfico 2

Evolución del número de contratos temporales como porcentaje de la población asalariada (línea superior) y duración media en días de los contratos temporales registrados (línea inferior). España, 1995-2015



Fuente: Estadística de Contratos (SEPE) y EPA (INE).

Cuadro 2

Contratos registrados en los servicios públicos de empleo, por tipo de contrato. España, 2007-2015

	Total	Indef.	Temp.	% Indef. /Total	% Parcial /Total	% Parcial /Indef.	% Parcial /Temp.
2007	18622108	2220384	16401724	11,9	24,0	27,5	23,5
2008	16601237	1902605	14698632	11,5	25,6	29,7	25,1
2009	14021837	1312414	12709423	9,4	28,2	34,5	27,5
2010	14417150	1228214	13188936	8,5	29,5	36,7	28,8
2011	14433232	1110163	13323069	7,7	30,9	38,2	30,2
2012	14240991	1432976	12808015	10,1	35,0	46,3	33,7
2013	14792614	1134949	13657665	7,7	35,5	44,9	34,7
2014	16727089	1350331	15376758	8,1	35,4	43,6	34,7
2015	16835644	1372204	15463440	8,2	35,5	43,4	34,8

Fuente: Estadística de Contratos (SEPE).

contratación centrada en una combinación de contratos temporales y a tiempo parcial, de la que apenas queda constancia en el cambio neto de la ocupación que registra la EPA. Este aspecto no es nuevo en el panorama del funcionamiento del mercado de trabajo español pero sí acentúa una característica estructural del mismo como es el uso de la combinación contrato temporal-jornada a tiempo parcial como elemento de flexibilidad permanente.

Por otra parte, los datos de contratos firmados en función de su duración (que no se muestran) permiten analizar qué sucede con la contratación temporal. Así, por ejemplo, en 2008, de los 14,7 millones de contratos temporales firmados, hubo 2,7 millones cuya duración pactada de antemano era de 7 días o menos y otros dos millones más cuya duración pactada era de 30 días o menos. Las cifras correspondientes a 2015 son 4,6 millones y 2,4 millones, respectivamente. Eso significa que para las empresas que realizan esos contratos los puestos de trabajo vinculados a esta contratación son puestos inherentemente inestables (y de corta duración) para los que no piensan en mantener una relación mínimamente duradera. A estos contratos habría que sumar los más de 6 millones de duración indeterminada, muchos de los cuales corresponderán a duraciones no conocidas pero delimitadas por la duración de la obra o servicio al que correspondan, en muchísimos casos inferior a unos meses y, desde luego, inferior a un año.

Este aumento del peso de los contratos de muy corta duración con respecto al pasado (peso que ya era mayoritario) ha dado lugar a que la duración media en días de los contratos firmados (para los que se conoce su duración) pasase de 78 días en 2008 a 53 en 2013-2015, el mínimo de los últimos diez años, tal como se puede observar en el gráfico 2.

La desigualdad salarial

Otro de los aspectos cuasi-estructurales del mercado de trabajo español es su nivel de

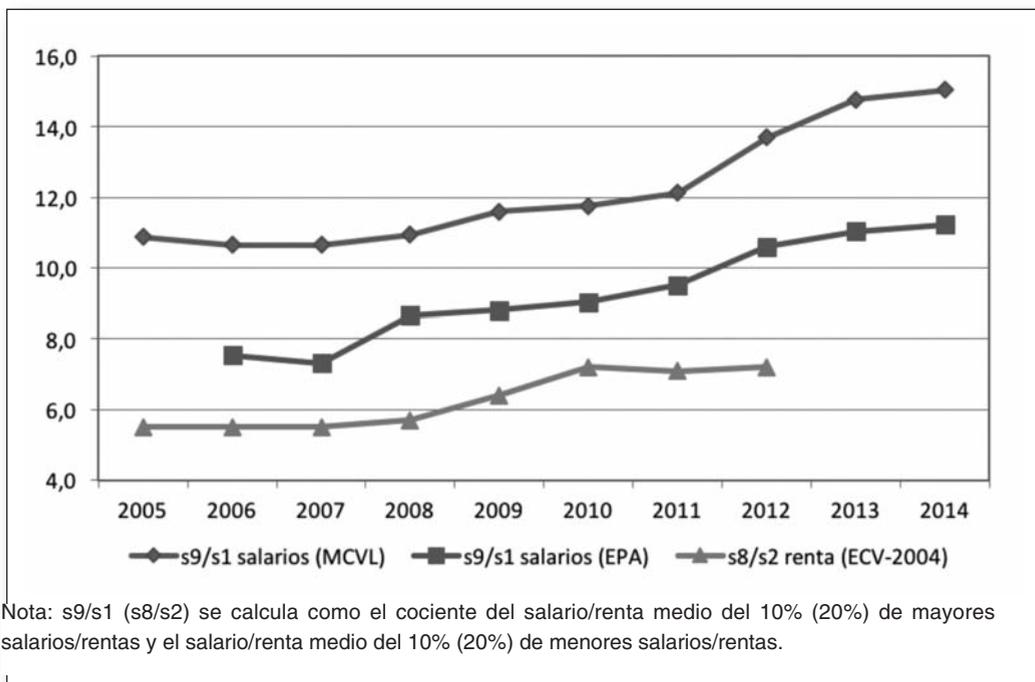
desigualdad salarial.² Cuando se compara con otros países, se podría decir que España exhibe una dispersión salarial relativamente alta, aunque en línea con el resto de los países de su entorno (los mediterráneos). En términos generales, España tendría un nivel de desigualdad salarial intermedio en comparación con otros países desarrollados, en general, y de la Unión Europea, en particular, siendo su nivel de desigualdad elevado si se compara con el grupo de los países UE-15 pero menor que la de los nuevos estados miembros. Cuando se examinan las rentas totales de los hogares (no sólo los ingresos laborales), este resultado se mantiene, pero el impacto de la larga recesión que comenzó en 2008 ha hecho que España destaque por registrar uno de los mayores crecimientos de la desigualdad de rentas medida con el índice de Gini o con la distancia entre distintos percentiles de la distribución.

Centrándonos en los salarios, el gráfico 3 ofrece la evolución de un indicador de la desigualdad salarial construido a partir del cociente entre el salario real medio del 10% de los trabajadores con las rentas salariales más elevadas y el salario real medio del 10% de las rentas salariales más bajas ($s9/s1$), que nos dice el número de veces que el salario medio de los primeros es superior al salario medio de los segundos. Este indicador se ha construido a partir de dos fuentes estadísticas: la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL), que aporta datos sobre el salario diario, y la EPA, que los ofrece sobre el salario mensual. A efectos de comparación, también se proporciona un indicador similar ($s8/s2$) con los datos de rentas (ingresos totales anuales equivalentes) de los hogares de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Como puede verse, más allá de las diferencias en niveles, los indicadores crecieron de forma sustancial desde 2007 hasta 2014.

Es importante señalar que detrás de este incremento de la desigualdad salarial se encuentra una evolución muy distinta de los salarios reales por deciles de trabajadores. Con datos de la MCVL, se puede comprobar que

Gráfico 3

Evolución de los ratios interdecílicos calculados a partir de los salarios/rentas medios por deciles/quintiles en España.



Nota: s9/s1 (s8/s2) se calcula como el cociente del salario/renta medio del 10% (20%) de mayores salarios/rentas y el salario/renta medio del 10% (20%) de menores salarios/rentas.

Fuente: ECV-Base 2004 y EPA (elaboración propia a partir de los datos publicados por el INE) y MCVL (elaboración propia).

mientras los salarios reales disminuyeron en la mitad inferior de la distribución (especialmente en los tres deciles más bajos) en 2005-2014, permanecieron estabilizados en la mitad superior de la misma, de tal manera que en 2014 los salarios reales diarios eran más bajos que en 2005 para los individuos de los deciles de la mitad inferior y prácticamente iguales para los individuos de los deciles de la mitad superior.

Conclusiones

El mercado laboral español posee unas características y adolece de una serie de problemas estructurales que no es probable que des-

aparezcan con la llegada de periodos expansivos de la actividad económica y la creación neta de puestos de trabajo.

Uno de los aspectos más contundentes es el nivel ineficientemente elevado de flujos brutos (de altas y bajas de contratos y de trabajadores) asociado al mantenimiento de los mismos puestos de trabajo y a un cambio relativamente pequeño del empleo neto. Los indicadores de rotación tienden a ser elevados, independientemente de que aumenten o disminuyan algo en distintas etapas, lo que sugiere que la volatilidad de los contratos temporales es alta. Los datos sobre la duración (y el tipo) de los contratos ratifican esta interpretación. Ello sugiere la existencia de una rotación considera-

ble, que implica la realización de una gran cantidad de contratación y el movimiento de un número considerable de trabajadores para generar una variación dada, relativamente pequeña, del empleo neto. Se trata de un fenómeno extendido en una buena parte del mercado de trabajo (algunos estudios consideran que afecta a un tercio de los trabajadores) aunque se concentra más en determinados segmentos del mercado laboral.³

Junto a este elemento estructural, España posee un nivel de desigualdad salarial (y de rentas) relativamente elevado cuando se compara con nuestro entorno. Este nivel se ha incrementado de forma sustancial durante el período recesivo, aunque ya era alto antes. Por tanto, incluso aunque la desigualdad salarial disminuyese a medida que crece el empleo y se reduce el paro, lo más probable es que su nivel se mantenga en niveles elevados durante mucho tiempo, si no se alteran aspectos que inciden en la distribución del mercado de trabajo directamente (distribución primaria) o con políticas fiscales que redistribuyan a través de los impuestos, el gasto público y las transferencias sociales (distribución secundaria).

Ambos elementos del funcionamiento del mercado de trabajo son relevantes y merecen una atención especial. Se trata de fenómenos estructurales, que no van a disminuir de forma apreciable aun cuando el empleo crezca de forma sustancial y el paro vuelva a cifras más

bajas. Para alterar los resultados referidos a la rotación y la desigualdad salarial es preciso adoptar medidas que modifiquen algunas de las instituciones laborales que configuran el mercado laboral y que afecten a algunos de sus mecanismos básicos de funcionamiento y a sus resultados.

Notas

¹ Para un análisis más profundo, puede consultarse Davia (2013).

² Véase García-Serrano y Arranz (2013, 2015).

³ Véase García-Serrano y Malo (2008).

Bibliografía

- Davia, M.A. (2013): "Mercado de trabajo y desigualdad", capítulo 2, *I Informe sobre la desigualdad en España*, Fundación Alternativas.
- García-Serrano, C. y Malo, M.A. (2008): "Empleo y exclusión: del paro a la temporalidad", *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, Fundación FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada), Madrid.
- García-Serrano, C. y Arranz, J.M. (2013): "Crisis económica y desigualdad salarial", *Papeles de Economía Española*, 135, 247-265.
- García-Serrano, C. y Arranz, J.M. (2015): "Evolución de la desigualdad salarial en los países desarrollados y en España en los últimos treinta años", Documento de Trabajo 2.5, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Fundación FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada), Madrid.

Igualdad de oportunidades en sociedades desiguales

SILVINA RIBOTTA

Profesora de Filosofía del Derecho
Universidad Carlos III de Madrid

Resumen

La igualdad de oportunidades es una de las dimensiones más relevantes tanto de la igualdad como de la libertad, y bien podría decirse que, como contenido de las teorías de la justicia contemporáneas, es defendida tanto por las posiciones más igualitarias como las más libertarias. Pero ¿qué sucede con la igualdad de oportunidades en el juego concreto de los escenarios sociales, políticos y económicos en los que vivimos? Por un lado, no responde a las reales dimensiones de las problemáticas que obstaculizan los derechos iguales de las personas con lo que, en el mejor de los casos, sólo ofrece una garantía formal. Y, por otro, entra en conflicto con otros conceptos relevantes como los talentos naturales y los merecimientos, y sigue sin exponerse políticamente un concepto claro que permita articular políticas públicas que realmente la permitan.

Palabras clave: igualdad de oportunidades, merecimientos, necesidades, desigualdades económicas, injusticia social, condiciones materiales de los orígenes sociales.

Abstract

Equality of opportunities is one of the most important aspects of equality and freedom, and as such is nowadays recognized in many theories of justice, either those most equalitarian or libertarian positions. The question, however, would be: what does it happens with equality of opportunities in the concrete social, political and economic context in which we are living? On the one hand, the idea of equality of opportunities doesn't provide answers to the real challenges that equality of people's rights, being only able to offer in the best scenario, a formal guarantee. On the other hand, equality of opportunities is incompatible with other important concepts such as natural talents and deserts.

Key words: equality of opportunities deserts, needs, economic inequalities, social injustice, material conditions of social origins.

¿Por qué es obligatorio volver a hablar de igualdad de oportunidades?

La igualdad de oportunidades ha sido y es bandera de demasiadas pretensiones políticas pero está realmente ausente de los debates políticos comprometidos y de las políticas públicas que se implementan. Nadie parece estar en contra de la idea de igualdad de oportunidades, como tampoco lo suele estar de la igualdad y de la libertad. Sin embargo, seguimos sin hacer y ejercitar acciones políticas que la conviertan en realidad para gran parte de la población mundial, que sigue viviendo excluida de derechos, de calidad de vida y de oportunidades para desarrollar los planes de vida que libremente haya escogido.

Por ello, volver a discutir qué es la igualdad de oportunidades sigue siendo obligatorio. Igualdad de oportunidades de qué, en qué, para quiénes.

Conceptualmente, la igualdad de oportunidades es una de las dimensiones más relevantes tanto de la igualdad como de la libertad, y bien podría decirse que, como contenido de las teorías de la justicia contemporáneas, es defendida tanto por las posiciones más igualitarias como las más libertarias. Pero ¿qué sucede con la igualdad de oportunidades en el juego concreto de los escenarios sociales, políticos y económicos en los que vivimos? ¿Vivimos realmente disfrutando de igualdad de oportunidades? Por supuesto que la respuesta es no. La igualdad de oportunidades es la gran ausente de las políticas públicas y del marco normativo general de los derechos y de los derechos humanos. Y, cuando tímidamente notamos su existencia, no responde a las reales dimensiones de las problemáticas que obstaculizan los derechos iguales de las personas con lo que, en el mejor de los casos, sólo ofrece una garantía formal. A la vez, entra en conflicto con otros conceptos relevantes como los talentos naturales y los merecimientos, y sigue sin exponerse políticamente un concepto claro que permita articular políticas públicas que realmente la permitan.

En este artículo pretendo exponer brevemente esta problemática y discutirla críticamente desde las posiciones clásicas de Rawls y Dworkin, pasando por el análisis de los talentos innatos y los merecimientos, y los diferentes conceptos de igualdad de oportunidades, hasta llegar a lo que he denominado las *condiciones materiales de los orígenes sociales* de las personas como una estrategia para arribar a una igualdad de oportunidades que resulte realmente igualitaria para todos y todas.

Comenzando, basta pensar en lo complejo que resulta referirse a la justicia en contextos de injusticia social como los que vivimos, donde las conclusiones y los mismos debates palidecen frente a los destellos sangrantes de las realidades sociales contemporáneas, ahogadas en las consecuencias de la pobreza y las desigualdades económicas¹. Lo mismo pasa con la libertad, la igualdad y especialmente con la igualdad de oportunidades, porque en ella confluyen claramente aquellas posibilidades de calidad de vida y de ejercicio de derechos que los contextos sociales permiten a los seres humanos que las habitan y que se configuran en las perspectivas de real ejercicio y disfrute de la libertad y de la igualdad. Así, la realidad exige y actualiza el seguir debatiendo sobre la igualdad de oportunidades pero exigiendo que ésta resulte *realmente* igualitaria. Genuina preocupación que tendrían que compartir tanto igualitarios como liberales, en el caso de que ambos estuvieran realmente convencidos de las tesis igualitarias y liberales respectivamente; ya que la igualdad de oportunidades es una de las figuras básicas que ambas teorías defienden con diferentes fundamentos (aunque no deberían ser radicalmente opuestos), y que marca un punto de relación interesante entre la libertad y la igualdad.

Igualdad de oportunidades que ha sido y es continuamente vaciada de contenido igualitario en un mundo cada vez más desigualitario e injusto. En el siglo pasado y en los dieciséis años que llevamos de éste, pese a los avances en ciencia y tecnologías mundiales, y hasta en reivindicación de derechos humanos, de

Estados de Derecho y de democracias, las desigualdades mundiales han seguido aumentando a causa del abismo cada vez mayor entre los países pobres y los países ricos; y en ambos, cada vez más personas continúan sufriendo altos niveles de pobreza, enfermando y muriendo por ser pobres. Obligados a emigrar y a morir cruzando mares, desiertos, en manos de mafias y explotadores. A enfermar por enfermedades que resultan prevenibles y curables en gran parte del mundo y a morir por ellas. A vivir al margen de los avances en ciencia, tecnología, salud, educación y derechos excluidos de calidad de vida y de perspectivas de disfrute de todo aquello que podemos entender como vida digna o ejercicio de derechos humanos.

Una mirada rápida al panorama mundial no deja dudas de la situación de grave injusticia social en la que malviven y mueren millones de seres humanos en el mundo, condicionados por el lugar geográfico, social y económico donde han nacido, por el género y sexo que tienen, por la religión o por las ideas políticas que defienden, por la etnia a la que pertenecen o por el color de su piel. Las distancias en calidad de vida y en el desarrollo y ejercicio de derechos son abismales entre países (y también al interior de ellos), tal como muestra la comparación entre los diez países que presentan el índice de desarrollo humano más alto como Noruega, Australia, Suiza, Dinamarca, Holanda, Alemania, Irlanda, Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda y los 10 países con índice de desarrollo humano más bajo del mundo como Níger, República Centro Africana, Eritrea, Chad, Burundi, Burkina Faso, Guinea, Sierra Leona, Mozambique y Mali. De Noruega a Níger, de lo más alto de Europa al corazón de África, un mundo de pobreza, desigualdad, exclusión y muerte. Y entre estos datos, la expectativa de vida, que muestra más crudamente la injusticia de la calidad de vida en la que malvive gran parte de la población mundial.

El último informe del PNUD muestra que hay hasta 33 años de diferencia como expectativa de vida según se nazca en Swazilandia, Leso-

to, República Centro Africana o Sierra Leona; o, si ha tenido la suerte de nacer en Hong Kong, Japón, Italia, Suiza, España, Islandia, Australia, Israel, Suecia, Francia o Canadá. Y la brecha llega de 32 a 23 años de diferencia con Costa de Marfil, Chad, Angola, Nigeria, Mozambique, Guinea Bisau, Camerún, Sudán del Sur, Zimbawe, Burundi, Mali, Uganda, Burkina Faso, República Democrática del Congo, Guinea, Benin, Togo y Guinea Ecuatorial².

En este panorama mundial, ¿cómo es posible seguir creyendo que nuestros sistemas defienden la igualdad de oportunidades?

Desmontando el argumento de los talentos naturales y los merecimientos: las condiciones materiales de los orígenes sociales

Un concepto clave para entender la igualdad de oportunidades en la perspectiva que defiende y de criticar el concepto actual que suele ofrecerse, en el mejor de los casos, es el de los talentos naturales, merecimientos y las reveladoras posibilidades de las condiciones materiales de los orígenes sociales. La relevancia o no de los talentos innatos en términos de merecimientos cuestiona la más genérica forma de distribuir los recursos dividiendo en partes iguales para darle la misma cantidad de bienes a cada persona, lo que pone en entredicho el merecer o no, en términos de justicia, el producto que la persona obtenga del ejercicio de sus talentos³. Se discute, entonces, qué son los talentos, si son bienes naturales (innatos) o no, si conforman un capital social o son patrimonio de la persona que los posee y, en consecuencia, la justicia o injusticia de la apropiación de sus resultados.

Puede resultar interesante recordar la discusión que ha entretenido a gran parte de la filosofía política contemporánea sobre el tema de los talentos, el llamado *caso Chamberlain*, basado en el famoso y rico deportista que Nozick utiliza como ejemplo dentro su crítica general a la propuesta de justicia rawlsiana. Nozick parte

del principio de justa transferencia, por el cual si se ha adquirido algo legítimamente se tiene derechos de propiedad incuestionables sobre ellos, aun cuando el efecto de esas transferencias conlleve una distribución de ingresos y oportunidades ampliamente desigual⁴. En el ejemplo, las personas voluntariamente le hacen transferencias de recursos a Wilt Chamberlain para verle jugar al baloncesto. Cada persona paga una pequeña suma de dinero, pero sumando las de todas las personas, él se hace rico con lo que la riqueza de la sociedad muta, dando lugar a una distribución de recursos que no resulta equitativa⁵.

En esta discusión, tanto Rawls como Dworkin estipulan ciertas *protecciones* frente a la objeción de los talentos: el principio de diferencia en Rawls y la particular estrategia para evitar la esclavitud de los talentosos de una subasta de paquetes de recursos en un mercado hipotético de seguros de Dworkin⁶. En cambio, criticando tanto a Rawls como a Dworkin, entre otros, no considero que la solución sea compensar o redistribuir mediante el principio de diferencia, sino que hay que evitar que se produzcan situaciones desiguales, mediante la satisfacción de las necesidades básicas⁷ y la corrección periódica de las insatisfacciones que se vayan dando cotidianamente, redistribuyendo mediante un principio más igualitario que el principio de diferencia y aún de forma no paretianamente eficiente.

Los bienes sociales y los bienes naturales rawlsianos, la salud y el vigor, la inteligencia y la imaginación como los talentos innatos están influidos directamente por los orígenes sociales de las personas y por lo que denomino las *condiciones materiales de los orígenes sociales*. La alimentación de la madre durante el embarazo, los controles de enfermedades, las prevenciones en vitaminas, vacunas, estimulación, entre otras, condicionan y determinan que una persona pueda desarrollar sus talentos. Y es que los talentos innatos de las personas sólo existen cuando se desarrollan, cuando las personas los ejercitan, cuando los sienten como tales. No existen previos a su

desarrollo o, mejor dicho, su presencia no puede ser probada si no es a partir de su ejercicio, aunque éste sea inicial.

Las personas requieren un escenario material y social que posibilite el desarrollo y ejercicio de aquellos talentos y capacidades que tengan y sólo de esta manera podrán saber que los tienen y optimizarlos. Por ello, resulta contrafáctico defender una idea de talentos innatos al margen de las condiciones materiales que permitan desarrollarlos y percibirlos. Y, aunque dentro del escenario social los talentos y las capacidades, especialmente la manifestación y la comprensión de los mismos, están influidas culturalmente, no sería la influencia de la cultura lo que analizo a estos efectos ni como estimulante ni como perjudicial, sino estrictamente las condiciones materiales. Todas las condiciones materiales de los orígenes sociales que tengan las personas, sostengo, determinarán gravemente sus talentos *innatos*.

Y, por ello mismo, los talentos innatos son en realidad *potencialidades de talentos*, talentos que pueden ser tales si existen las adecuadas *condiciones materiales* para su desarrollo, con lo que el talento innato es una condición necesaria pero no suficiente para el óptimo desarrollo de las capacidades humanas. No todo niño bien alimentado, estimulado y que disfrute de condiciones materiales adecuadas en sus orígenes sociales logrará ser productivo, inteligente, autónomo, feliz, o cualquiera de las situaciones que se valoren a tales efectos. Y, sin las condiciones materiales en sus orígenes sociales *adecuadas* para el pleno desarrollo de las potencialidades de talento que tenga, nunca las podrá desarrollar⁸. A la vez que, obviamente, estas condiciones materiales no determinan la existencia de sus talentos, sino la calidad y la intensidad de su desarrollo y, por lo tanto, su *real desarrollo* o su *real existencia*.

Así, lo que resulta evidente es que los talentos innatos están *condicionados material y socialmente*. A la vez, que son *potencialidades* que se desarrollarán dependiendo, esencialmente, de las *condiciones materiales de los orí-*

genes sociales y, eventualmente, de otras condiciones sociales no relacionadas directamente a los orígenes sociales. Por lo tanto, disponer de un talento innato (potencialidad de talento) es condición *necesaria* para el desarrollo del talento en cuestión, pero *no suficiente* para afirmar que una persona realmente desarrollará *X* talento; ya que las personas nacemos con determinadas potencialidades en relación con talentos o capacidades que no garantizan un resultado, aunque lo potencian y predisponen. Será a lo largo de la vida y de las circunstancias que las personas vayan enfrentando, que desarrollarán los talentos o capacidades que serán diferentes entre las personas (en la clase de talento y en la cantidad de talento para cada cosa) pero que siempre se encontrarán influidos y condicionados por otros factores productos o no de la voluntad y elección de las personas a la par que por una dosis -generalmente alta- de suerte. Estos factores son las *condiciones materiales de nuestros orígenes sociales*, que podrán favorecer, dificultar o hasta impedir el resultado óptimo del desarrollo de nuestras potencialidades y serán, en definitiva, las que posibilitarán que se tenga y desarrolle determinado talento. Por ello, lo que debe perseguir la igualdad no es que todas las personas deseen y desarrollen los mismos talentos, sino que todas las personas deseen tener (y es justo que tengan) condiciones adecuadas para desarrollar los talentos que dispongan, incluyendo igualdad de oportunidades e igualdad de resultados.

¿Cómo entender entonces la igualdad de oportunidades?

La igualdad de oportunidades ha sido ampliamente tratada tanto desde las posturas más igualitarias como las más liberales y la bibliografía al respecto es amplísima⁹. Para presentar el debate central desde la perspectiva que más me interesa discutir, utilizaré una clasificación que realiza Cohen sobre las formas de conceptualizar la igualdad de oportunidades. Cohen propone que la igualdad en el acceso a la ventaja es la lectura correcta del igualitarismo porque implica eliminar la des-

ventaja involuntaria entendida como desventaja comparativa o, según Parfit, que unas personas no sigan estando peor que otras. La igualdad en el acceso a la ventaja es entendida desde una idea esencialmente relacional, y donde sólo la igualdad puede eliminar tal desventaja¹⁰. Desde estos presupuestos, sostiene que la igualdad de oportunidades remueve los obstáculos a las oportunidades que unas personas tienen y otras no, con lo que es una de las maneras para eliminar estas desventajas. Y distingue tres formas de igualdad de oportunidades que corresponden a tres obstáculos a las oportunidades¹¹.

La primera es la igualdad de oportunidades *burguesa* o *liberal-derechista*, la mínima igualdad de oportunidades de la era liberal moderna. La igualdad de oportunidades burguesa elimina las restricciones a la igualdad de oportunidades basadas en estatus construidos socialmente, tales como aquéllas bajo las cuales un siervo trabaja en una sociedad feudal, y aquellas que sufren las personas negras en una sociedad racista. Esta primera igualdad de oportunidades amplía las posibilidades factibles de la gente eliminando las restricciones causadas por las asignaciones de derechos y por las percepciones sociales.

La segunda es la igualdad de oportunidades *liberal-izquierdista*, que va más lejos que la igualdad de oportunidades burguesa porque se sitúa contra los efectos restrictivos de las circunstancias sociales ante las que la igualdad de oportunidades burguesa se muestra imperturbable. En concreto, aquellas circunstancias de nacimiento y educación que excluyen, no porque asignen un estatus inferior a sus víctimas, sino porque las arrojan a la pobreza y a las privaciones que se relacionan con ésta. Las privaciones que son el objetivo de la igualdad de oportunidades liberal-izquierdista derivan directamente de las circunstancias personales y no dependen para su capacidad restrictiva de las percepciones sociales ni de la asignación de mayores o menores derechos. Así, cuando se logra totalmente la igualdad de oportunidades liberal-izquierdista,

el destino de la gente viene determinado por sus talentos naturales y sus elecciones y nunca, por lo tanto, por sus orígenes sociales, con lo que corrige las desventajas *sociales*, pero no las naturales, o *innatas*. La igualdad de oportunidades es por tanto compatible con una considerable desigualdad de resultados.

La tercera forma es la igualdad de oportunidades *socialista*, que considera la desigualdad provocada por las diferencias innatas tan injusta como la que deriva de los orígenes sociales no elegidos. La igualdad de oportunidades socialista pretende corregir *todas* las desventajas no elegidas, es decir, desventajas por las que el agente no puede ser razonablemente considerado responsable, tanto si son desventajas que reflejan falta de fortuna social o desventajas que reflejan falta de fortuna natural. Cuando prevalece la igualdad de oportunidades socialista, las diferencias de resultados no reflejan más que diferencias de gusto o elección, no diferencias en capacidades y poderes naturales o sociales. Así, por ejemplo, bajo la igualdad de oportunidades socialista las diferencias de ingresos son aceptables cuando lo único que reflejan son diferentes preferencias en cuanto a ingreso/ocio, entre trabajar sólo unas pocas horas y consumir menos frente a trabajar más horas y consumir más. Cohen entiende que las preferencias sobre ingresos y ocio no son en principio diferentes de las preferencias con respecto a manzanas o naranjas, y no puede haber objeciones a las diferencias entre cargas y beneficios de las personas cuando sólo reflejan preferencias. Considera, entonces, que la igualdad de oportunidades socialista equivale a la igualdad de resultados; ya que ningún igualitario podría objetar una diferencia de resultados que traduce el uso de la igualdad de oportunidades en este tercer sentido, porque estas diferencias no constituyen desigualdades en las ventajas que la gente obtiene en la vida, salvo cuando éstas son realmente su propia responsabilidad. En este sentido, afirma, si el ideal de igualdad de oportunidades es llevado a cabo completamente, se produce una igualdad de resultados que incluso el igualitario más radical podría aceptar.

De esta forma, analiza que respaldar la igualdad de oportunidades liberal-izquierdista implica que estamos de acuerdo en que es injusto que las desventajas sociales no escogidas funcionen en perjuicio de la gente. Pero, cuestiona, ¿qué es exactamente lo que vuelve injustas las desventajas sociales? Si es el carácter no escogido de las desventajas sociales, entonces, desde el momento en que las desventajas naturales tampoco son elegidas, nadie que sostenga la igualdad de oportunidades liberal-izquierdista, sobre la base de que las desventajas sociales no elegidas son injustas porque no son elegidas, puede resistirse a pasar a una igualdad de oportunidades socialista y, por consiguiente y desde ese momento, a la propia igualdad. Este paso sólo puede ser rechazado por aquellos que distinguen entre desventajas sociales y naturales de tal forma que pueden decir que no es *meramente* el carácter no elegido lo que constituye la injusticia de la desventaja social. A la vez, llama la atención sobre que mientras que las personas socialmente aventajadas no tienen derecho a los beneficios de su buena fortuna *social*, la gente naturalmente aventajada sí que tiene derecho a los beneficios de su buena fortuna *natural*. Esto, sugiere, es muy similar a la formulación del principio de *autopropiedad*, que es la clave del pensamiento derechista.

¿Vale de algo, entonces, el reconocimiento formal de la igualdad de oportunidades si no se la relaciona directamente con la forma en que se distribuyen los recursos, los bienes, las capacidades, las oportunidades y las ventajas en una sociedad determinada? ¿No resulta inútil hablar de igualdad de oportunidades mientras no se asuman seriamente y se plasmen políticamente criterios redistributivos igualitarios que la misma implica para impedir la pobreza y las desigualdades económicas, al menos en los grados en que la vivimos y sufrimos actualmente, y que condicionan el desarrollo de nuestras capacidades humanas? Preguntas no sólo retóricas, sino que por sí mismas ofrecen el camino ideológico y lógico para encontrar una respuesta.

Por una *igualitaria* igualdad de oportunidades

Recapitulando, una estrategia clave para que la igualdad de oportunidades tenga impacto realmente igualitario es apartarla del concepto de talentos innatos y de merecimientos. No existen los talentos innatos o, al menos, no hay forma científica de comprobar cuáles son hasta que la persona los desarrolla. En el mejor de los casos, son sólo *potencialidades* con las que las personas nacen pero que requieren adecuadas *condiciones materiales en los orígenes sociales* de cada persona en concreto para su óptimo desarrollo. Y, por ello, deberían ser estas condiciones materiales el centro de debate y preocupación de la igualdad de oportunidades para el desarrollo de los planes de vida que las personas hayan escogido. A la vez, esto no implica que las personas que nazcan con similares capacidades o talentos y vivan en similares condiciones materiales en sus orígenes sociales puedan desarrollar vidas iguales o muy similares; ya que influirán otros condicionantes, como la suerte bruta u opcional, los gustos o preferencias diferentes, entre otras circunstancias ajenas o no a la voluntad o elección de las personas, que entran dentro de las posibilidades sociales de desarrollo de las potenciales humanas. Pero, de lo que no cabe duda, es que lo que debe garantizar una equitativa igualdad de oportunidades es que todas las personas disfruten de *adecuadas condiciones materiales en sus orígenes sociales*. Lo que implica, por ende, una mixtura entre igualdad de procedimiento o de condiciones e igualdad de resultados.

Mención aparte requiere también la valoración de qué talentos son considerados como tales o, dicho de otra manera, qué destrezas o capacidades de las personas son calificadas como talentos en el sentido de valiosas no sólo socialmente sino, especialmente, económicamente. La discusión se acerca, por ende, a la mercantilización de las capacidades humanas y a su instrumentalización para considerarlas talentos o no. Podríamos preguntarnos, entonces, qué cosas de las que saben realizar

las personas con cierta destreza van a ser cotizables en un mercado concreto y, por lo tanto, cuándo resulta relevante discutir sobre ellas en términos de oportunidades sociales. Con lo cual es posible identificar que dentro de las capacidades o talentos que las personas tienen, algunas serán consideradas talentos en el sentido de valiosas en términos sociales y económicos y otras no. Y que esta valoración o consideración se vincula directamente con los concretos escenarios históricos, sociales, políticos, económicos y culturales en los que la persona los desarrolle.

Por consiguiente, diferencio entre los talentos innatos, que por definición se presumen valiosos, cuya conceptualización niego y prefiero referirme a ellos como *potencialidades de talentos*, a los que también les supongo cierta valía social, y los *talentos inútiles*, que serían aquellos que no resultan valiosos en términos sociales y económicos en la concreta situación social y personal del sujeto involucrado, o por lo menos no lo son en todos los contextos ni en todas las circunstancias. Por ende, lo que en un momento y contexto es un *talento innato-potencialidad de talento* puede volverse inútil o no valioso en otro contexto o para otra persona, y los talentos inútiles pueden considerarse valiosos en otro contexto o para otra persona. Lo que hace aumentar aún más la relevancia de las condiciones materiales de los orígenes sociales de las personas en la valoración de los talentos y los merecimientos y, en concreto, en la igualdad de oportunidades de las personas. Así, en la consideración y valoración de las *condiciones materiales de los orígenes sociales* de las personas y en la exigencia igualitaria de estas condiciones está la clave para lograr que todas las personas puedan desarrollar en igualdad sus potencialidades de talentos y capacidades, como personas diversas y situadas en contextos heterogéneos.

Notas

¹ Para ampliar la vinculación con pobreza y desigualdades económicas, véase RIBOTTA, "Poverty

as a violation of Human Rights”, en *Essays on Human Rights*, Rafael de Asís Roig y Francisco J. Ansuátegui Roig (directores), Thomson Reuters y Editorial Aranzadi, Navarra, 2015, pág. 511 a 538; “Pobreza y justicia social. Sobre verdades incómodas y realidades innegables”, en *Crisis económica. La globalización y su impacto en los Derechos Humanos*, M. Eugenia Rodríguez Palop y M. Teresa Palacios Sanabria (editoras), Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2014, pág. 63 a 116; y *Las desigualdades económicas en las teorías de la justicia. Pobreza, redistribución e injusticia social*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010.

² Véase PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*, New York, 2016. Especialmente anexos de pág. 208 a 234.

<http://www.undp.org/content/undp/es/home/library-page/hdr/2015-human-development-report/>

³ Ampliar en RIBOTTA, Silvina, “Redistribución de recursos y derechos sociales. La tensión entre igualdad y prioridad”, *Derechos y Libertades*, Número 35, Época II, junio 2016, pág. 235 a 264.

⁴ Véase ARNSPERGER, Christian y VAN PARIJS, Philippe, *Ética económica y social. Teorías de la sociedad justa*, trad. de E. Weikert García, Barcelona, Paidós, 2002; COHEN, Gerald, *Self-Ownership Freedom and Equality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pág. 19 a 37; KYMLICKA, Will, *Filosofía política contemporánea. Una introducción*, trad. de R. Gargarella, Barcelona, Ariel, 1995, pág. 113 a 143 y NOZICK, Robert, *Anarquía, Estado y Utopía*, trad. de R. Tamayo, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, Capítulo VII pág. 163 a 167.

⁵ Véase, NOZICK, Robert, *Anarquía, Estado y Utopía*, op. cit., pág. 165 y siguientes.

⁶ RAWLS, John, *A Theory of Justice. Revised Edition*, Cambridge-Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press, 1999 y DWORKIN, Ronald, *Virtud soberana*, trad. de M. J. Bertomeu y F. Aguiar, Barcelona, Paidós, 2003. RIBOTTA, Silvina, *Las desigualdades económicas en las teorías de la justicia. Pobreza, redistribución e injusticia social*, op.

cit., pág. 345 a 354 y 388 a 400. Abordo este tema en profundidad en RIBOTTA, Silvina, *John Rawls. Sobre (des)igualdad y justicia*, Dykinson, Madrid, 2009, pág. 76 a 118 y en “Nueve conceptos clave para leer la teoría de la justicia de Rawls”, *Anuario de Filosofía del Derecho. Nueva Época*, Tomo XXVIII, 2012, pág. 207 a 237.

⁷ RIBOTTA, Silvina, “Necesidades, igualdad y justicia. Construyendo una propuesta igualitaria de necesidades básicas”, *Derechos y Libertades*, Número 24, Época II, enero 2011, pág. 259 a 299.

⁸ Si la madre hubiera estado desnutrida en el embarazado probablemente el niño habría nacido con debilidad mental o con problemas en el aprendizaje o en la capacidad de abstracción, igual que si la madre no hubiera tenido los controles adecuados o las vitaminas y complementos adecuados, el niño podría haber nacido con malformaciones o problemas de crecimiento o discapacidades. Pero, igualmente, si la persona siendo niño hubiera padecido enfermedades y no recibido los tratamientos adecuados (por un sistema de salud deficiente o inaccesible) podría haber muerto o sufrir importantes secuelas o discapacidad.

⁹ Consúltese ARROW, Kenneth, BOWLES, Samuel y DURLAUF, Steven (editores), *Meritocracy and Economic Inequality*, Princeton-New Jersey, Princeton University Press, 2000, Parte III; BARRY, Brian, “Equal Opportunity and Moral Arbitrariness” en BOWIE, Norman (editor), *Equal Opportunity*, Colorado, Westview Press, 1988, pág. 23 a 46; BOWIE, Norman (editor), *Equal Opportunity*, op. cit.; ROEMER, John, *Equality of Opportunity*, Massachusetts, Harvard University Press, 1998.

¹⁰ Véase COHEN, Gerald, “On the Currency of Egalitarian Justice”, *Ethics*, Vol. 99, N° 4, Julio 1989, pág. 906 a 944 y PARFIT, Derek, “Equality or Priority” en Matthew Clayton y Andrew Williams (editores), *The Ideal of Equality*, Hampshire, Palgrave MacMillan, 2002, pág. 81 a 125.

¹¹ COHEN, Gerald, “Socialism and Equality of Opportunity”, expanded versión de “Equality, Equality of Opportunity and the Labour Party”, *Red Pepper*, nov. 1997.

La era de la desigualdad extrema

JAIME ATIENZA AZCONA

Director de campañas y ciudadanía, Oxfam Intermon

Resumen

A diferencia de anteriores períodos de la historia, nos encontramos hoy con la desigualdad extrema como una de las principales macro-tendencias del planeta. La super concentración de la riqueza ya no es una enfermedad específica de América, de Norte a Sur, sino que afecta a todas las regiones. Incluso Europa ha entrado en una fase en que crece la pobreza y se amplían las brechas sociales. Y los datos de concentración de la riqueza extrema, comparada con la mitad más pobre de la población nos dejan sin habla: en los Estados Unidos 73 personas atesoran tanta riqueza como la mitad de su población, 160 millones de personas. En América Latina, son solo 32 personas las que tienen tanto como la mitad de su población, 310 millones de personas. En el caso de Europa, 48 personas tienen una riqueza equivalente a la de la mitad que menos tiene, 370 millones de personas. Si miramos más lejos, en la India, 22 personas acumulan la misma riqueza que 650 millones de personas. Y en África, el continente más pobre la desigualdad también ha alcanzado cotas antes difícilmente imaginables: sólo 10 personas tienen la misma riqueza que 550 millones de personas.

Palabras clave: desigualdad, concentración de la riqueza, privilegios, estado de bienestar.

Abstract

Unlike previous periods in history, we face today extreme inequality as one of the main macro trends on Earth. Hyper concentration of wealth is no longer a specific illness in North and South America, as it affects all regions around the world. Even Europe entered a period in which poverty and economic gaps are growing. Data on extreme wealth concentration, compared to the poorest half of world population, leave us speechless: in the United States 73 people gather the same wealth as half of its population, 160 million of people. In Latin America, it is only 32 people those who possess the same wealth as 50% of its population, 310 millions. In the case of Europe, 48 people have the equivalent wealth to that of the poorest half, 370 millions. If we look farther, in India 22 people accumulate the same wealth as 650 million people. And in Africa, the poorest continent, inequality has reached hardly imaginable levels: only 10 people have the same wealth as 550 millions of persons.

Key words: inequality, wealth concentration, benefits, welfare state.

“La extrema desigualdad en términos de renta y riqueza que existe actualmente en gran parte del mundo es perjudicial para nuestra economía y nuestra sociedad, y socava nuestra política. Si bien esta situación debería preocuparnos a todos, lo cierto es que son las personas más pobres quienes más la sufren: no solo sus vidas se ven afectadas por una gran inequidad, sino que también carecen, en gran medida, de igualdad de oportunidades. El informe de Oxfam nos recuerda, en un momento muy oportuno, que cualquier iniciativa que realmente pretenda erradicar la pobreza debe hacer frente a las decisiones sobre políticas públicas que generan y perpetúan la desigualdad.”

Joseph Stiglitz,
profesor de la Universidad de Columbia
y premio Nobel de *Economía*

A diferencia de anteriores períodos de la historia, nos encontramos hoy con la desigualdad extrema como una de las principales macro-tendencias del planeta. La superconcentración de la riqueza ya no es una enfermedad específica de América, de Norte a Sur, sino que afecta a todas las regiones. Incluso Europa ha entrado en una fase en que crece la pobreza y se amplían las brechas sociales. Y los datos de concentración de la riqueza extrema¹, comparada con la mitad más pobre de la población nos dejan sin habla: en los Estados Unidos 73 personas atesoran tanta riqueza como la mitad de su población, 160 millones de personas. En América Latina, son sólo 32 personas las que tienen tanto como la mitad de su población, 310 millones de personas. En el caso de Europa, 48 personas tienen una riqueza equivalente a la de la mitad que menos tiene, 370 millones de personas. Si miramos más lejos, en la India, 22 personas acumulan la misma riqueza que... 650 millones de personas. Y en África, el continente más pobre, la desigualdad también ha alcanzado cotas antes difícilmente imaginables: sólo 10 personas tienen la misma riqueza que 550 millones de personas.

Se trata por lo tanto de un fenómeno y una tendencia universal, que está contaminando el progreso social y la evolución misma del mundo. La interconexión con las otras dos macro-tendencias de la humanidad son evidentes: la crisis de sostenibilidad ambiental, y la aceleración de las migraciones y el movimiento de personas refugiadas.

En relación con la sostenibilidad, la Cumbre sobre el clima de Río de Janeiro en 1992, y la redacción inicial del Protocolo de Kyoto, cuya aprobación oficial llevó casi dos décadas, muestran ya tiempo atrás una conciencia inicial sobre el problema de la degradación ambiental. Las sucesivas negociaciones para la puesta en marcha de un Tratado Vinculante con medidas de lucha contra el Cambio Climático, acordado finalmente en París en 2015, están lejos aún de llegar al punto de adopción de medidas radicales de contención de emisiones de CO₂, y de cambios profundos en las pautas de consumo de las sociedades más avanzadas del planeta, auténticas depredadoras del medio ambiente como bien global. La **crisis de sostenibilidad ambiental**, que alude además a nuestros modelos de producción y consumo se ha convertido en una urgencia.

La aceleración de las **migraciones internacionales** es consecuencia tanto de la crisis de sostenibilidad (el cambio climático ha hecho que 2015 sea el año con mayor número de sequías en África), como de la desigualdad extrema (el hecho de que la diferencia de renta entre la costa Norte y la costa Sur del Mediterráneo sea de 12 veces a 1 es llamativo, pero más aún lo es que la diferencia de riqueza entre Europa y África supere las 30 veces), aunque el elemento más visible entre sus causas sean las crisis y conflictos humanitarios.

Las migraciones internacionales han alcanzado dimensiones sin precedentes, aunque con números difíciles de consolidar, teniendo en cuenta que la gran mayoría de las migraciones internacionales se producen hoy por cauces esencialmente irregulares. Aquellas de las que sí disponemos cifras, la de personas que

están en situación de desplazamiento, tanto interno, como personas refugiadas, es la más alta de la historia de la humanidad, tras la alcanzada durante la Segunda Guerra Mundial –superando los 60 millones–, siendo entonces las personas que escapaban de sus ciudades mayoritariamente europeas.

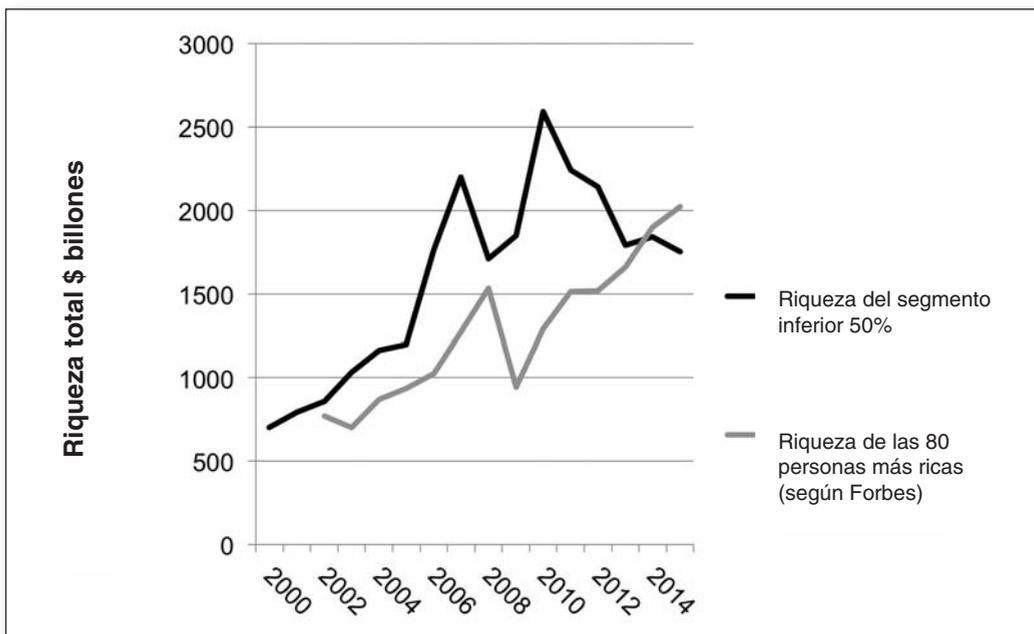
Sabemos en definitiva que existe suficiente capacidad para producir alimentos para dar de comer a toda la población mundial 1,5 veces cada día, pero más de 800 millones de personas se acuestan sin haber logrado la alimentación más básica. Se han producido también asombrosos avances en la investigación científica de las enfermedades, pero esa inversión, por razones comerciales, se focaliza en los males de las personas más ricas y no en las de la población más pobre, donde se producen la inmensa mayoría de las muertes evitables. Hay suficientes personas que podrían prepararse para ser médicos, enfermeros, profesores, pero no hay presupuesto público suficiente para pagar su formación y contratación des-

de los sistemas públicos de salud para proteger el bienestar de todas las personas del planeta.

Mientras tanto, uno de los cauces más claros de la desigualdad extrema, la evasión y la elusión fiscal, se muestra como una práctica generalizada que agranda el beneficio de los sectores más pudientes de la población mundial. La reciente multa de la Comisión Europea a la compañía Apple por haber dejado de pagar 13.000 millones de euros es un botón de muestra de la magnitud de ese problema. Esos recursos no llegaron a las arcas públicas europeas a pesar de sus avanzados sistemas de gestión. Las cifras que se escapan de los presupuestos públicos de los países en desarrollo producen la ausencia de millones de profesores, enfermeros y médicos.

Conviene, para concluir esta introducción, que lo más importante es la tendencia a una aceleración de dicha superconcentración de la riqueza. Oxfam ha desarrollado en sus sucesi-

Gráfico 1
Concentración de la riqueza



vos informes emitidos con motivo del Foro anual de Davos, la mejor metodología para medir y comparar esas cifras. El resultado es abrumador, y la aceleración de esa concentración de la riqueza asusta: si en 2010 eran 388 personas las que acumulaban tanta riqueza como media humanidad, en 2013 eran 85 personas, y en 2015 son ya solamente 62.

¿Cómo es posible? ¿Qué consecuencias tiene semejante concentración de la riqueza sobre la humanidad, sobre la democracia, y sobre las oportunidades de la gente más pobre? Esas son las grandes preguntas que debemos responder antes de esbozar las vías de solución de esta terrible problemática.

Pero antes, algunos datos más para no desorientarnos: el hecho es que 70 millones de personas, una cifra menor que la población de Alemania, acumula tanto como el 99% restante de la población del planeta, 7.000 millones de personas.

Si en 1995 Xabier Gorostiaga empezó a hablarnos de la “civilización de la copa de champán”, que representa la distribución de la ri-

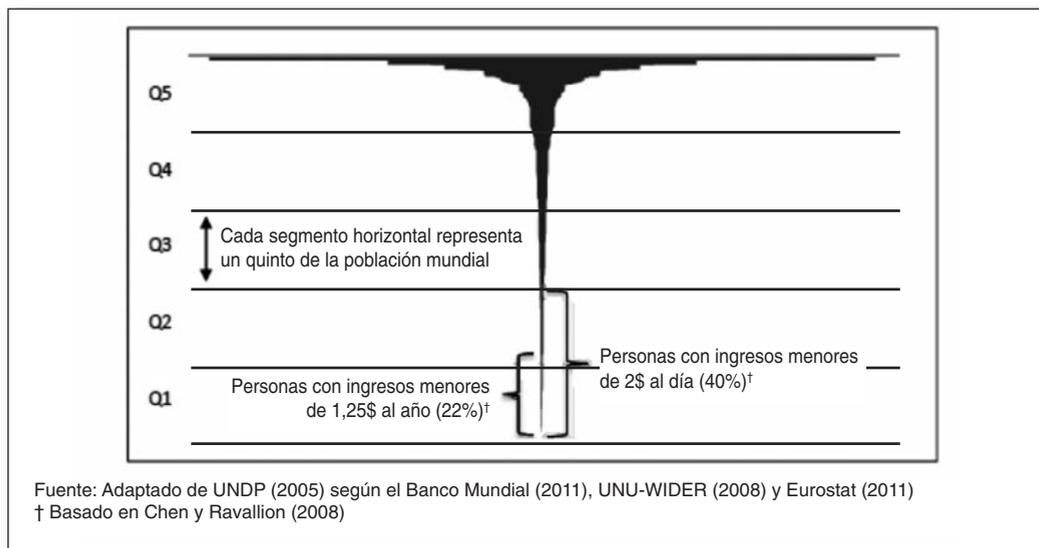
queza: la copa tiene el tallo cada vez más fino, y la parte de arriba, el cáliz, cada vez más plana. Esa evolución de los últimos veinte años es innegable, pero afortunadamente hoy se ha hecho mucho más generalizada la crítica a una situación insostenible.

Implicaciones de la crisis de desigualdad extrema

1. Lastra el crecimiento económico e impide el desarrollo social.

Al alcanzar cotas de desigualdad extrema, el crecimiento económico se ralentiza, y se frenan algunos de sus mecanismos clásicos de progreso social. Según un reciente estudio del FMI (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>), la concentración del beneficio del crecimiento económico en los deciles superiores, hace más vulnerable el crecimiento. Mientras, cuando las consecuencias positivas de ese crecimiento se reparten de manera más homogénea, o incluso priorizando su llegada en los deciles de menores ingresos, la tendencia es a un crecimiento más sólido y duradero. La principal interpretación de esta cau-

Gráfico 2
La copa de champán. Ingresos globales por percentiles de la población (2007)



salidad radica en el volumen en perspectiva estática, o el aumento, si lo observamos de forma dinámica, de la demanda agregada. Cuando el conjunto de la renta o la capacidad de consumo se concentra en cada vez menos manos, las posibilidades de expansión del mercado son menores y también lo son las oportunidades económicas para la mayoría, excepto en la provisión de bienes de lujo y la prestación de servicios adecuados a esas necesidades muy específicas.

La existencia de salarios muy degradados y las condiciones laborales de explotación es tal vez el factor que mejor explica esta depresión de la demanda agregada, y es el principal argumento para explicar la necesidad de un aumento salarial significativo.

2. Destruye la democracia porque concentra demasiado el poder.

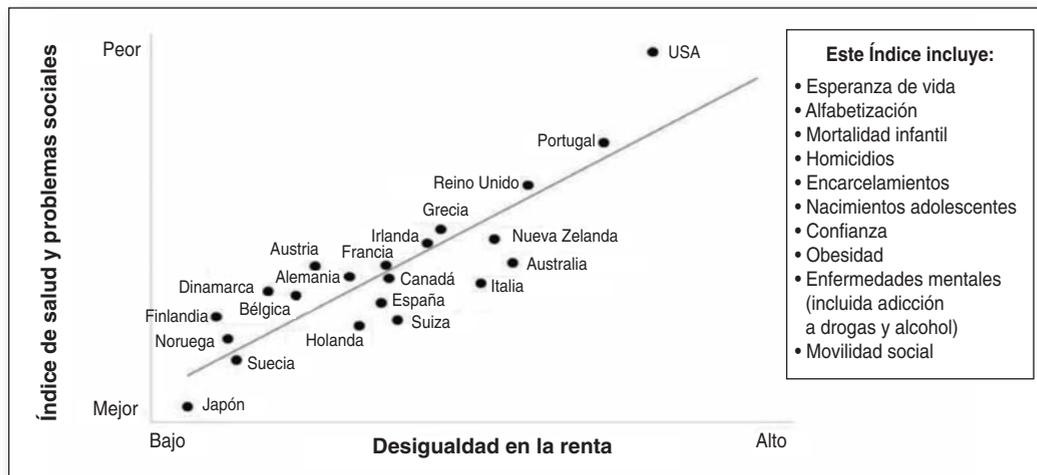
Posiblemente una implicación cuyo reconocimiento está cada vez más extendido, es la degradación de la democracia que provocan niveles de concentración tan alta de la riqueza. El poder de acción, intimidación o atracción que producen situaciones de altísima concentración de la renta y la riqueza es casi ilimita-

do. Y la actual espiral de superconcentración de la renta hace que cada vez sean más visibles y manifiestos los mecanismos que degradan la convivencia democrática al poner las leyes y las normas al servicio de unos pocos. Los recientemente descubiertos “Papeles de Panamá” que, recordemos, provienen de un solo despacho de abogados en un solo paraíso fiscal, han mostrado al mundo que un grupo de personas privilegiadas ha usado de forma natural los paraísos fiscales para aumentar sus beneficios y reducir su contribución a los bienes públicos que deberían financiarse con sus impuestos. En definitiva, se han ido del restaurante sin pagar y le están dejando la cuenta al resto.

Este es sólo un efecto de las múltiples formas en que una concentración tan abrumadora del poder protege los privilegios de algunos sectores. En el caso español, podría ser un buen ejemplo la desprotección de las familias pobres ante las amenazas y ejecuciones de los desahucios, mientras las leyes permanecieron intocadas por los poderes públicos para beneficio del sector financiero. Sólo un recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos llevó a la necesidad de rectificar una norma que castiga de forma injustificable a los

Gráfico 3

Los problemas sociales y de salud son peores en sociedades más injustas



más débiles mientras protege los intereses de quienes tienen poder para conseguirlo

3. Conduce hacia sociedades descohesionadas y enfrentadas entre sí.

La desigualdad extrema crea sociedades más enfrentadas entre sí, sin cohesión social y con crecientes tensiones. Es muy difícil que reine la paz social y la armonía si se producen de forma cotidiana situaciones aberrantes incluyendo la extrema necesidad de unas familias frente a la opulencia de otras. Esa realidad va provocando un resentimiento y una división social que crea fracturas muy difíciles de recomponer. La agudización de los problemas de salud y los diferentes problemas sociales también son mucho mayores en sociedades más desiguales.

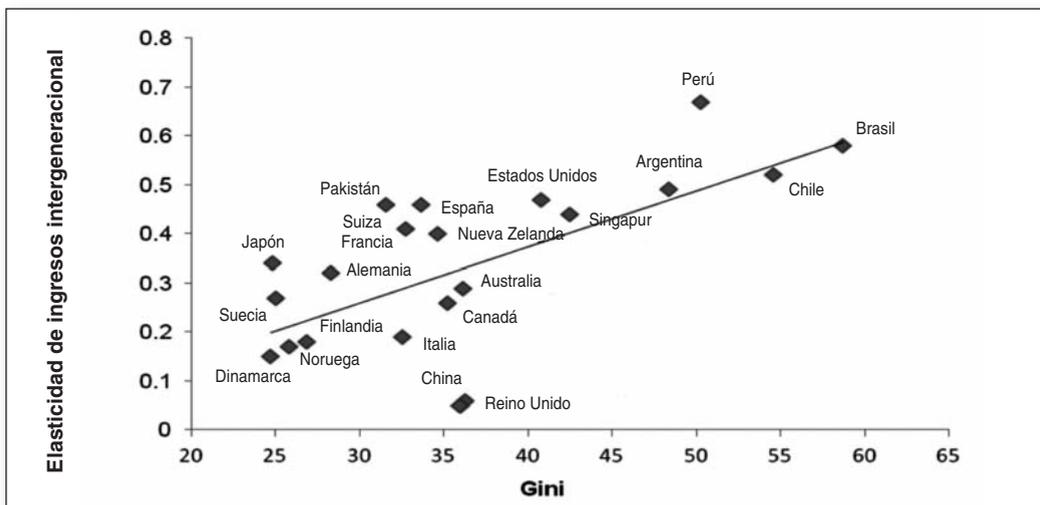
Si algo nos enseñó el período posterior a la Segunda Guerra Mundial es que el modelo más exitoso de convivencia llegó de la búsqueda del interés común, de la cohesión social, y de la mayor armonía entre diferentes sectores. La construcción del estado de bienestar desde los años cincuenta del siglo XX se basó en un acuerdo tácito en el que todos admitieron que la ganancia colectiva derivada de

sociedades más justas e igualitarias era un bien muy superior al mantenimiento de un estatus quo de excesiva concentración económica. Así nació el estado de bienestar.

4. Impide a cientos de millones desarrollar su talento y mejorar en la sociedad, sobre todo a los más pobres.

La concentración extrema de la riqueza le roba las oportunidades de desarrollar su talento a la gran mayoría de personas en cualquier sociedad. De hecho, esa segregación tiene como efecto una degradación de las oportunidades de progreso para una gran mayoría de la población, y al mismo tiempo, una degradación de las oportunidades de progreso de la humanidad en su conjunto, al dejar de lado a miles de millones de personas con el potencial de crear e innovar para el beneficio de toda la especie humana. Tal vez la prueba estadística que mejor ejemplifica esta tendencia es la llamada curva del Gran Gatsby, que recoge la correlación entre la situación social de la generación actual, y la evolución de la siguiente generación. Observamos cómo en las sociedades más desiguales, la curva se acentúa, y se pone de manifiesto de forma más clara que la

Gráfico 4
Curva del Gran Gatsby



desigualdad castiga la movilidad social e impide el progreso de la mayoría de las personas en nuestras sociedades.

5. Trae aparejado el aumento de la violencia y de la inseguridad.

La mayor división social y la ausencia de oportunidades para la mayoría tienen con frecuencia como consecuencia un aumento descontrolado de la violencia. No es necesario realizar una explicación muy detallada de esta cadena de efectos. Basta con mirar hacia el continente más desigual: América Latina, y observar los niveles de violencia e inseguridad. 41 de las 50 ciudades más violentas y peligrosas del mundo se encuentran precisamente en aquella región, y existe una correlación directa entre desigualdad extrema y violencia. Un efecto colateral es que esas sociedades aumentan exponencialmente su inversión en seguridad privada para proteger a quienes tienen de quienes no tienen nada, aumentando la inversión en un sector improductivo.

6. Es éticamente inaceptable.

Por último, y aunque pueda dar lugar a diferentes visiones e interpretaciones, consideramos que los actuales niveles de desigualdad extremos, con personas en posesión de decenas de casas, vehículos, y miles de millones en acciones y propiedades, conviviendo con esos 810 millones de personas que se acuestan cada día con hambre, hacen que la desigualdad extrema con la que convivimos sea éticamente inaceptable. No podemos admitir vivir en un mundo con semejante nivel de división, donde a algunos todo les sobra, una mayoría sufre carencias y una de cada 7 personas pasa literalmente hambre o vive cerca de la extrema pobreza. Si Carlos Slim, uno de los tres hombres más ricos del mundo, decidiese gastar un millón de dólares de su fortuna cada día, tardaría 210 años en consumirla entera. Este dato grotesco es sólo nuestra manera de señalar que esta situación éticamente inaceptable para la humanidad se ha desbordado y necesita una solución.

Causas y potenciales soluciones ante la crisis de desigualdad extrema

Aunque no es fácil aislar y señalar de forma puntual las causas de la actual espiral de acumulación, destrucción de la democracia, e impunidad en los privilegios, las sintetizamos a continuación en dos factores determinantes:

A. El fundamentalismo del mercado

Una buena parte del “éxito económico” del siglo XX se atribuye a la liberalización e integración de la economía global, y ello, según muchas interpretaciones, explicaría la ola de bienestar e incluso las reducciones de la pobreza vividas en las décadas más recientes.

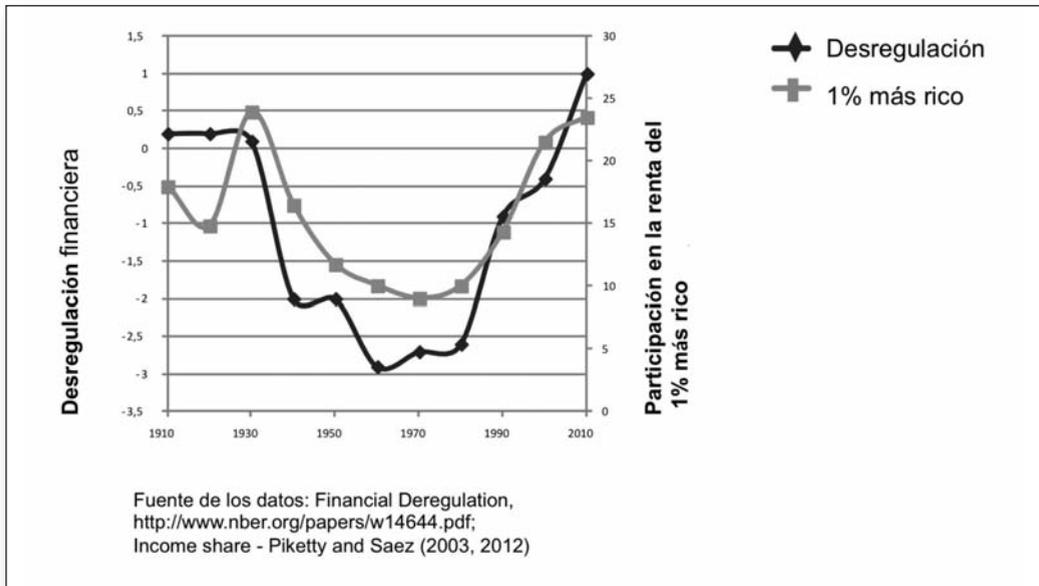
Sin embargo, se ha demostrado su efecto de acumulación desproporcionada de capital en manos de quienes más tienen – la tesis de *“El capital en el siglo XXI”* de Thomas Piketty– quebrándose de facto la mayor parte de las reglas de promoción de la libre competencia, y evitando la realización de los derechos sociales y las oportunidades de progreso de buena parte de la humanidad.

Así, la enorme eficiencia del mercado en la asignación de los recursos para generar un crecimiento o beneficio elevados se han probado perversos, al maximizar esos beneficios, sí, pero asegurar su concentración cada vez en mayores cantidades en menos manos. Privando a las grandes mayorías de esas oportunidades.

La evolución acelerada de las nuevas tecnologías a partir de los años ochenta, y la promoción de políticas de liberalización de capitales han sido elementos clave de esta carrera por la desregulación financiera que ha favorecido de manera muy intensa la concentración del capital, como podemos ver en el gráfico 5.

Por último, como parte de esa doctrina que hemos llamado “fundamentalismo de merca-

Gráfico 5
Desregulación financiera y desigualdad en EEUU



do”, se han pervertido los mecanismos de redistribución de la riqueza, convirtiendo la fiscalidad, en numerosas ocasiones, en una fórmula para profundizar ciertos privilegios, dejando en mayores dificultades a las personas y familias sin poder e influencia. Sólo de ese modo puede explicarse la evolución a la baja de la tributación del capital frente a la del trabajo, o de los beneficios frente al consumo.

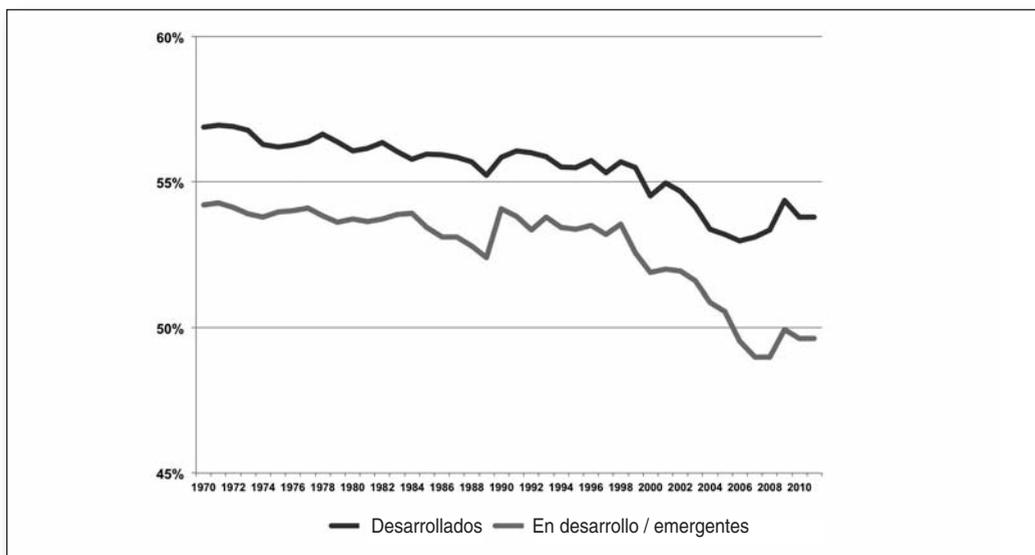
Hemos visto cómo el trabajo y los impuestos indirectos soportan ya más del 90% de la carga fiscal en numerosos países, es decir, los tributos que son soportados por la gente corriente. Mientras, se han desarrollado numerosos mecanismos y excepciones para la tributación del capital, que evoluciona a la baja o tiene tantas exenciones que de facto termina siendo menor. Y por último, son generalizadas, como nos han recordado los Papeles de Panamá, las prácticas de evasión y elusión fiscales, una fórmula de acción al alcance solamente de quienes pueden pagarse asesores y abogados internacionales, claro está.

La degradación salarial –salarios ínfimos– y las brechas salariales –la absorción de los directivos en sus salarios y bonus de una parte desproporcionada de los recursos generados por las compañías son dos de las distorsiones asociadas al fundamentalismo de mercado que afectan a gran parte de la humanidad. En grandes compañías cotizadas de los EEUU, la brecha salarial (diferencia salarial entre el primer ejecutivo y el trabajador medio) llega al esperpento de superar una divergencia de 1 a 400, en la India hay compañías que llegan a situarse en 1 a 500.

B. La captura política

Llamamos captura política al ejercicio de un excesivo poder de influencia por parte de unas determinadas personas o grupos de personas buscando favorecer sus propios intereses o los de grupos afines. Cuando la acumulación de la riqueza captura la formulación de las políticas públicas, las reglas se ven manipuladas para favorecer a los más poderosos en perjuicio del

Gráfico 6
Cae la participación de los salarios sobre la riqueza global



resto. Las consecuencias de ese fenómeno incluyen la erosión de la gobernanza democrática, la destrucción de la cohesión social, y la desaparición del concepto de igualdad de oportunidades. Sin un cambio de rumbo, los Gobiernos estarán trabajando a favor de los intereses de quienes más tienen mientras las desigualdades económicas y políticas seguirán creciendo. Desde este punto de vista, la captura política es causa y a la vez consecuencia de la acumulación de la riqueza y el poder. Y se convierte en parte de un ciclo que se retroalimenta. Ese excesivo poder de influencia incide de forma más intensa en áreas clave como las políticas fiscales, tanto domésticas como internacionales. Pero abarca numerosos ámbitos regulatorios.

Y esa captura política, que alcanza también al discurso, el lenguaje y el pensamiento, llegando incluso a fórmulas de censura, ha visto cómo se han sofisticado sus formas de operar. Hemos pasado de los viejos “lobistas oficiales” de un determinado sector o compañía, a mecanismos más sutiles y no tan fáciles de detec-

tar o regular. Ahora esa influencia se genera desde la academia, medios de comunicación, consultores, expertos, think tanks... desde una aparente independencia, y con personas influyentes jugando diferentes roles, sin exponer de manera explícita ni sus intenciones ni sus intereses. Pero afectando a los de la mayoría.

Algunas ideas referidas a las propuestas y alternativas para cerrar esta brecha de desigualdad

Fiscalidad:

a) Un combate sin cuartel a la evasión y a los paraísos fiscales. Garantizando la transparencia y la colaboración con la justicia, y estableciendo severas medidas de castigo y penalización a las compañías que fijen sedes en dichos territorios sin razones operativas.

b) El establecimiento de sistemas fiscales progresivos, que equilibren la tributación de capital y trabajo, y “repartan bien” las contri-

buciones que realizan familias, empresas y propietarios del capital y la riqueza. Evidentemente una recuperación del peso relativo de la tributación del capital y el patrimonio frente al trabajo y el consumo resultan impostergables.

c) El establecimiento de políticas públicas universales en materia de educación, salud, vivienda, agua y saneamiento y pequeña agricultura.

d) Participación social para una exigencia crítica en la buena gestión, transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad, castigando de manera eficaz la corrupción.

Salarios y derechos laborales:

a) Establecimiento de jornadas y semanas de trabajo dignas y no abusivas, de acuerdo a las pautas de empleo decente de la OIT

b) Establecimiento de salarios mínimos adecuados que permitan no sólo cubrir la canasta básica familiar, sino también acceder a los servicios básicos esenciales para garantizar el bienestar de todas las personas,

c) Establecimiento de condiciones ambientales y sociales adecuadas en todos los mercados en los que operen de forma directa o mediante subcontratación las grandes compañías multinacionales,

d) Fijación por ley de límites a las brechas salariales existentes al interior de las compañías. Esa divergencia salarial podría fijarse en una diferencia de 12 veces entre el salario más alto y el salario medio que cobran los empleados de una compañía.

Conclusión

Aunque vivimos una crisis de desigualdad extrema sin precedentes, en anteriores momentos de la historia se han combatido de forma eficaz algunos de los problemas aquí abordados. El cambio en la conciencia de nuestras sociedades es un elemento fundamental: no es aceptable vivir con este nivel de desigualdad extrema y nuestras sociedades, cada vez más conscientes, deben ser exigentes con gobiernos y organismos internacionales para que regulen para la mayoría y establezcan mecanismos que nos traigan una justicia social que garantice a todas las personas una vida digna. La captura política que es causa y consecuencia de esta epidemia de desigualdad debe desvelarse y abordarse desde profundos cambios de una democracia que hoy se muestra degradada a ojos de una ciudadanía que asiste atónita e indignada, en todas partes del mundo, al escándalo del uso paraísos fiscales por parte de unos pocos.

No es posible esperar más tiempo para librar un combate sin cuartel por una fiscalidad justa, combatiendo la evasión y el uso ilícito de los paraísos fiscales. Y deben establecerse medidas universales para el aumento de los salarios y evitar divergencias salariales como las que hoy vemos en demasiadas compañías del mundo.

Washington DC, septiembre de 2016

Notas

¹ Todos los datos citados en este artículo provienen de informes y estadísticas elaboradas por el equipo de estudios de Oxfam. Están accesibles en: <http://www.oxfamintermon.org/es/que-hacemos/proyectos/igualdad>

Algunas consideraciones generales sobre la desigualdad de ingresos en el caso español

RAFAEL MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE

Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Salamanca

Resumen

Tras reflexionar sobre el renacer del interés de los economistas en las cuestiones relacionadas con la desigualdad, y avanzar algunas razones por las que su estudio es importante, este trabajo analiza la situación y evolución de la desigualdad en España en el contexto de la Unión Europea. Para ello se analiza tanto el grado de desigualdad generado por el funcionamiento de mercado, como el grado de desigualdad final tras las intervenciones vía impuestos y transferencias del Sector Público. De dicha comparación se obtiene la primera de las conclusiones del trabajo: el que se podría llamar “hecho diferencial” de la desigualdad de ingresos en España, una de las mayores de la UE, obedece no a tener un mercado que arroje unos resultados en términos de renta más desiguales, sino a la menor acción compensadora del Sector Público. Por último el trabajo estudia el impacto de la Gran Recesión sobre la desigualdad, explorando las razones que pueden estar detrás de su aumento.

Palabras clave: desigualdad de ingresos, crisis económica, España.

Abstract

After debating about the renewed interest of economist in the study of inequality, and advancing different reasons that justify such interest in the study of inequality, this paper reviews the evolution of income inequality in Spain in the context of the European Union. In order to do so, we study both the level of market inequality as well as the level of final or disposable income inequality, resulting from the intervention of the Public Sector through tax and transfer policies. From the comparison of market and disposable income inequality a first conclusion is obtained: what we could call the “differential fact” of income inequality in Spain, among the largest in the EU, results not from having a market leading to more unequal results in terms of income, but from the weaker compensating actions carried out by the Public Sector aiming at the reduction of inequality. To conclude, the paper studies the impact of the Great Recession on income inequality, exploring the different reasons that might be behind its significant increase during the 2008-2013 recession.

Key words: income inequality, economic crisis, Spain.

A finales del siglo pasado, el que sin duda es el mayor experto (en el buen sentido de la palabra) en análisis económico de la distribución de la renta, el economista y catedrático de la universidad de Oxford Tony B. Atkinson señalaba, en un artículo con el revelador título de “Sacando la distribución de la renta de la nevera”, que durante la mayor parte del siglo XX el estudio de la distribución de la renta había ocupado tan solo un lugar marginal dentro de la Economía, aunque parecía que en las postrimerías del mismo volvía a recabar el papel que había tenido para los fundadores de la Economía Política a finales del siglo XVIII y principios del XIX. Trascorridas casi dos décadas desde la publicación del artículo de Atkinson (1997), podemos decir que el estudio de la distribución de la renta, tanto desde una perspectiva teórica como aplicada, ha hecho una entrada triunfal entre las preocupaciones de los economistas, como lo atestiguan las obras de Piketty (2015), Milanovic (2011, 2016), Stiglitz (2011) o el propio Atkinson (2015).

Esa preocupación “renacida” en las cuestiones vinculadas a la desigualdad tiene una justificación *intrínseca*, esto es, la incompatibilidad potencial entre lo que se considera una “buena sociedad” y los niveles de desigualdad existentes en muchos países (y en el mundo como un todo), pero también en planteamientos *instrumentales*, esto es, hasta qué punto la desigualdad puede afectar a la cohesión social y a la propia capacidad de crecimiento económico y buen funcionamiento de una economía de mercado. En lo que a la primera perspectiva se refiere, la nueva Economía del comportamiento ha demostrado que, en contra de las premisas tradicionalmente defendidas por la corriente dominante de la Economía (conocida como Economía Neoclásica), a las personas les importan las cuestiones distributivas, esto es, cómo se reparte lo producido, y no sólo mejorar su participación en ésta en términos absolutos, independientemente de en cuánto lo hagan los demás.

Desde una perspectiva instrumental, aunque con los márgenes de incertidumbre propios de la ciencia moderna, se puede afirmar que nu-

merosas investigaciones realizadas en las últimas décadas han demostrado la existencia de múltiples efectos negativos de la desigualdad sobre el buen funcionamiento de la economía de mercado mediante su efecto en ámbitos tan dispares como la inestabilidad social, la delincuencia, la pobreza, la estabilidad macroeconómica o la propia recuperación económica tras la crisis. Centrándonos en los dos últimos efectos, autores como Stiglitz (2009) o Rajan (2009) han argumentado que la causa subyacente de la crisis financiera está en una sociedad crecientemente desigual en la que la única vía para la generación de demanda efectiva por parte de las clases populares era cebar la máquina del crédito, hasta el colapso del sistema. En palabras de Fitoussi y Saraceno (2009), la crisis estaría provocada por “un aumento de las desigualdades que deprimió la demanda agregada y puso en marcha una política monetaria con el objetivo de mantener bajo el tipo de interés, lo que a su vez permitió un endeudamiento privado superior al sostenible” (p.4)¹.

En cuanto, a la segunda perspectiva, recientemente, el economista estadounidense Larry Summers (2016) (otrora famoso por su defensa de la eficiencia de los mercados financieros) ha planteado, en lo que se conoce como Hipótesis de Estancamiento Secular, la idea de que detrás de la tardía y lenta recuperación económica se encontraría un exceso de ahorro mundial, a su vez fruto del crecimiento de la desigualdad, (en la medida en que las clases potentadas tienen tasas de ahorro muy elevadas) que se traduciría en insuficiente demanda efectiva como para reactivar la economía con la intensidad suficiente como para enterrar los ecos de la crisis.

En definitiva, lo que quiera que ocurra con la desigualdad afecta al bienestar por dos vías, porque preocupa a la gente y su sentido de justicia, y porque afecta al cabal devenir de la economía.

Con este marco de referencia, en las próximas páginas se presentan los hechos estiliza-

dos del comportamiento de la desigualdad en España desde una perspectiva comparada, con la finalidad de conocer tanto su comportamiento antes y “después” de la crisis, como las causas subyacentes al mismo.

La desigualdad de la renta en España antes y después de la crisis

1. Algunas cuestiones previas

El análisis de la desigualdad se puede hacer centrando nuestra atención en numerosos atributos: los ingresos, la riqueza, el consumo, el acceso a bienes como la educación, la salud o la cultura, etc. Igualmente, para ello se puede adoptar una perspectiva personal, esto es, cómo se distribuyen tales atributos entre las personas (o las unidades domésticas); o espacial, cómo se distribuye entre países o territorios dentro de un país². En las páginas que siguen vamos a centrarnos en el estudio de la distribución personal tomando España como ámbito de referencia. Con ello no se pretende minusvalorar la importancia de las desigualdades en otros ámbitos, sino fijar nuestra atención en un ámbito, el acceso a rentas, central a la hora de explicar el bienestar de las personas en una economía de mercado en la que las personas, a la hora de hacer oír su voz en los mercados, valen tanto como dinero tienen. En todo caso, conociendo que en todas las economías de mercado existen ámbitos, como la salud o la educación, con reglas distintas de asignación debido a la existencia de Estados de Bienestar, intentaremos, en la medida en que lo permite la información disponible, cualificar la desigualdad de renta o ingresos teniendo en cuenta aquellos otros ámbitos cuyo acceso se realiza por criterios políticos (sanidad o educación universal, por ejemplo) y no sólo económicos.

Uno de los problemas a los que nos enfrentamos a la hora de estudiar la distribución de la renta es la relativa debilidad de la información estadística disponible. Aunque en la actualidad disponemos de fuentes que permiten

estimar la desigualdad con una periodicidad anual, la *Encuesta de Condiciones de Vida*, lo cual es un gran avance cuando se tiene en cuenta que hasta mediados de la década de 1990 tales estadísticas se recababan, a lo sumo, con una periodicidad decenal; lo cierto es que la precisión de las mismas es mejorable tanto por lo relativamente ajustado de las muestras, que limita el estudio de colectivos concretos cuando estos no son numerosos (los inmigrantes, por ejemplo), como por la dificultad para recoger todas las rentas, ya sea por ocultación o por la no exclusión o infrarrepresentación de algunos colectivos de la encuesta.

La encuesta mencionada se realiza a hogares, por lo que se excluye a la denominada población institucionalizada (reclusos, albergues, residencias, etc.) y a aquellos sin hogar. De igual forma, dado el escaso número de hogares muy ricos, es estadísticamente difícil que los mismos estén (suficientemente) representados en la encuesta. De ahí que podamos decir que los resultados reflejarían la distribución excluyendo los dos extremos (los muy pobres y los muy ricos), con lo que ofrecería una visión más amable de la desigualdad existente.

Por último, el análisis de la desigualdad exige de la selección de un indicador capaz de reflejar sintéticamente su nivel. El indicador más utilizado es el llamado Índice de Gini, IG, que, cuando se expresa en términos porcentuales, toma valores entre 0 % y 100 %, siendo 0 la igualdad total (todas las unidades familiares equivalentes tendrían la misma renta) y 100 la desigualdad máxima. Obviamente, en la medida que el valor máximo de desigualdad significaría que toda la renta estaría en manos de una persona (o familia), eso evidenciaría la desaparición del resto de la población; por ello, el valor máximo efectivo (que no teórico) del Índice de Gini estará siempre por debajo del 100 %. El IG es un indicador de desigualdad relativa, de forma que cuando la renta de todos los individuos se multiplica por dos el IG permanece constante. Ello significa que el aumento de la diferencia absoluta de renta entre

las personas de una sociedad es compatible con estabilidad, o incluso reducción del IG. Lo que el IG nos aporta es información de la distribución relativa de la renta.

Por último, es importante señalar que el estudio de la distribución de la renta se puede hacer en dos momentos distintos del tiempo. De este modo podemos fijarnos en la distribución de la renta tal como se produce en el mercado, atendiendo a cómo se distribuyen los salarios, las rentas del capital y las rentas mixtas; en ese caso hablaremos de distribución de mercado. Alternativamente, podemos fijarnos en la distribución final de las rentas generadas en un país después de la intervención del sector público. Las Administraciones Públicas afectan directamente a la distribución de la renta mediante la fijación de impuestos: las personas ven reducidos sus ingresos por las retenciones de IRPF y las cotizaciones a la seguridad social; y la realización de transferencias: las personas se benefician de ingresos que no provienen de su participación en el mercado de trabajo, principalmente pensiones de jubilación, prestaciones por desempleo y otras prestaciones familiares y sociales. Todo ello alterará el resultado distributivo. En este

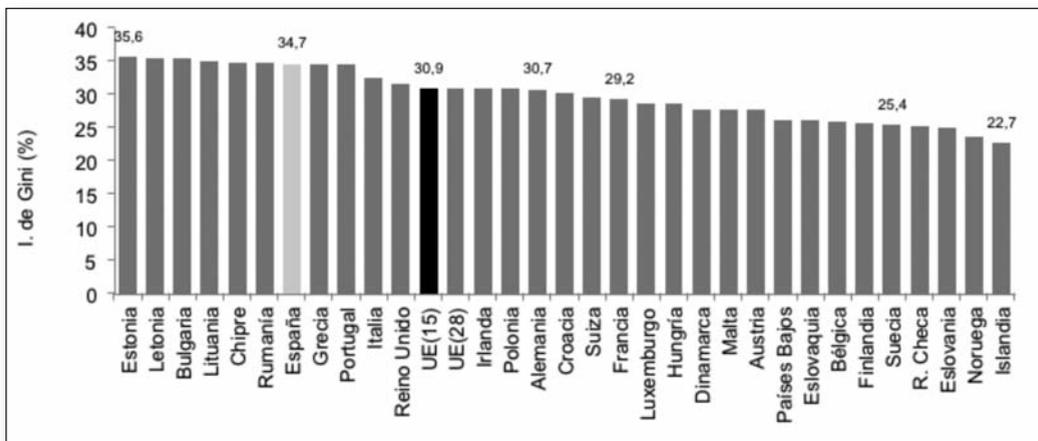
último caso hablaremos de distribución de la renta disponible. La comparación de la desigualdad de mercado y disponible nos permitirá conocer parte del impacto redistribuidor de la actividad del sector pública.

2. La desigualdad de ingresos en España

Dentro de las limitaciones impuestas por el espacio disponible, en esta sección intentaremos responder a tres preguntas concretas que nos servirán para situar la desigualdad de España en el contexto europeo antes y después de la crisis. Empezando por el final, la primera pregunta es cuál es el nivel de desigualdad existente en España en términos de renta disponible. La segunda pregunta es hasta qué punto esa desigualdad responde a la existencia de una economía que genera más desigualdad o a la existencia de un sector público que la corrige con menos intensidad. La tercera pregunta es cuál ha sido el papel de la crisis en la evolución de la desigualdad.

En el Gráfico 1 se reproduce la distribución de la renta disponible en 2014 en España junto con otros 30 países europeos y la media de la

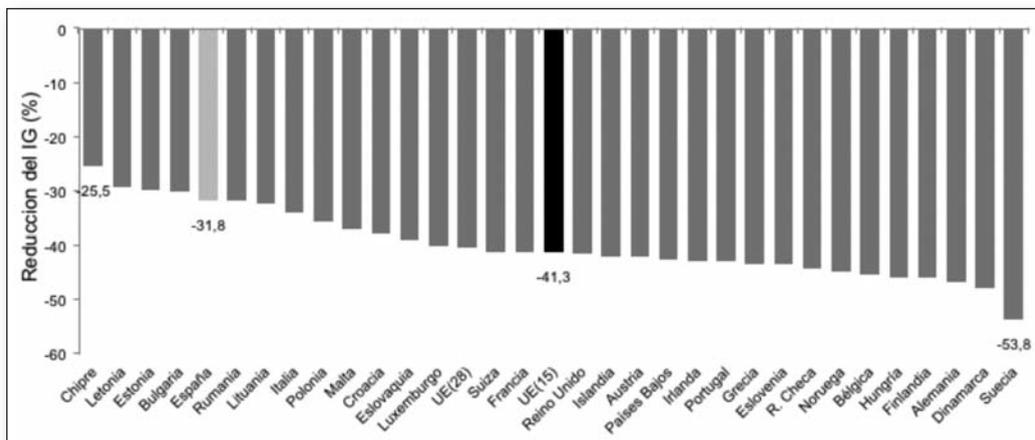
Gráfico 1
Distribución disponible de la renta en Europa. Índice de Gini, 2014



Fuente: Eurostat (SILC) y elaboración propia

Gráfico 2

Reducción de la desigualdad vía impuestos y transferencias en Europa, 2014



Fuente: Eurostat (SILC) y elaboración propia

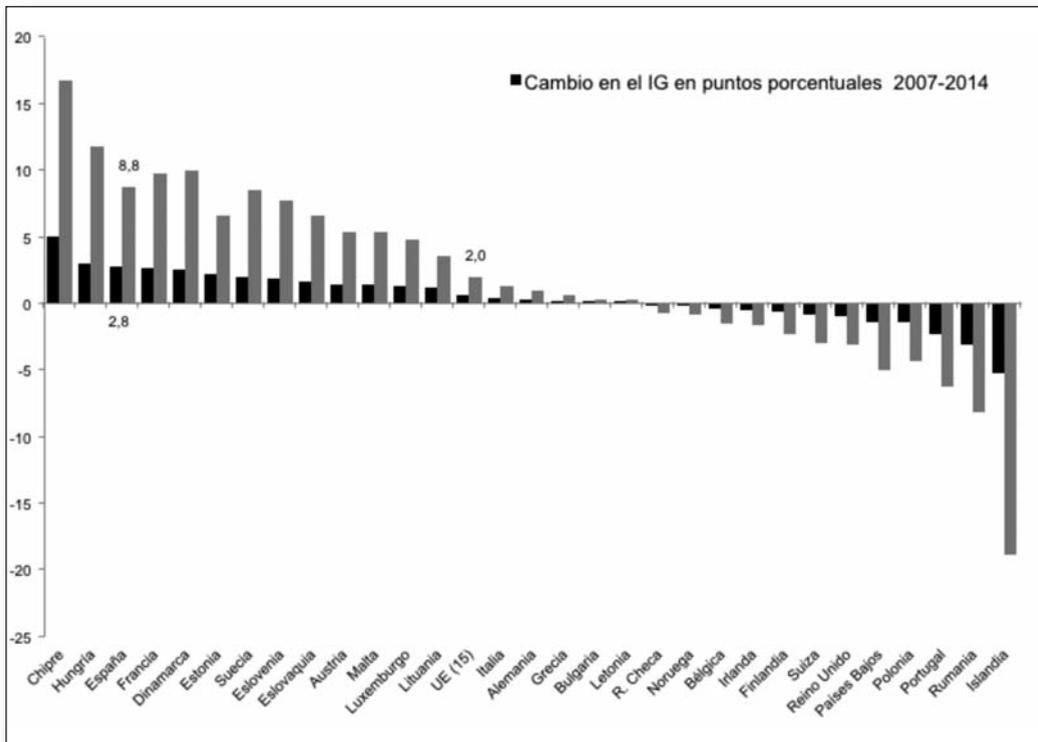
UE. Como se puede apreciar en 2014 España, con un IG del 34,7% se sitúa en la cabeza de la desigualdad en el Espacio Económico Europeo, tan sólo por detrás de los Estados Bálticos, y Bulgaria, con valores similares a Rumania y Chipre, sensiblemente por detrás de la media de la UE, 30,9% y muy lejos de los países escandinavos. Se puede decir, por lo tanto, que la desigualdad de renta disponible en España es anormalmente alta en el conjunto de la UE, y como tal debería estar entre las preocupaciones centrales de la acción de gobierno, como lo pueda ser el desempleo o la pobreza, al menos si consideramos la convergencia social con la UE como un objetivo de país.

Ahora bien, ¿obedece esa mayor desigualdad a una estructura productiva que genera mayor desigualdad de mercado? La respuesta es clara y rotundamente no. Como se puede ver en el Gráfico 2, incluso tras la debacle de la crisis y el desempleo masivo generado, España no sobresale en términos de desigualdad de mercado. Todo lo contrario, con un IG de 50,9% España se sitúa ligeramente por debajo de la media europea y en el entorno de países como Suiza, Francia o Dinamarca. Junto a ello destaca el considerablemente más elevado ni-

vel de desigualdad generado por el mercado cuando se excluye la acción compensadora-redistribuidora del Estado mediante el juego de impuestos y transferencias. Aunque no es correcto asimilar el IG de mercado con la distribución que habría en un contexto de ausencia compensadora del sector público, ya que, al menos en lo que se refiere a pensiones, el programa público de trasferencias de mayor entidad, cabría esperar que en ausencia de pensiones públicas los individuos construyeran (o al menos lo intentaran) otras formas de garantizarse el acceso a ingresos tras la jubilación, sin duda la comparación entre la distribución de mercado y la distribución disponible nos da una idea del importante papel redistribuidor del Estado en las sociedades capitalistas modernas.

De esa comparación podemos obtener la segunda de las conclusiones de este artículo. La mayor desigualdad de España, que la sitúa a la cabeza de la desigualdad en Europa obedece exclusivamente a la menor acción compensadora del sector público español en comparación con la mayoría de países de la UE. Una menor actividad compensadora vinculada al tardío y cicatero desarrollo del Estado de Bienestar español. El Gráfico 2, que recoge la caída

Gráfico 3
Cambio del Índice de Gini 2007-2014 (puntos porcentuales y variación porcentual)



Fuente: Eurostat (SILC) y elaboración propia

en términos porcentuales de la desigualdad (tal y como la mide el IG) resultado de la acción compensadora del Estado es prístina a este respecto. Nótese cómo la para muchos envidiable posición en términos de desigualdad de Suecia, durante décadas ejemplo de país con un bajo nivel de desigualdad, obedece a la acción decidida de las políticas públicas, y no a la existencia de un mercado con resultados más equitativos en términos de ingresos.

3. Crisis económica y desigualdad

Por último, nos quedaría valorar en qué medida la alta desigualdad existente en España es resultado del mayor impacto que ha tenido en nuestro país la crisis económica y su ges-

ción. En lo que a esto se refiere, lo primero que hay que señalar es que la mayor desigualdad de España no es tan sólo producto de la crisis, ya que antes de ésta España mostraba mayores niveles de desigualdad que los principales países de la UE. Quizá la mayor diferencia es que, mientras que la crisis y su gestión, se ha traducido en una reducción de la desigualdad en otros países, como Portugal, uno de los países más desiguales de la UE antes de la crisis, con un IG de 38 % en 2005, en España, la crisis ha derivado, como se puede observar en el Gráfico 3, en uno de los mayores aumentos de la desigualdad tanto en términos absolutos (aumento en puntos porcentuales del IG) como en términos relativos (aumento del IG con respecto a su valor pre-crisis, 2007).

En lo que a esto respecta, de nuevo, gran parte del comportamiento diferencial de España se encuentra en la poca capacidad, o voluntad, de acción compensadora del Estado, ya que mientras que en el conjunto de la UE(15) esta acción compensadora fue capaz de corregir-neutralizar el 80% del aumento de la desigualdad de mercado generada en el periodo 2007-2014, en el caso de España esta compensación se limitó al 50 %.

A expensas de realizar un análisis detallado de los factores subyacentes a ese reforzamiento de la desigualdad de ingresos derivada de la crisis económica, todo parece indicar que el principal factor ha sido el enorme aumento del desempleo asociado a la crisis, hasta alcanzar un 26 % en 2013, y su desigual distribución entre los hogares de acuerdo con su posición en la distribución de la renta, afectando más intensamente a aquéllos situados en la parte inferior de la misma (Muñoz de Bustillo y Antón, 2011). Junto a ello, la caída en la participación de los salarios en la renta y el aumento de la desigualdad salarial (Muñoz de Bustillo, 2016) habrían reforzado este aumento de la desigualdad de ingresos. Por el contrario, de acuerdo con las estimaciones de De Agostini *et al.* (2015)³ no parece que la política de consolidación fiscal (reducción del déficit) hubiera tenido un efecto directo significativo en términos de aumento de la desigualdad, aunque sí lo habría tenido indirectamente al profundizar la caída de la demanda efectiva e intensificar el desempleo, variable ésta, como señalamos más arriba, principal sospechosa del aumento de la desigualdad en nuestro país.

A modo de cierre

En las páginas anteriores se ha mostrado cómo la mayor desigualdad existente en España en el contexto de la UE obedece no tanto a un mercado más desigual, sino a la menor intensidad redistribuidora del sector público español, con un Estado de Bienestar cicatero y tardíamente desarrollado. Prueba de ello es el devenir en la última década de la población de más de 65 años, colectivo que habría quedado

protegido con respecto a la crisis precisamente por el razonablemente buen funcionamiento de nuestro sistema de pensiones (genéricamente hablando). Así mismo, se ha documentado cómo la crisis contribuye a hacer más desigual un país que ya antes de la crisis mostraba altos niveles de desigualdad de ingresos. Este crecimiento de la desigualdad se asocia fundamentalmente con el aumento del desempleo.

¿Cabría por lo tanto pensar que recuperación del empleo pueda traducirse, sin más, en una vuelta a los niveles de desigualdad pre-crisis? En la medida en que las reformas del mercado de trabajo de 2011 y 2012, junto con el debilitamiento de la posición negociadora de los trabajadores se está traduciendo en la aparición de nuevas formas de trabajo precario (como el trabajo a tiempo parcial involuntario, 2/3 de este tipo de trabajo) y una sensible reducción salarial, existe el riesgo de que el nuevo nivel de desigualdad alcanzado se enquistase, situándonos en un nuevo *plateau* de desigualdad, al igual que ocurrió en las décadas anteriores a la crisis (Ayala, 2016), en las que el fuerte crecimiento del empleo no se tradujo en una caída de la desigualdad.

Para concluir, es importante señalar que nuestro análisis ha dejado al margen, al situarnos en el ámbito de los ingresos, aquellos ámbitos, principalmente la salud y la educación, que afectan al bienestar de las personas pero que, al ser de provisión pública, tienen un acceso al margen de la posición de las familias en la distribución de la renta. Si tuviéramos en cuenta el valor de estos servicios en el cálculo de la desigualdad observaríamos, especialmente en sanidad y educación primaria y secundaria, cómo los niveles de desigualdad serían menores a los presentados más arriba. En este sentido las prestaciones no monetarias del Estado de Bienestar tendrían un efecto claramente igualador. Es por ello importante que la recuperación económica se traduzca también en una recuperación de la financiación y calidad de estos servicios, opacos a nuestros cálculos de desigualdad de ingresos, pero con un impacto fuertemente redistributivo⁴.

Notas

¹ Una breve revisión de esta y otras teorías sobre la vinculación desigualdad-crisis se puede encontrar en Atkinson y Morelli (2011), de donde se ha obtenido esta cita. Para un tratamiento más actual y estadísticamente exigente de dicha vinculación, según la cual la desigualdad de ingresos habría contribuido al desarrollo del crédito bancario de los países ricos en después de la II Guerra Mundial véase Malinen (2016).

² Junto a estas perspectivas es también habitual en Economía analizar la que se conoce como distribución funcional de la renta, que estudia cómo se distribuye la renta generada entre los propietarios de los medios de producción. Capital (beneficios, alquileres y rentas de la tierra) y trabajo (sueldos y salarios).

³ Estas autoras utilizan el modelo de simulación EUROMOD en combinación con los microdatos de Eurostat-SIL 2012 para estimar el impacto distributivo de los cambios en las prestaciones monetarias y los impuestos directos en el período 2008-2014 en los países de la UE. El análisis no incluye los cambios en impuestos indirectos.

⁴ Una estimación del impacto distributivo del gasto en salud y educación en España se puede encontrar en Calero y Gil (2014).

Bibliografía

Atkinson A. B. (2015): *Inequality. What can be done?* Harvard University Press, Cambridge.

Atkinson A. B. (1997): "Bringing income distribution from the cold", *The Economic Journal*, vol. 107, issue 441, pp. 297- 321.

Atkinson A. B., y Morelli S. (2011): "Economic Crisis and Inequality", *Human Development Research Paper 2011/06*, United Nations Development Programme.

Ayala, L. (2016). "La desigualdad en España: fuentes, tendencias y comparaciones internacionales." FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2016-24, Madrid.

Calero, J., Gil, M. (2014): "Un análisis de la incidencia distributiva del gasto público en educación y

sanidad en España", en *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Documento de Trabajo 2.8

De Agostini, P., Paulus, A., y Tasseva, I. (2015): "The effect of changes in tax-benefit policies on the income distribution in 2008-2015", *Research note 02/2015*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Brussels.

Fitoussi, J. P., y Saraceno, F. (2009): "How deep is a crisis? Policy responses and structural factors behind diverging performances", *OFCE Document de Travail*, 2009-31. L'Observatoire français des conjonctures économiques. París.

Malinen, T. J (2016): "Does income inequality contribute to credit cycles?" *Journal of Economic Inequality*, doi:10.1007/s10888-016-9334-6.

Milanovic B. (2016): *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, Cambridge.

Milanovic B. (2011): *Los que tienen y los que no tienen. Una breve y singular historia de la desigualdad global*, Alianza Editorial, Madrid.

Muñoz de Bustillo R. (2016): "Paisajes después de la batalla. El mercado de trabajo en España tras la Gran Recesión", *Revista Española del Tercer Sector*, N. 32, pp. 17-45.

Muñoz de Bustillo, R., y Antón, J. I. (2011): "From the highest employment growth to the deepest fall: Economic crisis and labour inequalities in Spain", en D. Vaugham-Whitehead (ed.): *Work inequalities in the crisis. Evidence from Europe*, Edward Elgar. Cheltenham, pp. 393-444.

Piketty T. (2014): *El Capital en el siglo XXI*, Fondo De Cultura Económica, México D.F.

Rajan, R G, 2010, *Fault lines: How hidden fractures still threaten the world economy*, Princeton University Press, Princeton.

Stiglitz, J E. (2009): "Drunk-Driving on the US's Road to Recovery", *Real Clear Politics*, 9 January 2009, disponible en http://www.realclearpolitics.com/articles/2009/01/drunkdiriving_on_the_uss_road_t.html

Stiglitz, Joseph E. (2011): *El precio de la desigualdad: el 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*, Taurus, Madrid.

Summers L. (2016): "Increasingly convinced of the Secular Stagnation Hypothesis", *Social Europe*, 23 de febrero de 2016.

Las desigualdades en la educación

ALEJANDRO TIANA FERRER

Universidad Nacional de Educación a Distancia

Resumen

En este tiempo de creciente preocupación por el aumento de las desigualdades, es necesario preguntarse por la situación existente en el ámbito de la educación. España ha desarrollado un sistema educativo poco sensible ante las desigualdades previas, aunque existen algunas áreas problemáticas. El artículo se centra en estas últimas, analizando las desigualdades que permanecen en cuatro ámbitos. En primer lugar, se estudia la distribución del gasto público en educación, señalando las áreas en que aparece una distribución regresiva. En segundo lugar, se estudia la relación entre los resultados obtenidos por los estudiantes en pruebas de evaluación y sus condiciones sociales, económicas y culturales. En tercer lugar, se estudian las desigualdades existentes en los fenómenos del fracaso y el abandono escolar. Y en cuarto lugar, se estudia la situación educativa de la población de origen inmigrante, con las desigualdades que presenta. Finalmente, el artículo subraya algunas de las tendencias que se están produciendo en los últimos años, que plantean riesgos significativos para la igualdad en materia de educación.

Palabras clave: desigualdades en educación, gasto público en educación, fracaso escolar, abandono escolar, educación de la población inmigrante.

Abstract

In this time of growing concern about the increase of inequalities, it is necessary to consider the current situation in the field of education. Spain has developed an education system not excessively sensitive to existing social inequalities. Nevertheless, some problematic areas can be identified. The paper focuses on these fields, analyzing existing inequalities in four main areas. First, the distribution of public expenditure in education is studied, pointing to some areas with a regressive distribution. Second, the existing relationship between students' performance and their social, economic and cultural conditions is studied. Third, inequalities in school failure and school leaving are studied. Fourth, the educational situation of immigrant population and the inequalities it introduces are studied. Finally, the paper underlines some of the trends identified in the last years posing significant risks for educational equality.

Key words: inequalities in education, educational public expenditure, school failure, school leaving, immigrants' education.

La preocupación por el aumento de la desigualdad no ha dejado de crecer en estos últimos tiempos, y es lógico que así sea puesto que constituye uno de los efectos más perversos de la crisis económica que padecemos desde hace casi una década y de las políticas de austeridad impuestas para hacerle frente. Además, hay que tener en cuenta que la educación actúa al mismo tiempo como factor fundamental de reproducción de las desigualdades de origen y como instrumento de reducción de las mismas, por lo que las desigualdades que en ese campo puedan producirse adquieren una importancia aún mayor. Al análisis de este asunto he dedicado recientemente varios trabajos, que utilizo como base para estas páginas y a los que remito al lector interesado en profundizar en el tema (Tiana, 2015a y 2015b).

La desigual distribución del gasto público en educación

Una interesante aproximación a las desigualdades en educación fue realizada por Jorge Calero a partir del análisis del gasto público en educación correspondiente al año 2010, concluyendo que se distribuía de forma ligeramente progresiva, en términos agregados (Calero, 2015). Este resultado indica *grosso modo* que los grupos sociales con rentas más bajas eran beneficiarios en mayor medida del gasto público en educación, aunque en una proporción reducida, lo que puede considerarse positivo desde el punto de vista de la igualdad, si bien autoriza a plantear la pregunta acerca del grado de progresividad, pudiéndose aventurar que muy posiblemente habría que aumentarla.

Ahora bien, al desagregar ese resultado se aprecia que hay varios apartados en los cuales la distribución es regresiva, entre los que destacan el gasto en conciertos educativos, el gasto en educación superior y el gasto en becas y ayudas al estudio, que benefician en mayor medida a los grupos sociales con rentas medias y altas. Cada uno de ellos se explica en función de distintas realidades, que conviene analizar.

En relación con el gasto realizado en conciertos educativos, hay que recordar que España es uno de los escasos países de la Unión Europea en que los poderes públicos financian directamente la enseñanza privada. El modelo más habitual en Europa consiste en una enseñanza pública muy mayoritaria, complementada por una enseñanza privada de cobertura reducida. Menos de la mitad de los países han puesto en marcha algún mecanismo de financiación pública de la enseñanza privada, generalmente de alcance limitado y carácter restrictivo, si bien algunos han adoptado esquemas fiscales que permiten desgravar parte de los gastos en educación efectuados por las familias. En conjunto, los estudiantes matriculados en centros privados financiados con recursos públicos cuadruplican en España la media europea en la educación primaria y casi la triplican en la educación secundaria inferior (nuestra ESO).

El derecho que tienen los centros privados a recibir financiación pública posee en España rango constitucional. La Constitución de 1978 dispone en su artículo 27.9 que “los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca”. De ahí deriva buena parte de la complejidad de este asunto y de las controversias que su aplicación ha generado en las últimas décadas.

La Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE) estableció el régimen de conciertos actualmente vigente que, si bien ha recibido algunos retoques desde entonces, continúa manteniendo su núcleo esencial. Los centros privados que deseen contribuir a hacer efectivo el derecho a la educación pueden solicitarlo y, en caso de ser aprobada su solicitud, firman un concierto plurianual con la administración pública correspondiente. Desde ese momento, el centro recibe financiación pública: los profesores son pagados directamente, de forma delegada, por la administración correspondiente y el centro recibe unas cantidades adicionales para hacer frente a sus gastos generales de funcionamiento. A cambio, debe

cumplir tres condiciones: aplicar un procedimiento de escolarización similar al de los centros públicos; ofrecer matrícula gratuita en los niveles concertados, no pudiendo cobrar a las familias en concepto de enseñanza; y establecer un consejo escolar en el que participan representantes del profesorado y de las familias de los alumnos.

Es aquí donde el modelo de conciertos (o la práctica habitual de su aplicación) plantea riesgos para la igualdad en materia de educación. En efecto, el cumplimiento riguroso de las dos primeras condiciones debiera asegurar que el alumnado de los centros concertados fuese semejante al de los centros públicos y que por lo tanto la distribución del gasto en conciertos lo fuese a la del gasto público en la educación primaria y secundaria. Y sin embargo sabemos que no es así. Los datos disponibles confirman que las características socioeconómicas y culturales de las familias del alumnado de las escuelas públicas y concertadas son significativamente diferentes. Los centros concertados acogen a una proporción comparativamente mayor de estudiantes de condiciones favorecidas, lo que influye directamente en el carácter regresivo que arroja la distribución del gasto en conciertos educativos.

En relación con el carácter regresivo del gasto en educación superior y en becas y ayudas al estudio, hay que señalar que ambos fenómenos tienen una misma explicación, consistente en la desigualdad de origen social que existe en el acceso a la educación superior. Aunque tengamos evidencia de que la desigualdad en este sentido no es tan acusada como en otros países europeos y de la OCDE, no deja de ser una realidad. En consecuencia, los beneficiarios del gasto en educación superior pertenecen en mayor proporción a los grupos con niveles más altos de renta.

En realidad, la educación superior está subvencionada en las universidades públicas por los impuestos de los ciudadanos. Las tasas de matrícula que pagan los estudiantes no cubren

sino una pequeña proporción (teóricamente en torno a una quinta parte) del coste de los estudios. Por lo tanto, todos los estudiantes reciben implícitamente una ayuda cuando pagan su matrícula. Adicionalmente, algunos de ellos tienen matrícula parcial o totalmente gratuita (por discapacidad o familia numerosa, por ejemplo) y otros reciben una beca de matrícula, que cubre la parte no subvencionada del coste de los estudios, pudiendo además recibir otras ayudas complementarias. Además, Calero señala como un motivo adicional la mayor facilidad que tienen para obtener becas los hogares con rentas no salariales, al ser menos visibles en las declaraciones tributarias (Calero, 2015, p. 117).

El sistema de becas experimentó cambios notables a partir de 2013, cuando se elevaron los requisitos académicos para obtenerlas. Al mismo tiempo, se distinguió una parte fija de ayuda y otra variable, dependiendo esta última del número y condiciones de los solicitantes, lo que implica que la beca ha perdido el carácter de derecho para los estudiantes que cumplan los requisitos establecidos. Este cambio ha coincidido con un notable incremento de las tasas universitarias, de magnitud diferente en las distintas comunidades autónomas, pero en todo caso de cuantía importante, lo que ha agudizado el efecto regresivo.

Todo este conjunto de cambios ha tenido notables implicaciones sociales. Así, un estudiante con recursos suficientes tiene derecho a la subvención implícita sin cumplir requisito académico alguno y solo debe hacer frente al coste de la matrícula, que no le supone un problema insalvable. Sin embargo, un estudiante con pocos recursos puede ver cortada la continuidad en sus estudios por la simple imposibilidad de afrontar el pago de la matrícula. Se trata de una diferencia acusada de situaciones, que atenta contra la igualdad de oportunidades. Además, las nuevas becas resultan menos generosas para cubrir los gastos asociados al estudio, con lo que tienen un carácter menos social y perjudican a los estudiantes con peor situación económica.

La relación entre los resultados de los estudiantes y sus condiciones sociales, económicas y culturales

Una segunda aproximación posible al análisis de las desigualdades en materia de educación consiste en estudiar la relación que pueda existir entre los resultados que obtienen los estudiantes en diversas pruebas de evaluación y sus condiciones sociales, económicas y culturales. El proyecto PISA, que constituye actualmente una de las operaciones internacionales de evaluación más sólidas y ambiciosas, aporta un conjunto de datos de gran interés para realizar este tipo de aproximación. Por una parte, cuenta con los resultados que obtienen los estudiantes de 15 años de edad de un gran número de países, a los que se evalúa por medio de unas pruebas específicas de rendimiento en matemáticas, ciencias y comprensión lectora; por otra parte, ha construido un *Índice de estatus socioeconómico y cultural* (ESEC) de dichos estudiantes, que se calcula a partir de las respuestas que proporcionan a unos cuestionarios elaborados al efecto.

La información que aporta PISA en este sentido no resulta novedosa: el rendimiento educativo de los jóvenes está relacionado de manera muy directa e intensa con el estatus socioeconómico y cultural de sus familias. Descendiendo a nuestra realidad concreta, los informes publicados nos vienen diciendo reiteradamente que el índice ESEC español (y de las comunidades autónomas, con excepción del País Vasco) es bastante inferior al promedio de los países miembros de la OCDE (Instituto de Evaluación, 2007, p. 52). En consecuencia, una parte de los resultados obtenidos por los jóvenes españoles, que son inferiores al promedio de la OCDE, se explica por la situación socioeconómica y cultural de sus familias.

Pero el informe PISA da un paso más allá del cálculo del índice ESEC y analiza su correlación con los resultados: una correlación alta indica que estos últimos están muy influidos por el origen socioeconómico y cultural de los estudiantes evaluados, mientras que una co-

relación baja indica precisamente lo contrario. Este último es precisamente el caso de España, que se sitúa entre los países que presentan una línea de gradiente con inclinación poco pronunciada de los resultados obtenidos por los jóvenes evaluados, en función de su ESEC, lo que pone de manifiesto la existencia de una correlación estadística algo inferior al promedio de la OCDE (Instituto de Evaluación, 2007, pp. 58-59).

Estos datos indican que España ha alcanzado una equidad apreciable en materia de educación, en la medida en que los resultados que logran los jóvenes no están excesivamente condicionados por su origen familiar, situándonos en este aspecto en una posición ligeramente mejor que la media de la OCDE (OCDE, 2007, p. 197). Además, no existen grandes diferencias entre las comunidades autónomas, lo que indica que estamos hablando de una característica general del sistema educativo español.

No obstante, los últimos datos publicados por PISA evidencian un hecho que no puede dejar de resultar preocupante, puesto que constatan una disminución entre 2003 y 2012 de los niveles de equidad que presentan los resultados españoles medidos del modo indicado (OECD, 2013). Dicho con otras palabras, los resultados que obtienen los jóvenes españoles en PISA están más influidos que hace diez años por las condiciones sociales, económicas y culturales de sus familias. Sin duda, es una mala noticia, ya que indica que se está produciendo un aumento de las desigualdades.

Las desigualdades en el fracaso y el abandono escolar

Una tercera aproximación a las desigualdades en educación consiste en el análisis de la distribución de los fenómenos del fracaso y el abandono escolar. Ya a primera vista se aprecia que ambos se concentran en unas bolsas determinadas, caracterizadas en buena medi-

da por el género y la adscripción social de los afectados.

El fracaso y el abandono escolares actúan simultáneamente como causa y efecto de desigualdades en el ámbito educativo. Por una parte, tienen una componente de género y de clase y una estrecha conexión con el capital económico y cultural de quienes lo sufren, como han puesto de relieve diversas investigaciones (Martínez García, 2013). Por otra, ambos confluyen para producir desigualdades de resultados educativos, que se traducen en desigualdades en el acceso al mercado laboral y de oportunidades para continuar estudios posbologatorios.

Conviene distinguir los fenómenos del fracaso y el abandono, ya que tienden muchas veces a confundirse. El abandono escolar (temprano o prematuro, como lo califica el indicador europeo que lo mide) consiste en el abandono de los estudios tras la etapa obligatoria (independientemente de los resultados obtenidos en esta) sin obtener titulaciones o proseguir estudios posteriores. El fracaso escolar es un fenómeno mucho más variado y complejo (y también más difícil de medir), que engloba la obtención de calificaciones consideradas insuficientes en pruebas externas de evaluación, la no obtención de la titulación correspondiente a la educación básica e incluso la repetición de curso. El término *fracaso escolar* se utiliza de manera muy ambigua e incluso en ocasiones se identifica erróneamente con el *abandono escolar temprano* (con el que obviamente guarda relación). Por ese motivo, diversos analistas han distinguido adecuadamente entre fracaso *administrativo* o de los estudiantes y fracaso *objetivo* o del sistema educativo (Puelles, 2012).

Hay dos elementos que desempeñan un papel clave en los fenómenos del fracaso y el abandono escolar, debido a su fácil visualización y al impacto que producen en las trayectorias escolares de los jóvenes. El más visible es la titulación final de la educación básica (el título de Graduado en ESO). Y sabemos que la

falta de titulación en ESO no es un fenómeno neutro, sino que refleja desigualdades de género, territoriales, de clase social y de origen inmigrante. Al mismo tiempo, su ausencia impide o dificulta la continuación de estudios, lo que produce un efecto posterior sostenido. Por lo tanto, no debe extrañar que todos los estudios realizados acerca de la distribución de la falta de titulación básica pongan de manifiesto el sesgo desigualitario que posee y que introduce.

Ahora bien, antes de llegar al fracaso absoluto o al abandono pasan muchas cosas. Como han subrayado Fernández Enguita, Mena y Rivière (2010), se produce una "larga marcha hacia el fracaso", que debe entenderse como un proceso paulatino de *desenganche*. Los malos estudiantes suelen comenzar por plantear problemas de aprendizaje o de conducta, repiten luego algún curso y finalizan abandonando los estudios sin obtener la titulación de ESO.

En este proceso, la repetición de curso, el segundo de los elementos mencionados, juega un papel muy importante. Aquí también se aprecia una diferencia notable de estilos de actuación entre unos países y otros. Si bien en España la repetición es considerada una pauta razonable (e incluso aconsejable) de actuación con los malos estudiantes, hay que insistir en que constituye una excepción a escala internacional. Se trata de una práctica con efectos negativos que no se deberían soslayar.

El caso de la población de origen inmigrante

Un caso que merece especial consideración es el relativo a la educación de la población de origen inmigrante. El cambio experimentado en los patrones de migración vividos en España a comienzos del siglo XXI supuso un crecimiento que cabe calificar de espectacular de la población escolar de origen inmigrante, como no había conocido con anterioridad el sistema educativo español. En el curso 2009-2010 se llegó a una proporción de un 10% de alumnos

extranjeros en las aulas españolas, marcando el máximo conocido hasta entonces, variando la proporción entre comunidades autónomas, entre un mínimo del 3,2% en Extremadura y un máximo del 14,4% en La Rioja (Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2014). No sólo la cifra era elevada en términos absolutos, sino que además había crecido a un ritmo impredecible.

En términos generales, hay que reconocer que el proceso de incorporación de casi un millón de escolares de origen inmigrante al sistema educativo español entre 1999 y 2010 se llevó a cabo sin que se produjesen problemas destacables. No se deben minusvalorar las dificultades potenciales del proceso, pues además de las diferencias culturales y religiosas, en muchas ocasiones hubo que salvar dificultades lingüísticas importantes. Y sin embargo el sistema educativo supo responder positivamente a tales dificultades, prácticamente inéditas en España.

No obstante, en este proceso de incorporación se dejaron sentir algunas desigualdades. En primer lugar, la distribución de esos nuevos escolares no se produjo de forma equilibrada entre la escuela pública y la concertada, pues la primera acogió a una proporción doble que la segunda de la población inmigrante recién llegada. En consecuencia, comenzó a aparecer un fenómeno de concentración excesiva de alumnado inmigrante en algunos centros públicos de ciertas localidades, que en ocasiones generó un movimiento paralelo de huida de esos centros por parte de la población española. En segundo lugar, los estudios de evaluación empezaron a mostrar una desigualdad de resultados entre el alumnado extranjero y el español, en algunos casos muy considerable. En tercer lugar, ese problema de resultados se ha traducido en la aparición de unas tasas elevadas de fracaso escolar y de abandono escolar temprano entre la población de origen inmigrante.

No se puede considerar que esas desigualdades deriven exclusivamente de la condición inmigrante de ese alumnado. Analizando la

cuestión más en profundidad, puede afirmarse que la población inmigrante sufre dos tipos de desigualdades: un primer grupo son las que podríamos denominar clásicas, esto es, las relativas al género, clase u origen familiar, mientras que un segundo grupo estaría compuesto por las desigualdades de nuevo tipo, relacionadas con el modo de incorporación al sistema educativo o su ubicación en el mismo, en aulas segregadas o integradas, en centros con pocos o muchos inmigrantes, etc. Mientras que las primeras exigen un tratamiento similar al aplicado a la población en general, las segundas requieren acciones específicas.

Situación actual y perspectivas de futuro

Para concluir este análisis, cabe subrayar que las desigualdades en educación tienen componentes distintos y también vías de solución diferentes. Algunas de ellas tienen carácter bastante permanente y están arraigadas en situaciones básicamente estables del sistema educativo, mientras que otras guardan relación con circunstancias cambiantes e incluso coyunturales. En los últimos años se están produciendo algunos cambios en el sistema educativo que pueden reforzar las desigualdades existentes y sobre los que merece la pena llamar la atención. Entre los cambios más llamativos hay que detenerse en dos de ellos, uno relacionado con los recortes que se vienen experimentando desde 2011 y otro vinculado a cambios recientes en la legislación educativa.

En abril de 2012 se aprobó el Real Decreto-ley 14/2012, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que introdujo una dinámica de recortes presupuestarios en materia de educación que han afectado a ámbitos como el descenso de la dotación de profesorado en la enseñanza pública, la disminución de las ayudas al estudio, el abandono de planes de infraestructuras o el aumento de las tasas universitarias, por no mencionar sino algunos. El descenso del gasto público en educación se está dejando sentir

con claridad y es inevitable que afecte negativamente a varios aspectos aquí abordados.

Entre los cambios que se han producido en la legislación educativa, hay que destacar la aprobación en 2013 de la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) y el inicio de su proceso de implantación. Varias de las medidas previstas, como la reducción del nivel de comprensividad de la educación secundaria y la introducción de itinerarios diferenciados y divergentes, el establecimiento de pruebas tipo reválida al final de la ESO, de las que dependerá la obtención del título, o la limitada ambición de la nueva FP Básica frente a los anteriores Programas de Cualificación Profesional Inicial juegan en contra de las propuestas realizadas para combatir el fracaso y abandono escolar y atender mejor a la población de origen inmigrante. Aun sin completar su implantación, no auspicia efectos positivos para la mejora de la igualdad en materia de educación.

Así pues, cabe afirmar que, si bien en términos generales el sistema educativo español no ha presentado hasta hace pocos años un problema grave de falta de equidad en materia de educación, existen algunas áreas y determinadas tendencias recientes que resultan problemáticas y plantean importantes desafíos para el futuro próximo. Los indicadores de equidad parecen estar empeorando en los últimos años, lo que hace más perentoria la necesidad de actuar para evitar el aumento de las desigualdades.

Bibliografía

- Calero, J. (2015). La educación y la desigualdad. En Ayala Cañón, L. y Ruiz-Huerta Carbonell, J. (dirs.): *2º Informe sobre la desigualdad en España* (pp. 107-134). Madrid: Libros de la Catarata.
- Fernández Enguita, M., Mena Martínez, L. y Rivière Gómez, J. (2010). *Fracaso y abandono escolar en España*. Barcelona: Fundación la Caixa.
- Instituto de Evaluación (2007). *PISA 2006. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE. Informe español*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia – Instituto de Evaluación.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2014). *Sistema estatal de indicadores de la educación 2014*. Madrid: INEE – MECD.
- Martínez García, J.S. (2013). *Estructura social y desigualdad en España*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- OCDE (2007). *Informe PISA 2006. Competencias científicas para el mundo del mañana*. Madrid: OCDE – Santillana.
- OECD (2013). *PISA 2012. Resultados. Nota País. España*, <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-spain-ESP.pdf> [Consultado el 16 de septiembre de 2015]
- Puelles, M. de, coord. (2012). *El fracaso escolar en el estado de las autonomías. Del fracaso al éxito escolar*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer.
- Tiana, A. (2015a). Desigualdades en el sistema educativo español. Visión política. En Ayala Cañón, L. y Ruiz-Huerta Carbonell, J. (dirs.): *2º Informe sobre la desigualdad en España* (pp. 135-152). Madrid: Libros de la Catarata.
- Tiana, A. (2015b). La educación: retos y propuestas. En CECS: *Informe España 2015. Una interpretación de su realidad social* (pp. 177-200). Madrid: Fundación Encuentro.

La demolición de la protección social en España con (la salida de) la crisis económica

OCTAVIO GRANADO MARTÍNEZ

Exsecretario de Estado de la Seguridad Social
(2004-2011)

Resumen

Desde el año 2010, el Gobierno Español abandonó el abordaje keynesiano de la crisis económica y la reducción del abultado déficit pasó a ser una prioridad absoluta desde enero de 2012. A la reducción salarial de los empleados públicos sucedió la devaluación competitiva de todos los salarios, el uso intenso de las reservas de la Seguridad Social reducidas a la cuarta parte de las existentes en diciembre de 2011, la reducción en un 40% del gasto público en cuidados a la dependencia, y la práctica desaparición de buena parte de los programas y ayudas sociales en sectores específicos, lo que junto con la anorexia crónica de las ayudas a la familia configuran un panorama necesitado de mayor y mejor gasto público. La reposición de los ingresos por cotizaciones, la creación de ayudas a la familia para los sectores desfavorecidos, la vuelta a estándares de protección real en el sistema de cuidados y un papel de coordinación fundamental a cargo de los servicios sociales son los retos del futuro.

Palabras clave: pensiones, dependencia, ayudas familiares, protección social.

Abstract

Since 2010, the Spanish Government abandoned the Keynesian approach to economic crisis and large deficit reduction became a priority, converted into absolute since January 2012. After the pay cut for public employees happened; the competitive devaluation of all wages, reserves declined to a quarter of existing in December 2011 Social Security, the reduction of 40% of public spending on care dependency, and the virtual disappearance of many of the programs and social aid to specific sectors, all of this together with chronic anorexia of family support, make for a situation where more and better public spending is fundamentally important. The income replacement pension, creation of family support for the disadvantaged, the return to standard real protection in the care system and the role of central coordination by social services are the challenges of the future.

Key words: pensions, care dependency, family support, social protection.

La crisis económica de 2007, agudizada en España por la exuberancia de la burbuja inmobiliaria que había creado un sector en el que trabajaban de forma directa e indirecta casi tres millones y medio de personas por cuenta ajena o propia, provocó una transformación del gasto público que se acomodó a la reducción de ingresos y al incremento del desempleo como estabilizador automático, reduciendo aquellas partidas en las que el volumen de gasto hacía apreciable la disminución. Como veremos con posterioridad, las consecuencias de las medidas adoptadas no son sólo directas, sino que en muchos casos retroalimentan una situación agravada por la carencia de medios para hacer frente desde la acción pública a situaciones de desprotección generadas por las lagunas de un sistema de protección social que funciona con una extraordinaria ineficiencia: de todos los sistemas de protección social existentes en Europa es muy difícil encontrar alguno que produzca efectos tan demoledores en términos de desigualdad social, incremento de la privación o de las carencias asociadas a la pobreza como el español.

No sería justo, no obstante, establecer un continuo mecánico en todas las políticas de ajuste. Incluso en los años de mayor impacto de la crisis económica y de la recesión es posible encontrar diferencias ideológicas que se han traducido, para bien y para mal, en consecuencias sociales diferentes.

En un primer momento, la crisis trató de encararse con unas políticas keynesianas clásicas, que intentaron hacer frente a la destrucción de puestos de trabajo que se estaba produciendo en la actividad privada con un incremento de la oferta pública de empleo (el Plan "E") y con el mantenimiento de la protección social. Cuando se comprobó que el desequilibrio presupuestario causado por la caída de los ingresos y por el incremento del gasto, mayor de dos dígitos en el PIB, era insostenible, las medidas de ajuste se focalizaron en la disminución de los salarios de los empleados públicos, lo que tuvo especial incidencia en la educación, la sanidad y los servicios sociales,

y en la congelación de las pensiones públicas (Seguridad Social y Mutualidades) de los pensionistas que no tuvieran pensiones no contributivas, o pensiones con complemento a mínimo, categorías éstas que sumaban aproximadamente el 35% de los jubilados, pensionistas y familiares mayores de 65 años en España.

El Real Decreto-ley de 8 de mayo de 2010 también eliminó la subvención creada para los procesos de maternidad y adopción de 2.500 euros y redujo otras ayudas a familias sin ingresos, cuya cuantía exigua volvió a las cifras de 2004, aunque se mantuvieron algunas de las mejoras en las prestaciones no contributivas que se pagaban a familias con padres o hijos con discapacidades físicas o psíquicas, el permiso de paternidad y los incrementos de permisos de maternidad en caso de enfermedad grave de los nacidos/as.

El impacto de las medidas en términos de gasto público fue considerable, con una fuerte reducción del gasto y del déficit, aunque la recesión siguió agudizándose, la actividad y el empleo disminuyeron y la crisis siguió siendo percibida por los españoles como un cambio radical que iba a afectar durante décadas a su estilo y calidad de vida. El mercado de trabajo, ante la inexistencia de medidas específicas de corrección normativa, siguió ajustándose a su propio ritmo: el empleo no perdió calidad pero sí continuó la pérdida en cantidad de ocupados. El mantenimiento de la cotización de los desempleados a cargo del gasto público y en general de la cotización de colectivos más recientemente incorporados a la Seguridad Social (becarios, cuidadores familiares de las personas dependientes), así como la resistencia de las bases de cotización hicieron posible el que los ingresos de la Seguridad Social en su capítulo de pensiones no disminuyeran tanto como los ingresos tributarios de las Administraciones Públicas, y en este sentido la Seguridad Social aguantó los primeros años de la crisis disminuyendo los ingresos moderadamente, y convirtiendo un superávit que había sido muy intenso hasta 2007 en un déficit mínimo en 2011.

El cambio de Gobierno producido a finales de 2011 produjo una modificación estructural y una intensificación de las políticas de ajuste que se centraron a partir de entonces en la reforma laboral. La reforma aprobada en el Real Decreto – Ley 3 / 2012 de 10 de febrero disminuyó la capacidad de intervención de los sindicatos en la negociación colectiva, y abrió claramente la posibilidad de que los empresarios pudieran modificar las condiciones de trabajo y argumentar sobre la situación económica deficitaria de la empresa para disminuir los salarios previamente acordados en un convenio colectivo. Aunque la Sala de lo Social del Tribunal Supremo ha ido anulando algunos de los elementos más discordantes de la reforma y atenuando su contenido, el efecto de la misma fue claro: los salarios en este país, que habían ido ajustándose progresivamente con la disminución de conceptos retributivos en especie (pluses de manutención, de vestuario, etc) pasaron ya con absoluta franqueza a la reducción bruta y neta, y el ajuste salarial se trasladó desde el sector público al conjunto de los asalariados.

La “devaluación competitiva” de los salarios operada con la reforma laboral hundió económicamente la suficiencia financiera de la Seguridad Social, aunque es un intento de regulación del mercado de trabajo que surtió efectos prácticos más contundentes que las minirreformas operadas en la época de gobierno anterior: la devaluación de las condiciones de trabajo fue más general y en este sentido permitió la creación de puestos de trabajo mal retribuidos en condiciones precarias, pero que frenaron la disminución del empleo a partir de 2014.

En el sector público, las medidas adoptadas también consistieron en la disminución salarial (eliminación de pagas extraordinarias), prolongación de la congelación, ampliación de la jornada laboral (menor números de días de permiso, mayor número de horas de clase en la docencia), la ampliación de la carga de trabajo producida por el incremento de las personas atendidas por cada empleado público conse-

cuencia inevitable de la amortización de los puestos ocupados por las personas jubiladas. Sólo en 2015 se produjo la devolución parcial de pagas extraordinarias suprimidas.

Y en cuanto a las medidas de protección social, el núcleo duro del ajuste a partir de 2.011 afectó al Sistema de Protección de las Personas en situación de falta de autonomía personal o de dependencia. La resultante final de todo este proceso social hace referencia a que, según datos de los diferentes informes de OCDE y EUROSTAT, recogidos en los Informes FOESSA, de INTERMON-OXFAM y de otras ONG, España es el país de Europa en donde más ha crecido la desigualdad en los últimos años, y en donde se produce un aumento más preocupante de la pobreza en términos de la tasa AROPE y de las diferencias entre las personas con menores y mayores ingresos, junto con la vuelta a las estadísticas de una categoría antes desaparecida, la de los trabajadores pobres, que no llegan a fin de mes a pesar de sus ingresos salariales.

Después de esta primera visión de las medidas adoptadas, vamos a pormenorizar el impacto de las mismas en las diferentes áreas y sectores de la protección social en España, para al final concluir con una reflexión.

Las pensiones de la Seguridad Social

Desde la constitución de la democracia española, la obsesión de todos los gobernantes ha residido en estabilizar el sistema de reparto de las pensiones, mejorando su capacidad de garantizar el mandato constitucional de pensiones dignas y suficientes, y de conseguir que el sistema de protección fuera proactivo de la actividad económica y la creación de empleo.

Inicialmente, el sistema de protección cubría con la financiación de sus cotizaciones sociales la asistencia sanitaria, los servicios sociales, el accidente de trabajo y la enfermedad

profesional, la jubilación y la pensión de incapacidad permanente (invalidez) y el subsidio por desempleo. Antes de la aprobación de la Constitución se produjo la segunda ronda de liquidaciones y absorciones de mutualidades, cuya quiebra en un primer momento estaba en el origen de la configuración de la Seguridad Social como un sistema de reparto. La entrada de España en la Comunidad Económica Europea (ahora UE) permitió que la nueva fiscalidad (IVA) fuera cubriendo paulatinamente la financiación de los servicios que se vinculaban a la condición de ciudadanía (sanidad, servicios sociales, cuidados), que fueron transferidos en gestión a las Comunidades Autónomas, mientras que las grandes prestaciones económicas respondían a la unidad económico-patrimonial de la Seguridad Social, garantizando ésta la igualdad normativa y de prestaciones en todo el territorio español.

La financiación del IVA permitió el crecimiento del gasto sanitario, en servicios sociales y educativo, a la vez que la reserva de las cotizaciones permitió crecer las pensiones y las prestaciones de desempleo, al tiempo que el desarrollo económico facilitaba la reducción del empleo sumergido, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, y luego la regularización de emigrantes. Con el paso del tiempo, y una vez que el sistema garantizaba con recursos suficientes y una modernización de procesos mucho más avanzada que la del conjunto de las administraciones, las diferentes corporaciones profesionales, oficios y grupos sociales buscaban en su incorporación a la Seguridad Social una carta de ciudadanía cada vez más prestigiosa, derivada de la mejora de las prestaciones, consecuencia de las mejores cotizaciones conseguidas por los trabajadores a través de la negociación colectiva, y refrendada normativamente por la supresión de los topes de cotización por categorías.

Todos acabarán entrando en la Seguridad Social. A los trabajadores agrarios, empleadas de hogar y autónomos incorporados en los años 60 sucederán pastores y sacerdotes de las diferentes fes religiosas, becarios, aboga-

dos de bufetes, notarios, familiares dedicados al cuidado de personas dependientes, concejales y parlamentarios, y al final el conjunto de los nuevos empleados públicos por la declaración de extinción de las mutualidades. Realmente es algo paradójico que un sistema contributivo, basado en el derecho exclusivo de los cotizantes y de sus familiares, tuviera tal impronta de universalidad

El sistema de pensiones español es, como la mayoría de los sistemas de reparto, fruto de la fusión de diferentes entidades de previsión, basadas en la adscripción profesional. En este sentido, las normas se fueron homogeneizando, haciendo converger sistemas inicialmente creados para garantizar un nivel de protección mínimo con aportaciones reducidas con los dos grandes sistemas generales.

La buena marcha del sistema se produjo en el contexto favorable de un ciclo demográfico favorable (la jubilación de las cohortes escasas nacidas durante la Guerra Civil y la inmediata postguerra del siglo pasado), acompañada de una corriente favorable de aumento de ingresos (cotizaciones) basado en una etapa de crecimiento económico ininterrumpido desde 1995 hasta 2007, que permitió el acuerdo del Pacto de Toledo, con una hoja de ruta que pasaba por la definitiva financiación sanitaria y de servicios sociales a cargo de la imposición general ("separación de fuentes") y la constitución de un Fondo de Reserva que equilibrara con un elemento de capitalización la inversión del ciclo demográfico, que llegará indefectiblemente con la jubilación de los nacidos en el "baby boom" de los años 60 y 70.

Durante la etapa de gobierno socialista se produjo la incorporación de los regímenes especiales (agrarios, empleadas de hogar, funcionarios) ya comentada en los regímenes General y de Autónomos, y Trabajadores por Cuenta Propia, una importante mejora de las pensiones mínimas y de las prestaciones familiares, y un incremento del Fondo de Reserva que le hizo llegar con 66.800 millones en diciembre de 2011 al 4º lugar en el ranking euro-

peo de los fondos de pensiones públicos que edita la OCDE¹. La crisis económica, que el Gobierno logró sortear a duras penas en el sistema de pensiones, se zanjó con un año de congelación en las pensiones sin complemento a mínimo, pero no fue obstáculo para que en este año la tercera parte de las familias españolas que dependen de una pensión pública encarara la situación con un optimismo que no compartían el resto de los trabajadores, víctimas del desempleo o con sus retribuciones congeladas durante varios años.

Pero la Seguridad Social también ha sido afectada muy negativamente por la devaluación competitiva de los salarios. Para empezar, esta devaluación ocasiona la aparición de una nueva categoría de empleados con el salario mínimo, prolongaciones horarias que no se cotizan ni en muchas ocasiones se pagan, que convierten al "mileurismo" criticado durante 2006 y 2007 por una prensa inconsciente en una aristocracia obrera en estos momentos. Estos empleados cotizan por una base que no llega a los 1.000 euros en catorce pagas el 23% para pensiones, y deben mantener las nuevas altas de jubilación que llegan a los 18.000 euros al año. Esto es: harían falta seis trabajadores para generar los ingresos necesarios para pagar cada nueva pensión.

Esta situación de caída de ingresos se agrava porque, en incumplimiento del Pacto de Toledo, las bonificaciones aprobadas por el Gobierno son abonadas a cargo de la Seguridad Social (3.700 millones € en 2016), han dejado de cotizar a la Seguridad Social algunos becarios, el 85% de los cuidadores familiares, y 800.000 desempleados, cuya cotización antes se mantenía en ausencia del trabajo desde los 52 años y que ahora deben esperar a cumplir 55, son acreedores a una base inferior a la anterior, y son sometidos a una normativa de incompatibilidades con rentas familiares mucho más estricta. La resultante final de todo este periodo es que las cotizaciones de 2011 ingresaron 105.311,66 millones €, mientras que en 2015, con mayor afiliación, los ingresos fueron 100.492,92 millones €².

Lo que era un equilibrio de una cierta calidad en 2011 se ha despeñado hacia un desequilibrio del 1,71% del PIB en 2015, siendo seguro que en 2016 el desequilibrio será todavía mayor. Estos 16.700 millones € en términos de contabilidad presupuestaria de la Seguridad Social como todos los déficits de 2012, 2013 y 2014 se han abonado con cargo al Fondo de Reserva, suprimido el tope de disposición anual del 3%. El Fondo, en el momento de escribir esto, tiene 25.000 millones € y su liquidación prevista en tres pagas extraordinarias, ya que a pesar de la práctica congelación de prestaciones (subidas del 0,25% al año) el incremento de las cuotas tomadas como base para el cálculo de las nuevas pensiones hace aumentar los gastos en prestaciones un 3% cada año, mientras que las bonificaciones a cargo del sistema, la disminución de bases y periodos de la cotización de los desempleados y la pérdida de los nuevos contingentes han destruido los ingresos del sistema, y el déficit es mayor a pesar de la creación de un empleo infrarremunerado, mal cotizado y bonificado con pérdida de ingresos para el sistema.

La Seguridad Social, no obstante, ha sido el campo en el que se ha experimentado no sólo la reducción intensa del Fondo de Reserva y la anulación de su capacidad recaudatoria. La Ley 23/2013 de 23 de diciembre, que sólo se ha aplicado para los incrementos del 0,25% en las pensiones, ha definido la pensión en forma de "renta vitalicia" que debe mantenerse en una magnitud fija medida en torno a la esperanza de vida para garantizar que la prolongación de la esperanza de vida a partir de los sesenta y cinco años no perjudica la sostenibilidad del sistema. El cálculo concreto se realizará a partir de 2019 disminuyendo la pensión resultante con el cálculo previsto anteriormente en un porcentaje equivalente a la esperanza de vida a los sesenta y cinco años en el año de la jubilación, partida por la esperanza de vida diez años anterior. En estos momentos la mayor parte de los especialistas coinciden en que esta fórmula, por su limitado impacto (disminuir en el 5% de las altas de pensión ca-

da año en un 6% aproximadamente, es decir, comenzar disminuyendo el gasto en pensiones un 0,3% que iría creciendo aritméticamente) deberá ser reformulada dada la situación del sistema.

En términos sociales, no obstante, el impacto de la crisis entre los pensionistas ha derivado más de las consecuencias del empobrecimiento general que en la propia situación. Así, la Encuesta de Condiciones de Vida que comenzó a realizar el Instituto Nacional de Estadística en 2004 ha recogido en todos sus informes una consistente reducción de la tasa de pobreza de los mayores de 65 años, interrumpida el año 2015 por la aparición de un grupo significativo de mayores que se convierten en la única fuente de sustento de unidades familiares a la que han vuelto hijos y nietos sin ingreso alguno³.

Las ayudas a las familias y a la infancia

El único sector en el que el sistema español de protección social no ha alcanzado de forma alguna estándares europeos desde 1977 es el de la protección a la familia y a la infancia. De hecho, el incremento diferencial que se ha producido en términos de desigualdad social en España en los últimos 40 años deriva del hecho de que, tras una época de crisis económica, aumenta la existencia de excluidos sin ingresos, y que en los momentos de expansión, estos excluidos son los últimos en incorporarse a la recuperación económica. El factor trabajo es el gran condicionante de la situación de pobreza y exclusión, y en España existe un colectivo caracterizado por su difícil empleabilidad, que en ese sentido queda privado también de unas ayudas sociales demasiado focalizadas en el desempleo, y que tiende a cronificarse. Pues bien, este colectivo es esencialmente el de familias con hijos pequeños, por lo que la pobreza en España, como han sostenido varios autores "tiene rostro de niño", por oposición al rostro de anciano que caracterizaba a las situaciones de privación hace 50 años.

Como señala la organización **Save the Children** en su espléndido informe sobre la pobreza infantil en familias monoparentales⁴, recogiendo de la Encuesta de Condiciones de Vida y de diversos indicadores estadísticos (EPA) más de uno de cada tres niños en España está en riesgo de pobreza o de exclusión social. Cuando esta realidad afecta a mujeres que cuidan de hijos pequeños sin una pareja, la exclusión multidimensional provocada por la falta de empleo, la falta de ayudas a la vivienda, la falta de medios del sistema de salud, y la ausencia de una red de cuidados infantiles se multiplica.

Pero, en general, todo el sistema español de ayudas a la familia está todavía por construir. En términos de gasto, el Estado Español destina a las políticas de familia en la protección social el continuo del 1,3% en los últimos años, mientras que la Unión Europea destina un punto más: 2,3%⁵. La falta de recursos afecta a todos los sistemas comunitarios.

El sistema educativo, por ejemplo, que alcanza la práctica universalidad en el tramo 6 a 16 años, tiene una carencia que supera el 40% de plazas demandadas en escuelas infantiles en algunas comunidades autónomas. En los últimos años, la desaparición de ofertas de trabajo bien retribuidas para ocupaciones escasamente cualificadas (construcción) ha generado un mayor incentivo al esfuerzo en la cualificación escolar, pero esta disminución de lo que se denomina de forma imprecisa como "fracaso escolar" y que se refiere estadísticamente como porcentaje de alumnos que no se titulan al terminar un determinado ciclo de estudios, no ha disminuido en las decilas de contribuyentes con menores ingresos, sino que se mantiene estable o incluso ha aumentado⁶. En paralelo, los programas educativos que intentan compensar las dificultades económicas mediante subvenciones a la compra de libros de texto o facilitación de los mismos, han desaparecido o tienen una cuantía absolutamente exigua (24 millones de euros en los Presupuestos del Estado para 2016). En cuanto a la

política de becas, compensa la disminución de sus recursos con una falta absoluta de control sobre peticiones y beneficiarios, que con frecuencia excluye a las clases medias trabajadoras en beneficio de familias de empresarios que hacen de su fraude fiscal un elemento que posibilita el fraude prestacional, dramático cuando afecta a estudiantes que deben abandonar sus estudios por la falta de recursos. La misma falta de recursos que asfixia a los programas educativos, para programas de refuerzo a las especiales necesidades educativas, a los comedores, etc. Esta situación ha comenzado a resolverse en las administraciones autonómicas a partir de las últimas elecciones pero la disminución en el número de profesores, la extinción de programas de educación compensatoria o la ausencia de alternativas a la escolarización convencional en el caso de los colectivos más desfavorecidos convierten el problema frecuentemente en difícilmente resoluble a corto plazo.

En cuanto a las ayudas económicas de la Seguridad Social en el nivel no contributivo (finando con fondos y con requisitos de renta) sigue brillando por su ausencia. Desaparecida la ayuda por nacimiento o adopción de hijo que estuvo en vigor desde julio de 2007, y que quedó derogada por el Real Decreto 8/2010 de 20 de mayo, queda únicamente la ayuda por hijos a cargo, que afecta a familias con muy bajos ingresos o hijos discapacitados, afectaba a 300.000 hijos con discapacidad (categoría que en los últimos cuatro años había crecido un 10,93%) y a cerca de 1,2 millones de hijos con necesidades económicas (con un crecimiento del 16,17%, siendo explicable la disparidad simplemente por causas económicas). En este último caso, las ayudas son de 291 € al año, siendo las menores de Europa en este momento⁷.

La mayor de las lagunas existente en nuestro sistema es, no obstante, el tratamiento de la maternidad. Las madres trabajadoras tienen derecho a un periodo de tiempo retribuido por permiso de maternidad, existe un periodo más limitado de permiso de paternidad, y una de-

ducción fiscal aplicable incluso en casos de renta negativa (no tener obligaciones de pago). La combinación de estos elementos alcanza una dimensión modesta pero mínimamente eficaz.

Pero en el caso de las madres que nunca han trabajado, sólo pueden acogerse a la prestación de maternidad no contributiva, con una reglamentación tan restrictiva que el gasto previsto para 2016 no llega al medio millón de euros.

La falta de ayudas a la decisión de las familias españolas de tener descendencia tiene algunas consecuencias directas complejas: España es uno de los países europeos donde la edad de las madres a la hora de tener su primer hijo es mayor, lo que en muchos casos impide a las familias, aunque los estudios sociológicos indican claramente que se mantiene la preferencia por la familia con dos hijos, que llegue el segundo. La tasa de natalidad, ha alcanzado niveles muy bajos, y en 2015 por primera vez el número de personas fallecidas superó el de nacimientos en España. Los estudios de la ONU, así como los del INE, prevén una población extraordinariamente envejecida para 2050. Pese a esta evidencia, no se han mejorado las ayudas para las madres trabajadoras, ni en servicios ni en prestaciones económicas. Eso sí, las madres que se jubilen a partir de este año tendrán un complemento por los hijos nacidos a cargo de la Seguridad Social.

Por terminar con lo que significa este apartado, cabe señalar que la política de revalorización de pensiones del 0,25% condena a las pensiones más bajas, en las que se encuentran muchas pensiones de orfandad, a incrementos ridículos.

Por falta de espacio no podemos señalar como merecería la falta de adecuación de las redes autonómicas de protección de menores a las nuevas realidades sociales, que dejan numerosos casos de desprotección al albur del trabajo de ONG, o en la práctica indefensión.

La puesta en marcha del sistema de autonomía personal y atención a la dependencia

La puesta en marcha del SAAD fue una de las prioridades del anterior Ejecutivo, lo que se tradujo en una duplicación del gasto presupuestado desde el año 2007, comienzo de aplicación de la Ley, al 2011. De hecho, pasó de 3.809 a 8.004 millones €.

A partir de 2012, lo que habían sido tibios recortes en 2010 y 2011 se convirtió en una poda sistemática, que se realiza a través de sendos recortes en 2012 y 2013, y que da origen a que el sistema de cuidados que se estaba implantando dependiera más de los centros y servicios existentes con anterioridad al 2007 que a las expectativas de la Ley. Según la OCDE, la media de personas de 65 o más años que reciben ayudas o cuidados en OCDE15 es 11,4, mientras que en España es de 8,1⁸.

Según los informes del Observatorio de Dependencia de FEDEA⁹, tanto el nivel de personas atendidas como las listas de espera son sustancialmente diferentes en las diferentes Comunidades Autónomas.

Las ayudas estatales se han reducido hasta un punto en que la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales¹⁰ cuantificaba en 2.865 millones € las pérdidas operadas en la legislatura, concretadas en la reducción del nivel mínimo en 400 millones €, la supresión por parte de la Administración del Estado del nivel acordado previsto en la Ley con las CCAA y la supresión de las cotizaciones sociales a cargo de las Administraciones de los cuidadores familiares de las personas dependientes. Esta reducción no ha supuesto la conversión del cuidado familiar en cuidado profesional, sino simplemente la disminución en muchos casos del colectivo atendido. El resumen final en términos presupuestarios del periodo apunta a que en 2015, frente a la previsión legal de gasto paritario CCAA/Ad. Central, las CCAA aportaron el

62% del gasto, los usuarios el 20% y la Administración del Estado el 18%.

La dejación del Gobierno ha producido una normativa heterogénea en todo el territorio, consecuencia de la ausencia de criterios estatales y de la multiplicidad de criterios autonómicos. Esta disparidad territorial (sólo algunas comunidades superarían la media de personas atendidas de la OCDE) tiene efectos sociales concretos: más de la cuarta parte de personas que estaban en lista de espera cuando se realizaron los informes del año 2016, referidos a 2015, eran grandes dependientes, o en que según la Asociación Estatal referida, han muerto más de 100.000 personas situadas en diferentes niveles de lista de espera sin recibir la prestación o servicio al que tenían derecho.

La red existente antes de la aplicación de la Ley, fundamentalmente centrada en la atención a personas discapacitadas, ha resistido los embates de la crisis económica con dificultades, y en algunos territorios con agobios derivados de los retrasos en la financiación, pero en términos generales manteniendo y ampliando la red asistencial. El empleo se ha mantenido globalmente gracias a la gran moderación salarial y al incremento de los copagos, aunque los centros residenciales han visto reducir los usuarios en algunos territorios por causa de la existencia en los núcleos familiares de personas desempleadas que han suplido con su atención la que prestaba antes la red profesional de cuidados.

Las perspectivas de futuro no son, para la mayor parte de los especialistas, optimistas. En los últimos meses se han sumado a la lista de usuarios con derecho a prestaciones más de 300.000 dependientes moderados, cuando todavía no se han cubierto las necesidades de atención de dependientes de niveles más altos actualmente en lista de espera. El sistema de copago y el tiempo de espera deben racionalizarse, y las prestaciones definirse adecuadamente en función de la experiencia, y toda esta labor exige un incremento de recursos ineludible.

Reflexiones finales y algunos debates pendientes

Las limitaciones del presente artículo me impiden extenderme sobre otras áreas de la acción social en España, que merecerían un apartado específico. Citemos, sin otro ánimo que indicar en la enumeración, los siguientes sectores:

- La atención a la salud mental, todavía necesitada de numerosos recursos para la inserción de muchas personas afectadas, y de una reflexión profunda sobre en qué medida nuestro concepto de los derechos y la intimidad no está impidiendo acciones positivas en defensa de algunos colectivos.

- La atención a los drogodependientes de drogas legales e ilegales, que transita en el perpetuo Guadiana de los cambios de modelos de consumo y de sustancias, con una red de recursos en evidente disminución y ante la falta de implicación de los sistemas comunitarios generales.

- Los servicios sociales en el entorno de la delincuencia, mermados de fondos y de capacidad de actuación, sobre todo en los casos en que se manifiestan en los internos de instituciones penitenciarias patologías duales, y con una situación económica de fondo que incluso impide a muchos internos acudir a permisos penitenciarios con sus familias por su carencia de medios.

- Los programas dirigidos a minorías étnicas, entre los cuáles sólo la capacidad de la Fundación Secretariado Gitano en la captación de fondos europeos y el hecho desde luego relevante de que los ciudadanos gitanos son españoles con derecho a voto han impedido el desmantelamiento por entero de sus recursos de inserción social.

- La atención a los inmigrantes, que ha decaído en prioridad presupuestaria con la inversión de los flujos migratorios, y que nos ha dejado un país sin demasiada capacidad de respuesta ante las demandas de refugiados en la crisis actual.

Al margen de esta apresurada e incompleta enumeración, queda plantear algunos de los debates que pueden marcar el diseño de una política de protección social que sea efectiva en la protección de la equidad :

a. El sistema de pensiones necesita de algunas medidas urgentes. La demolición del equilibrio presupuestario de la Seguridad Social que ha tenido lugar en los últimos cuatro años, y la consideración por parte del discurso único de que las condiciones de trabajo y retributivas son parte de cambios estructurales e inexorables pueden llevarnos a solucionar un problema creado por políticas presupuestarias desastrosas en absoluto inevitables como la antesala necesaria para un cambio de modelo de sistemas de pensiones. Las pensiones son la principal fuente de ingresos para una de cada tres familias españolas, y un cambio a partir de esos fundamentos destruiría uno de los pocos resortes igualitarios que existen en nuestra sociedad. Por ello, es fundamental que desde las organizaciones sociales se insista en la necesidad de que antes de cualquier cambio de modelo se recuperen los ingresos de la Seguridad Social volviendo a una situación en que la creación de empleo vuelva a traducirse en crecimiento de los ingresos.

b. Algo relacionado con lo anterior es que el Estado desarrolle políticas de apoyo a la familia y a la infancia. España no puede contemplar desde una posición pasiva de los poderes públicos previsiones que la sitúan como una de las sociedades más envejecidas del mundo en 2050, y que en la actualidad nos sitúan en cifras record de baja natalidad, elevada edad de las madres en el primer nacimiento de los hijos, y escaso número de miembros de la familia. Es necesaria una política familiar que permita a las trabajadoras ser madres, y a las madres trabajar, y que tenga como objetivo respetar y hacer posible la elección de las familias sobre el momento en que desean tener o adoptar hijos. Lo que exige duplicar en términos de PIB las ayudas a la familia y desmontar la particularidad presupuestaria de nuestro sistema de protección social: un país en dónde el objeto de ac-

tuación de la política social no es la persona con necesidades, sino el parado, y que con frecuencia genera desigualdad con un gasto que debería funcionar no sólo como estabilizador, sino como igualador. Y es imprescindible la firma por España de los convenios internacionales de apoyo a la familia sin restricciones.

c. Como el incremento de recursos inevitable que necesita en España la protección social puede generar una disminución del apoyo existente a las políticas sociales por entender los sectores más conservadores de sus contribuyentes que sus recursos se despilfarran o que son inútiles por los abusos y la picaresca, es necesario utilizar fórmulas de control eficaces. Un sistema de protección social tiene dos caras, las prestaciones y el control, y de la misma forma que una moneda no puede ser falsa sólo en una cara, si en un sistema de protección social falla el control, acabarán deteriorándose las prestaciones. Los controles deben ser la evaluación científica de los programas, y el uso de la red de servicios sociales de nivel primario como instrumentos de detección de las situaciones de desprotección y de sobreprotección. No se trata sólo de cambiar normativas autonómicas y estatales, sino de conseguir un uso socialmente más eficiente de recursos que ya están y que pueden aliviar la situación de personas maltratadas por la inanidad del sistema. Lo que ha pasado con el *stock* de viviendas vacías de las entidades financieras cuando los ayuntamientos han frenado los desahucios es una prueba bastante obvia de que hay problemas sociales que pueden reducirse utilizando los acuerdos y la imaginación, no solo el BOE.

d. La discusión sobre la renta básica, apasionante desde todos los puntos de vista, queda al margen de los contenidos de este artículo, pero si quisiera dejar clara mi posición a favor no de nuevas prestaciones, sino de incrementar decididamente y de reconfigurar redes y prestaciones existentes: el control de las viviendas vacías por los ayuntamientos; las becas, las escuelas infantiles, los comedores

escolares y los programas de educación compensatoria en el ámbito educativo; las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social por hijo a cargo y la maternidad no contributiva; los subsidios de desempleo para poblaciones crónicamente inempleables, que no son numerosas pero que existen. Diferentes situaciones necesitan de medios diferentes, y esto no es un problema de recursos, sino también de mentalidad.

e. Y por último y fundamental, la obsesión por no duplicar y por situar cada plano de la acción social en una administración como competencia exclusiva, ajena al principio de colaboración institucional defendido por la Constitución Española, no es sino una forma de permitir a las administraciones disminuir los recursos y ampliar los recortes ya realizados. Colaboración antes que exclusividad, integración de programas antes que discusiones competenciales.

Notas

¹ Informes del Ministerio de Empleo sobre el Fondo de Reserva en 2011, 2012, 2013 y 2014, presentados ante el Congreso de los Diputados por el Ministerio de Empleo.

² Liquidaciones presupuestarias del Sistema de la Seguridad Social 2011 y 2015. Intervención General de la Seguridad Social. seg-social.es

³ Encuesta de Condiciones de Vida 2015. Instituto Nacional de Estadística. Mayo 2016.

⁴ Más solas que nunca. La pobreza infantil en familias monoparentales. Assiego, Violeta y Ubrich, Tomás. Madrid junio 2015. Eurostat, SPROSS, diferentes estadísticas 2015 y 2016.

⁵ Eurostat, SPROSS, diferentes estadísticas 2015 y 2016.

⁶ *La educación y la desigualdad*. Calero Martínez, Jorge. Informe sobre Desigualdad en España 2015, Fundación Alternativas. Madrid, 2015.

⁷ Presupuestos Generales del Estado 2016.

⁸ OECD Statistics.

⁹ Jiménez-Martín, Sergi, Vilaplana, Cristina, Viola, Andrea Analía. Informe 2016. I Observatorio de Dependencia de Fedea. Madrid, febrero 2016.

¹⁰ Varios. Informe 2015 Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. Madrid, febrero 2016.

Política de vivienda contra la desigualdad

CARME TRILLA BELLART

Economista

Resumen

La desigualdad en España es una de las más elevadas de Europa y de las que más ha crecido en los años de la crisis. La vivienda juega un papel determinante de la desigualdad. El artículo expone cómo la vivienda es la partida más costosa que soportan los hogares españoles en su estructura de gasto y cómo ello lleva a tasas de sobre-esfuerzo extremadamente elevadas. También analiza las diferencias con otros países en el ámbito de la vivienda pública y del gasto público a favor de los hogares con más dificultades. Y pone de relieve nuestros déficits de políticas públicas de vivienda. Reclama mayor provisión de vivienda pública y social para cubrir el gap respecto de los países de nuestro alrededor; aumento de las transferencias a las familias para el pago de la vivienda y de los suministros; y controles de precios a través de políticas urbanísticas exigentes y pactos sociales de mercado.

Palabras clave: desigualdad, vivienda; alquiler; política de vivienda.

Abstract

The inequality in Spain is one of the most elevated of Europe and has grown even more in the years of the crisis. Housing costs play a determining role of the inequality. The article exposes how housing is the more expensive item than the Spanish households support in his structure of cost and so it takes to extremely elevated overburden rates. Also it analyzes the differences with other countries in the scope of the public house and in the public expenditure in favor of the households with more difficulties. It describes our deficits of public housing policies. And propose greater provision of public and social housing to cover gap respect to other European countries; increase of the transferences to the families for the payment of the house and facilities; and controls of prices through demanding city-planning policies and market social pacts.

Key words: inequality, housing, housing policies.

“Las respuestas a las crisis son opciones políticas. Las que no priorizan la justicia social generan más desigualdad y más pobreza. España se encuentra en el punto en el que rectifica o pierde tres generaciones de bienestar, derechos sociales y democracia, para convertirse en una sociedad dual de ricos y pobres”.

Intermon-Oxfam¹

la parte de población más rica (por encima de la media). En el mismo período, en cambio, otros países como el Reino Unido que también se hallaban en índices superiores a la media de la UE 27, han hecho un esfuerzo por descender y mejorar la distribución igualitaria de los ingresos aproximándose a esta media (de 32,6 a 31,6).

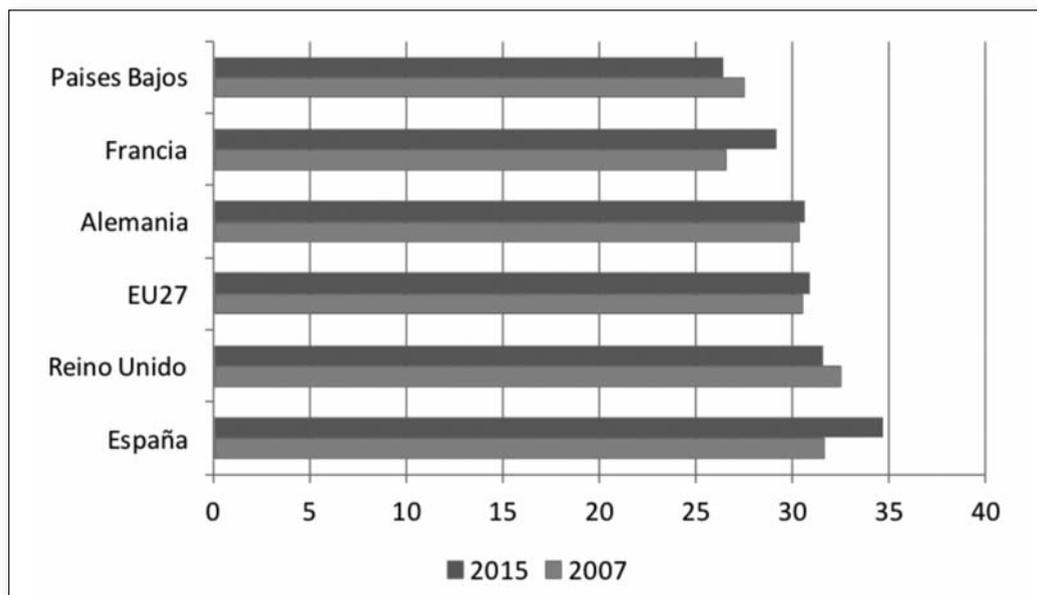
Evolución de la desigualdad en España

La desigualdad en España es una de las más elevadas de Europa y no ha parado de crecer desde el inicio de la crisis de 2007. Utilizando el indicador de Gini² (gráfico1) vemos cómo el año 2007 nuestro índice estaba situado en 31,7 –por encima de la media de la UE 27– y que hemos aumentado hasta 34,7, en 2015, lo que equivale a haber transferido más de un 10% de los ingresos de la parte de población más pobre (por debajo de la media) a

Como dice Intermon-Oxfam, *“Con el rumbo que van tomando las medidas contra la crisis, España va camino de convertirse en un país más pobre, más desigual, con menos derechos sociales y con una democracia mermada. Será así en la medida en que los argumentos financieros sigan imperando sobre los sociales y políticos, permitiendo que la riqueza siga acumulándose lejos del alcance de las clases medias, mientras éstas pierden sus puestos de trabajo o su capacidad adquisitiva, más personas pasan a engrosar las listas de vulnerabilidad y la pobreza, y son precisamente los más pobres los que quedan abandonados a su suerte”.*

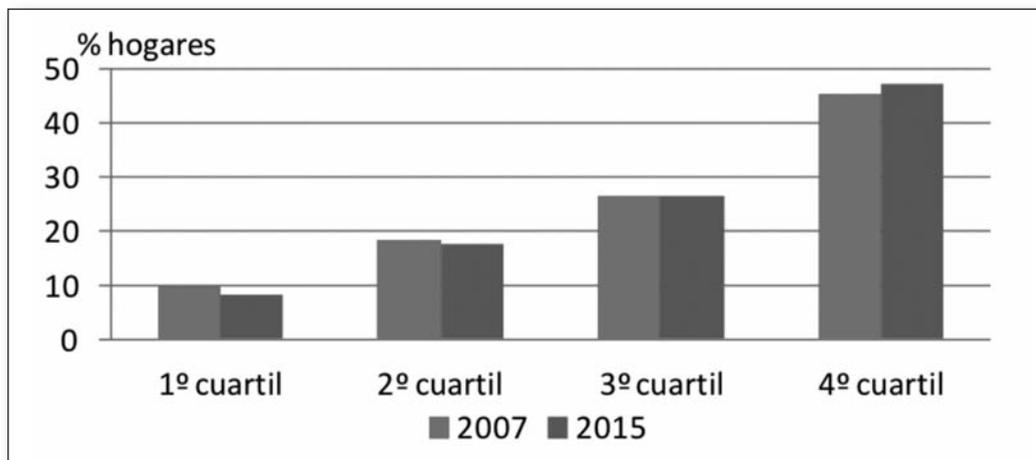
Gráfico 1

Evolución de la desigualdad según países europeos, 2007-2015.
Índice de Gini (0 a 100)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

Gráfico 2
Distribución de la renta. España.
Porcentaje de hogares según cuartiles de ingresos



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

La distribución de la renta en España según tramos de ingresos y su variación entre 2007 y 2015 nos corrobora esta grave tendencia. Vemos, en efecto, en el gráfico 2, cómo el porcentaje de ingresos que percibían los hogares de los dos primeros cuartiles ha descendido en cerca de dos puntos a favor básicamente de los hogares del cuartil más alto.

Es esta una evolución tristemente conocida y que demuestra una falta de voluntad política de poner remedio efectivo a los problemas de desigualdad de nuestro país que se han visto acentuados por una crisis que ha hecho mella en los sectores más desfavorecidos. Las recetas de austeridad presupuestaria aplicadas a rajatabla han incidido de forma directa sobre aquellos que tienen una mayor dependencia del gasto público para desarrollar sus vidas por lo que, sobre ellos, el azote ha sido doble.

De los muchos elementos que han jugado en el agravamiento de la situación, nos interesa destacar en este artículo el de la vivienda que, aun a pesar de haber tenido una visualización pública notable a raíz de los tristísimos

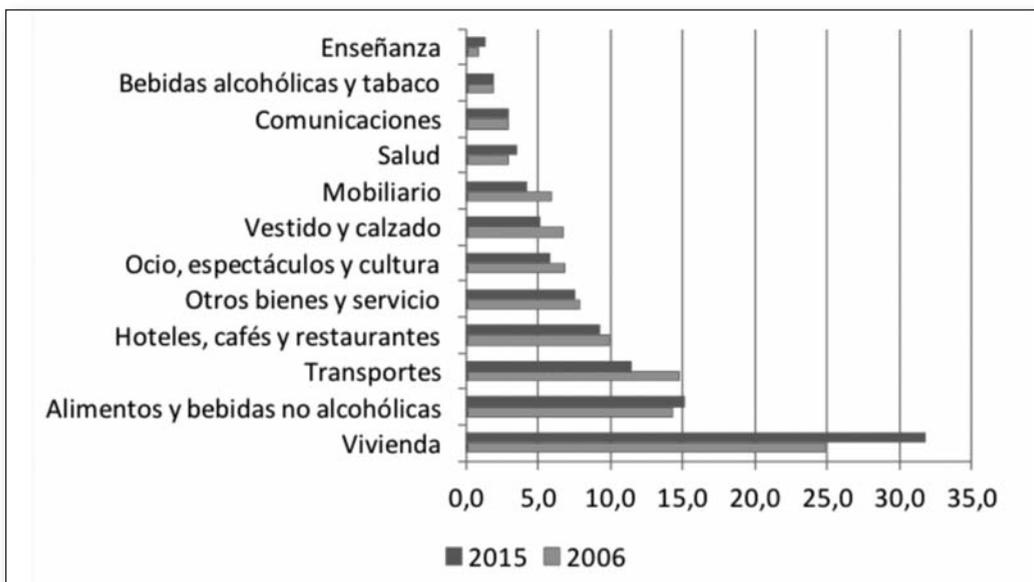
y demasiado abundantes episodios de desahucios, no ha recibido un tratamiento político acorde con su gravedad: más de 500.000 lanzamientos de vivienda practicados entre los años 2008 y 2015 (más de 1,5 millones de personas que han perdido su hogar)³. La vivienda como determinante de desigualdad, difícil de recoger en las frías estadísticas que nos hablan de ingresos pero no de costes.

El gasto familiar en vivienda como elemento determinante de desigualdad social

La vivienda es la partida más costosa que soportan los hogares españoles en su estructura de gasto. Según la Encuesta de Presupuestos Familiares⁴, el gasto en vivienda supuso el año 2015, el 31,8% del total, tal como se observa en el gráfico 3.

Esta es una característica estructural de nuestra sociedad que llama potentemente la atención por su gran diferencia con cualquier otro de los componentes del gasto familiar. Obsérvese que el siguiente componente por

Gráfico 3
Estructura del gasto medio de los hogares en España, por grupos.
% sobre el total



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta anual de Presupuestos Familiares, INE.

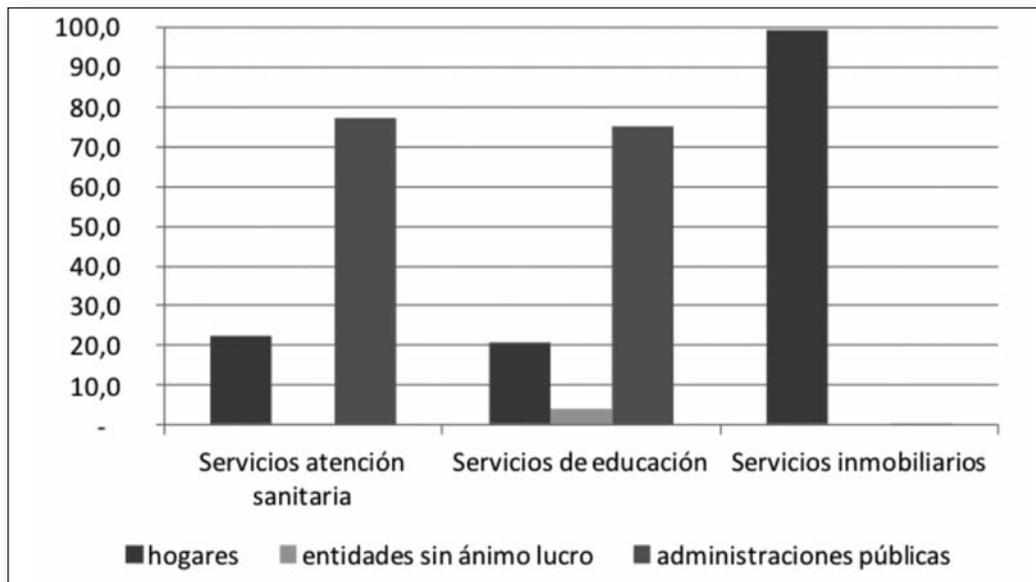
orden de importancia en el peso es la alimentación, pero representa escasamente la mitad de lo que destinamos a vivienda; por no hablar de los gastos en salud o en enseñanza que representan porcentajes mucho más bajos, del orden del 3% o del 1%.

Pero aun siendo esta característica suficientemente explícita de la importancia de la vivienda en nuestro sistema de vida, observamos en el gráfico que, además, entre los años 2006 y 2015, el lastre de la vivienda ha sido el que ha experimentado mayor crecimiento, habiendo pasado de representar el 25% al 32% antes citado: un aumento de 7 puntos, muy alejado de cualquier variación de cualquier otro de los componentes del gasto, alguno de los cuales en este mismo período de tiempo ha descendido. Podría decirse, en efecto, que el crecimiento en gasto en vivienda ha sido soportado a costa del descenso en el gasto en transportes, en ocio o en vestido, entre otros.

Evidentemente, no es que otros servicios que utilizan los hogares para desarrollar su vida sean menos costosos, sino que, del juego entre coste soportado directamente por el hogar y coste soportado por el Estado o por la sociedad, la resultante efectiva es la que nos muestra el gráfico.

El hecho de que el peso de la enseñanza en el gasto del hogar sea sólo del 1,4%, o que el peso del gasto en salud sea sólo del 3,5%, no se debe a que se trate de servicios utilizados por los hogares que tienen un coste bajo, sino, al contrario, que, al ser entendidos como ejes fundamentales del estado del bienestar, reciben las aportaciones públicas necesarias para hacerlos asequibles a todos y garantizar así el derecho a su disfrute, tal como lo exigen las grandes cartas constitucionales y de derechos humanos. No se explicaría el bajo coste familiar en enseñanza si no dispusiéramos de un sistema público de enseñanza que absorbe el 5,8% del PIB y que se complementa con este

Gráfico 4
 Gasto en consumo final en servicios de bienestar. España
 % del gasto total según agentes



Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Nacional de España. Tablas input-output de origen y destino. 2011. INE 2015.

1,4% que aportan las familias de sus economías particulares. Y no se explicaría el bajo coste familiar en salud si no dispusiéramos de un potente sistema de sanidad pública que supone el 5% del PIB, junto con un sistema público de pensiones y ayudas directas a las familias para el pago del gasto en enfermedad y asistencia médica que supone el 27,4% del total de gasto público en protección social –como se puede ver en el gráfico 5– que permiten que las economías familiares puedan destinar sólo el 3,5% de sus gastos a este concepto.

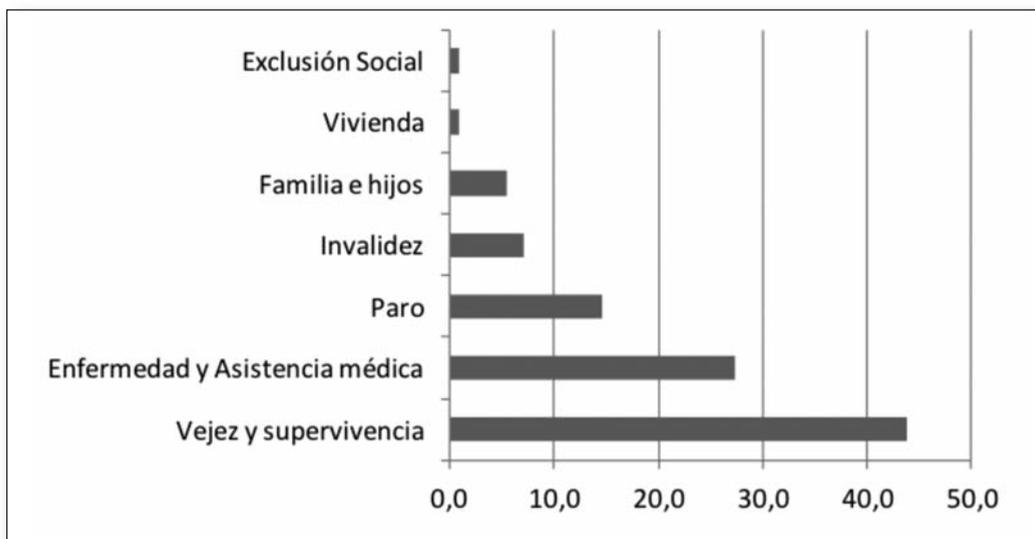
En el caso de la vivienda, el planteamiento es totalmente distinto. El presupuesto público en vivienda, entendido como la prestación del servicio desde unas infraestructuras de titularidad pública –parque público o concertado de vivienda de alquiler–, o como transferencias directas a las familias para el pago de la vivienda, no alcanzaba el año 2011 ni tan siquiera el 0,23% del PIB, por lo que las economías do-

mésticas deben soportar sobre sus espaldas la práctica totalidad del coste del servicio vivienda al que, sin embargo, tienen reconocido un derecho constitucional.

El gráfico 4, que refleja los datos del gasto en consumo final de algunos servicios básicos a partir del desglose de las tablas input-output de la economía española, muestra de forma clara la distinta percepción que dentro del sistema de bienestar español reciben los servicios de atención sanitaria, los de educación y los de vivienda. Para los dos primeros está asumido que una parte muy significativa del gasto global debe recaer sobre el presupuesto público, más del 75%, en ambos casos, mientras que para los servicios inmobiliarios que son los que recogen todos los servicios de vivienda (alquileres y alquileres imputados para las viviendas de propiedad usadas por sus propietarios), el 99,5% del gasto está dejado en manos de los propios hogares.

Gráfico 5

Estructura del gasto público en protección social por funciones. España. 2011
% sobre el total



Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas de la Protección Social. INE.

La misma idea se ve corroborada si entramos en el análisis de la estructura por funciones del gasto público español en protección social que refleja el gráfico 5. Las transferencias públicas a hogares en materia de vivienda suponen escasamente el 0,9% del total, e incluso, si a ello uniéramos, como suele hacerse, el gasto destinado a combatir la exclusión social, alcanzaríamos un exiguo 1,7% del total.

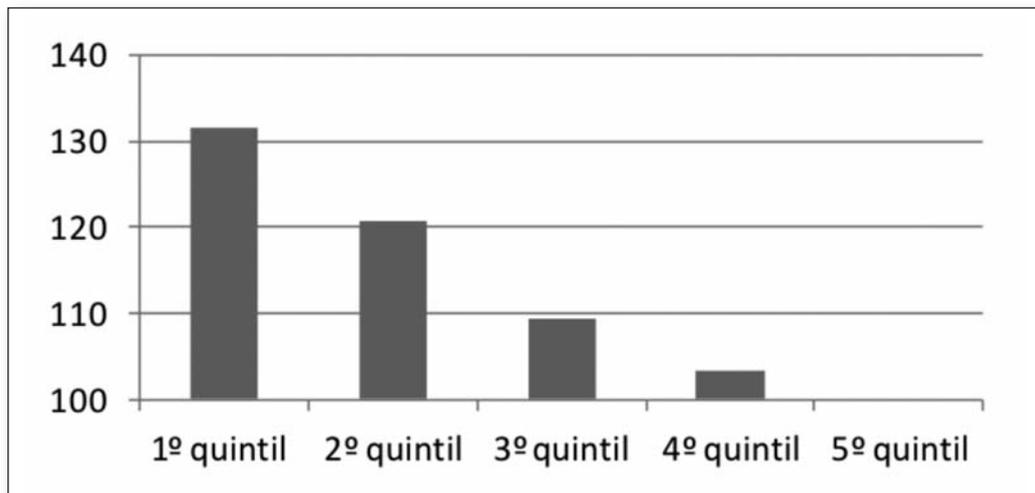
Desde las dos ópticas, la macroeconómica del consumo final en la Contabilidad Nacional, y la de las Cuentas del Gasto Público en Protección Social, queda suficientemente explicado el elevado peso del servicio vivienda que recae sobre las economías domésticas.

Pero, si esta es la situación a la que debe hacer frente la media de los hogares españoles, mucho más grave resulta para los que disponen de menos ingresos, tal como nos lo muestra el gráfico 6 que compara el coste de la vivienda entre grupos de hogares según quintiles de ingresos. Si situamos este coste

en 100 para el tramo de ingresos más elevados, vemos como sube a 121 para el tramo del segundo quintil de ingresos y hasta 132 para el del primer quintil. Dicho de otro modo, los hogares situados en el primer quintil de ingresos soportan un peso del coste de la vivienda un 32% superior al de los del quintil de mayores ingresos.

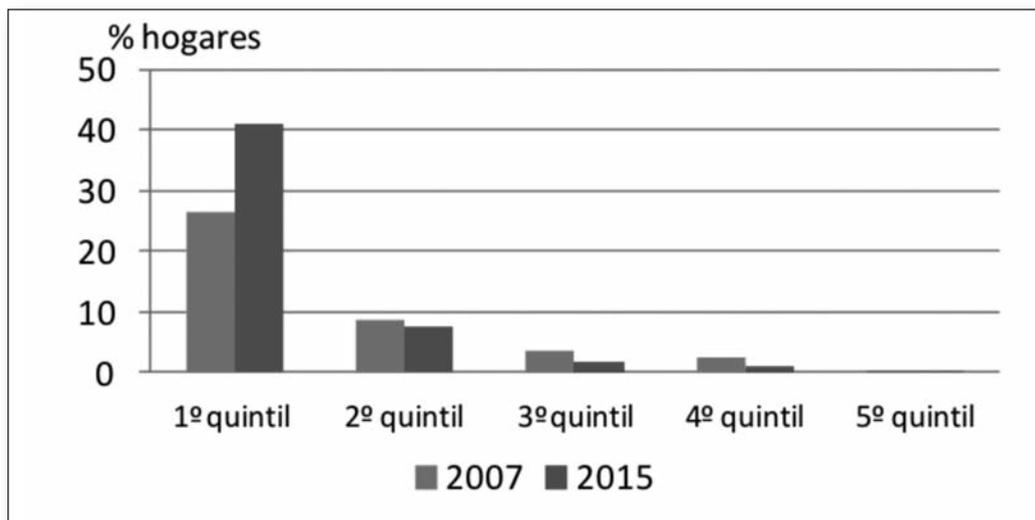
Otra forma de observar la importancia que adquiere la vivienda en la vida de los hogares desde el punto de vista económico es utilizar la tasa que propone Eurostat del llamado sobreesfuerzo. Se trata de determinar qué porcentaje de hogares destina más del 40% de sus ingresos al pago de la vivienda y de los suministros de agua, luz y gas. Se sobreentiende que es éste un límite que pone una señal de alerta sobre situaciones de potencial riesgo de impago, bien sea de los alquileres o hipotecas, bien de los recibos de los suministros, ambos de suma gravedad por lo que pueden implicar de pérdida de la vivienda, o de corte de la provisión de suministros.

Gráfico 6
 Gasto familiar en vivienda según tramos de ingresos. España. 2010.
 Base 100, 5º quintil



Fuente: Elaboración propia a partir de la “Structure of mean consumption expenditure of private households”. Eurostat.

Gráfico 7
 Tasa de sobreesfuerzo en vivienda según tramos de ingresos. España
 % de hogares que destinan más del 40% de sus ingresos mensuales al pago de la vivienda
 y suministros



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

De acuerdo con este concepto, en el año 2007, el 8,3% de los hogares españoles superaban la tasa de sobre esfuerzo, y este porcentaje ha subido hasta el 10,3% en el año 2015. Pero esta situación de sobre esfuerzo de la media de los hogares, sufre diferenciales muy llamativos cuando la analizamos según tramos de ingresos, como nos muestra el gráfico 7. Así, mientras que para los hogares del quinto quintil de ingresos, la tasa de sobre esfuerzo sólo afecta al 0,2% (e incluso ha descendido respecto del 0,4% del año 2007), y para los del cuarto quintil, afecta sólo al 1,1%, progresivamente va subiendo hasta llegar a afectar de modo grave a los hogares del primer quintil de ingresos, los cuales, como vemos, han experimentado, además, una subida espectacular en el período 2007-2015, del 26,4% al 41%.

De igual modo, si observamos el gráfico 8, vemos cómo el sobre esfuerzo en vivienda se concentra en los hogares que tienen ingresos por debajo del 60% de la mediana, es decir, de los hogares que se encuentran por debajo del

umbral de pobreza. Para ellos, la tasa de sobre esfuerzo ha subido del 27% al 31%, entre los años 2007 y 2015.

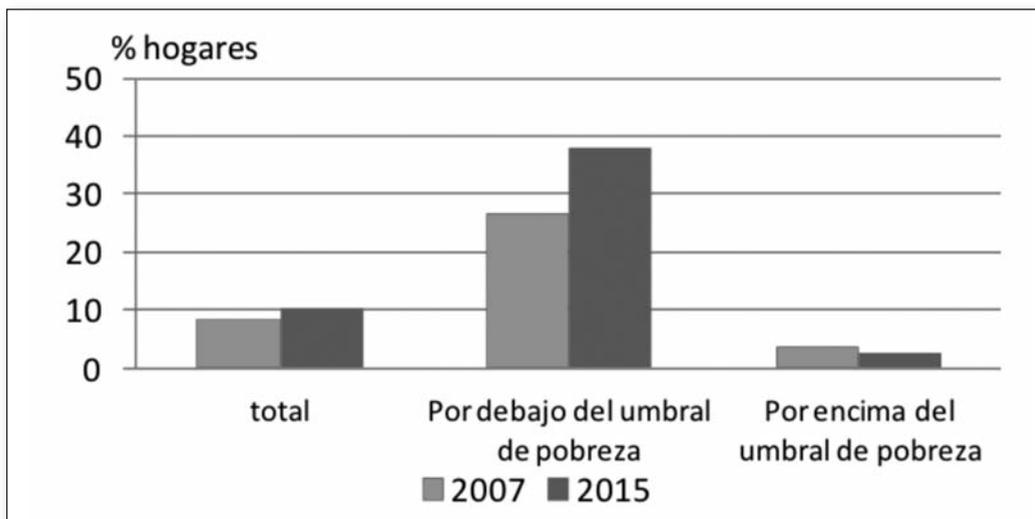
Nuevamente ponemos el dedo índice señalando como población especialmente vulnerable a la que se halla por debajo del umbral de pobreza y soporta un coste de la vivienda cuatro veces superior al del resto de la población.

Régimen de tenencia de la vivienda como determinante de la desigualdad

Una mención específica requiere para el caso de España, la particularidad de los hogares que residen en viviendas de alquiler a precio de mercado, ya que para ellos la tasa de sobre esfuerzo ascendía, el año 2015, al 43,3% (36%, el 2007), siendo ésta la tasa más elevada de todos los países europeos, con la única excepción de Grecia donde ha llegado a alcanzar el 54,4%.

Gráfico 8

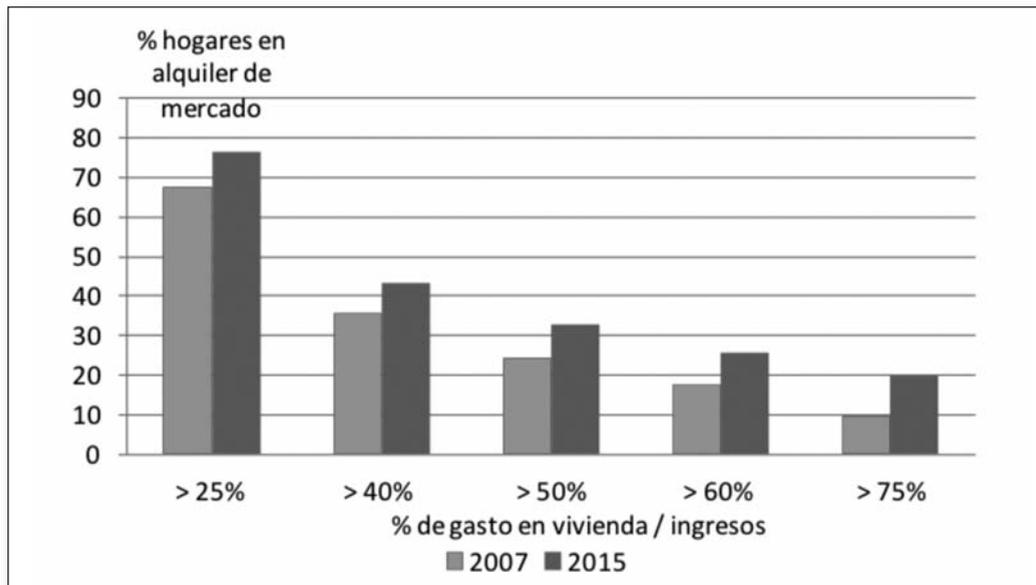
Tasa de sobre esfuerzo en vivienda según nivel respecto del umbral de pobreza. España. % de hogares que destinan más del 40% de sus ingresos mensuales al pago de la vivienda y suministros



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

Gráfico 9

Gasto en vivienda de los hogares inquilinos de viviendas de alquiler a precio de mercado. España
 % de hogares según el porcentaje de gasto en vivienda y suministros respecto de sus ingresos mensuales



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

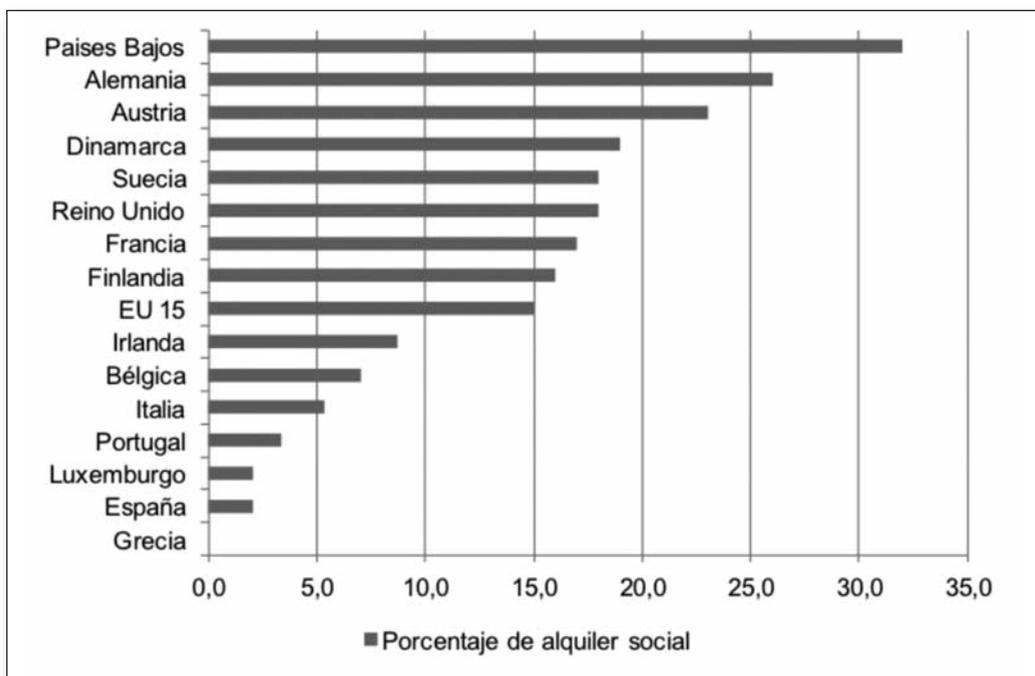
Es decir, que un 43,3% de los hogares que viven en viviendas de alquiler a precios de mercado –que son, además, el 99% del total de hogares que vive en alquiler– se encuentran en situación de grave riesgo económico a causa del coste de la vivienda que soportan.

Vemos con mayor detalle en el gráfico 9 cuál es el peso que soportan los hogares que viven en viviendas de alquiler a precio de mercado. Un 76,5% de ellos destina más del 25% de sus ingresos al pago de la vivienda y suministros (y este porcentaje ha subido en los últimos ocho años desde el 68%); un 43% destina más del 41%, como hemos visto antes; un 33%, destina más del 50% (cuando era el 24%, en el año 2007); un 26% destina más del 60% (cuando era el 18%, en el 2007); y, todavía, un 20% destina más del 75% de sus ingresos a esta finalidad (habiéndose doblado el porcentaje desde el 10%, del 2007).

No nos debería extrañar en absoluto, a la vista de estos datos, que los desahucios de viviendas de alquiler sean hoy en nuestro país una verdadera plaga: casi el 70% del total de lanzamientos practicados no han tenido como origen viviendas hipotecadas sino viviendas alquiladas.

Es por ello que resulta de la máxima importancia no falsear el debate centrándolo exclusivamente en el dilema propiedad-alquiler en el que tan recurrentemente se incurre como fórmula sencilla de explicación de los problemas de vivienda en nuestro país. Las graves dificultades de vivienda en España, como se ha visto en los apartados anteriores, no residen en el régimen de tenencia, o, mejor dicho no residen en la dicotomía compra a precio de mercado/ alquiler a precio de mercado, sino en la práctica ausencia de apoyo público al servicio de vivienda que hace recaer este costoso bien necesario en las economías do-

Gráfico 10
Parque público de vivienda en Europa. 2010
% de viviendas de alquiler público/social sobre el total de viviendas principales



Fuente: Elaboración propia a partir de las “Statistiques du logement dans l’Union Européenne. Edition 2010”.

mésticas en su integralidad. Este es el punto neurálgico que nos distingue de la mayoría de países europeos que han entendido –o vienen entendiendo desde hace más de setenta años– que la provisión de vivienda forma parte indisoluble del estado del bienestar y que, por lo tanto, debe contar con el apoyo público suficiente para que nadie quede excluido de este derecho.

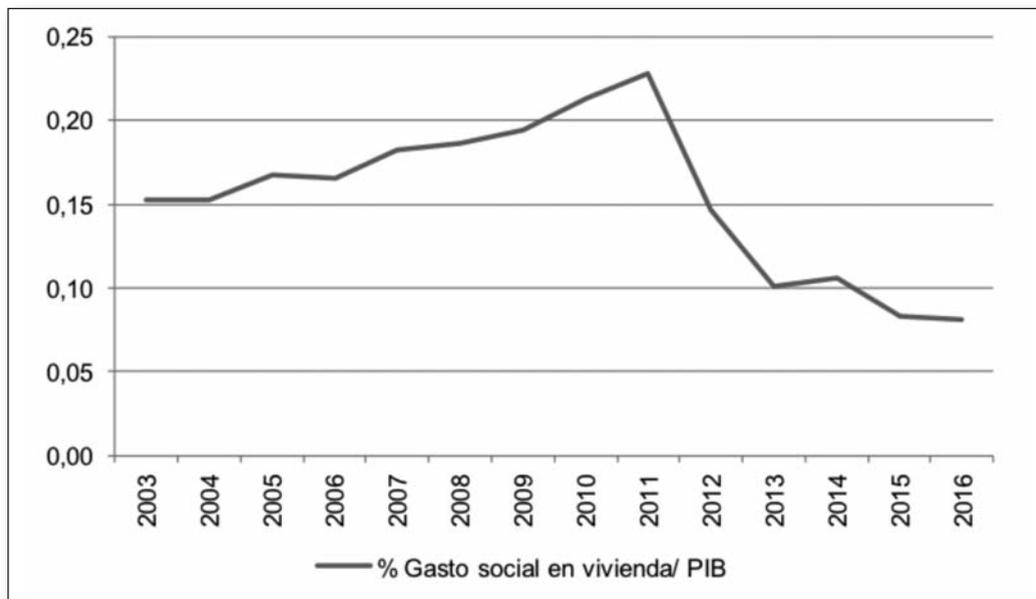
Con el gasto público en servicios de vivienda que hemos visto antes, –escasamente 538 millones de euros en el año 2011–, y un parque público de viviendas que no llega ni al 1% del total (gráfico 10) resulta del todo imposible asegurar alojamiento digno a una población con ingresos bajos que no puede soportar por sí misma el elevado coste de este bien.

Actuaciones públicas en materia de vivienda desarrolladas durante la crisis

“La desigualdad es un lastre para el desarrollo incluso cuando se recupera el crecimiento económico”. “El compromiso político con el bienestar general –con las políticas sociales– es crucial para la recuperación y la participación ciudadana válida y consolida los cambios”¹⁵.

Frente a la grave situación descrita, las políticas de vivienda seguidas en España en el período 2007-2015, que la han ignorado, se han concentrado en dar respuesta a la crisis financiera y bancaria y han abandonado radicalmente las problemáticas de las familias; tanto de las que han tenido problemas sobrevenidos para hacer frente al coste de su vivienda, co-

Gráfico 11
Gasto público en vivienda en España. 1985-2016
Millones de euros



Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos generales del Estado.

mo de las que no pueden ni tan sólo plantearse el acceso a una vivienda.

Siendo como era –y como se ha visto antes– el porcentaje del gasto público en vivienda en relación al PIB de los más bajos de Europa en el año 2011 –del 0,23%–, desde entonces hasta hoy no ha dejado de descender (gráfico 11), habiéndose situado en los Presupuestos generales del estado de 2016 en el 0,08%, cuando la media europea es del 0,6%, y en países como Francia llega al 0,9% o como en el Reino Unido, al 1,59%.

El Ministerio de Vivienda, a partir del año 2011 ha desaparecido y ha quedado reducido a una dirección general sin apenas contenidos y sin recursos económicos para establecer planes de vivienda potentes, como si los problemas que la calle ha ido mostrando machacadamente en los medios de comunicación estuvieran produciéndose en otro país.

Las modificaciones legislativas reclamadas hasta la saciedad por los grupos políticos, los movimientos de masas, las entidades sociales y algunos parlamentos autonómicos, para hacer frente a las situaciones de sobreendeudamiento, han sido desoídas, y España es aún hoy un país sin regulación del sobreendeudamiento de las personas físicas y hogares. Con lo cual, la resolución de los conflictos queda en manos exclusivamente, o bien de los juzgados –que no cuentan con leyes adaptadas a las nuevas realidades, más allá de algunas sentencias europeas puntuales–, o bien de procesos de mediación estrictamente voluntaria, es decir débil y difícil de exigir por parte del deudor.

El tratamiento de las deudas hipotecarias ha sido regido bajo criterios exclusivos de penalización, negándose los acreedores –entidades financieras– a aceptar la que habría sido la lógica, inteligente y justa fórmula de solución pa-

ra la gran mayoría, consistente en la aplicación de quitas importantes en las deudas para dejar las cuotas de amortización en niveles soportables para los hogares que han sufrido pérdidas de trabajo o de ingresos. Quitas que se negaron y se niegan todavía a aplicar a los particulares y que, sin embargo, acaban aplicando cuando transfieren o bien las viviendas hipotecadas, o bien los préstamos hipotecarios a compradores institucionales como grandes fondos de inversión o como la SAREB⁶. O que acaban aplicando cuando aceptan las daciones en pago, dejando con ello al deudor sin vivienda.

El parque de viviendas vacías generado por el corte brusco que supuso la irrupción de la crisis en el verano de 2007 cuando el país estaba produciendo más de 600.000 viviendas al año, no ha sido sometido a decisiones de pacto político y social para utilizarlas para finalidades sociales y para dar un vuelco que habría podido ser histórico en el exiguo parque de viviendas público del que adolece endémicamente nuestro país. De este modo, nuevamente, las autoridades en materia de vivienda han hecho dejación de sus responsabilidades, han actuado indolentemente y han malogrado la gran oportunidad que se les ofrecía para sentar las bases de futuro que podrían dar una solución potente y duradera a los problemas de vivienda en España.

Por el contrario, las entidades financieras han presionado hasta tal punto a los responsables políticos que han debilitado aún más la posición de los inquilinos de viviendas en alquiler, consiguiendo que se aprobara por un procedimiento exprés —que, por cierto, ha pasado desapercibido— la revisión de la Ley de Arrendamientos Urbanos del año 2009, mediante una nueva Ley⁷ que rebajó el número de años mínimo de los contratos, de 5 a 3, e introdujo cláusulas liberalizadoras y de mayor permisividad para acortar la estancias en las viviendas. Nueva Ley que tan sólo favorece a aquellos que están pensando en el alquiler co-

mo una oferta estrictamente ceñida a la época de crisis, es decir temporal y pasajera y que deja en la más absoluta inestabilidad e inseguridad a los que buscan vivienda y no pueden o no quieren comprar.

Por todo ello, las estrategias de futuro en nuestro país, para avanzar en una senda de reducción de las desigualdades haciendo más soportable el coste de la vivienda, especialmente para todos los que cuentan con ingresos medios y bajos, deberán centrarse y de forma muy decidida y comprometida en tres ejes políticos: a) mayor provisión de vivienda pública y social para cubrir el gap que tenemos respecto de los países de nuestro alrededor; b) aumento de las transferencias a las familias para el pago de la vivienda y de los suministros hasta llegar a estándares medios europeos; y c) controles de precios a través de políticas urbanísticas exigentes y pactos sociales de mercado.

Barcelona, junio de 2016

Notas

¹ Informe Intermon-Oxfam, nº32, 13 diciembre 2012. “Crisis, desigualdad y pobreza”.

² El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 100, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 100 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

³ Consejo general del Poder Judicial. “Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales”. 2016

⁴ Encuesta anual de Presupuestos Familiares, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística.

⁵ Intermon-Oxfam, *ibid*.

⁶ “Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria” creada en cumplimiento del Memorando de Entendimiento (MoU) sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, suscrito el 23 de julio de 2012 por la Comisión Europea y España.

⁷ Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

La transmisión intergeneracional de la pobreza

RAÚL FLORES MARTOS
Fundación FOESSA

Resumen

Hoy en día, la igualdad de oportunidades es más una aspiración que una realidad. Buena prueba de ello es que la realidad de la pobreza es algo que se puede heredar y que de hecho se hereda. 8 de cada 10 personas que vivieron graves dificultades económicas en su infancia-adolescencia, las están reviviendo en la actualidad como adultos. El mayor riesgo que tienen las personas que han vivido su primera etapa vital dentro de un hogar en pobreza, de sufrir problemas económicos y situaciones de pobreza en su vida adulta, es lo que denominamos “transmisión intergeneracional de la pobreza”. El nivel de renta, la relación con la actividad económica y la ocupación, así como los niveles de estudios, se encuentran relacionados entre padres e hijos, por lo que existe una asociación entre condiciones de vida de unas generaciones y las siguientes. Ante esta situación se hace necesaria una política pública específicamente dirigida a luchar contra la transmisión de la pobreza, y una modificación importante en el contenido, en el sujeto y en el método de la intervención social con las familias.

Palabras clave: transmisión intergeneracional, pobreza, infancia, exclusión social, desigualdad.

Abstract

Nowadays equal opportunity is more an aspiration than a reality. Proof of this is the reality of poverty is something that can be inherited and that in fact it is inherited. 8 out of 10 people who experienced serious economic difficulties in their infancy-adolescence, are reliving today as adults. The higher risk for people who have lived their first vital stage in a home in poverty, suffering economic problems and situations of poverty in their adult life, it is what we call “intergenerational transmission of poverty”. Income level, the relation with economic activity and occupation, as well as levels of education, are related between parents and children, so there is an association between living conditions and the next few generations. In this situation a public policy to fight against transmission of poverty, and a major change in the content, in the subject and method of social intervention with families, is necessary.

Key words: intergenerational transmission, poverty, childhood, social exclusion, inequality.

El contexto de la pobreza y la exclusión social infantil y familiar

En palabras del filósofo y sociólogo Bauman, *“Se mide la capacidad de un puente para soportar el peso, por la fuerza de su pilar más débil. La calidad humana de una sociedad debería medirse por la calidad de vida de sus miembros más débiles”*. Siguiendo este criterio, podemos concluir que la calidad humana de la sociedad española es claramente deficiente, y esto es debido a que nuestra sociedad no está garantizando una vida digna a algunos de sus miembros más débiles.

A día de hoy, la infancia es uno de los colectivos más débiles e insuficientemente protegidos, pero no olvidemos que en nuestro país, la pobreza infantil es la pobreza de las familias con niños, y que por lo tanto nuestra sociedad no está asegurando unas condiciones de vida dignas a las familias con hijos.

El reciente informe publicado por la Fundación FOESSA *“La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención”*, describe la situación de vulnerabilidad de las familias con hijos como una pobreza presente, pero también como una pobreza futura, en la medida en que asistimos a un proceso de transmisión de las dificultades económicas de una generación a otra, y del riesgo de que esta pesada herencia se siga produciendo si no hacemos nada por evitarlo.

En los últimos años, las cifras de pobreza y exclusión social infantil están creciendo en la mayoría de los países europeos, apuntando a la infancia como uno de los colectivos más débiles e insuficientemente protegidos. Según datos del INE de 2014, para los menores de 16 años, España es el tercer país de la UE con más pobreza infantil, tras Rumanía y Bulgaria. La pobreza infantil relativa en España es 1,5 veces mayor que en la UE27 (30% frente a al 21%), mientras que la pobreza severa duplica la tasa de la UE27 (16% frente al 8%). La exclusión social para 2013, medida según el Índi-

ce FOESSA (Lorenzo, F, 2014), alcanza al 25% de la población, y asciende hasta el 35% en el caso de los menores de 16 años, lo que significa que es 1,5 veces más probable entre los menores.

Aunque las tasas de pobreza y exclusión social de la infancia son importantes, hoy en día, el mayor riesgo de pobreza y de exclusión social se da entre las familias con hijos a cargo. Para el año 2014, la tasa de pobreza en los hogares sin menores fue de 16%, mientras que asciende al 28% en los hogares en los que hay menores, al 42% en el caso de familias monoparentales con hijos y al 44% cuando las familias tienen tres o más menores. Casi el doble de pobreza en los hogares con menores y casi el triple de pobreza entre las familias numerosas. La tasa de exclusión social de los hogares en España se multiplica por 1,5 cuando en las familias convive algún menor de 18 años, y por 2,5 cuando estamos ante una familia numerosa. La exclusión social oscila, por tanto, del 22% global al 32% de las familias con menores, al 47% de las familias monoparentales y al 54% de las familias numerosas.

Este fenómeno social es, a día de hoy, una de las cosas que más distingue la realidad social española de los países de nuestro entorno. La brecha en la tasa de pobreza entre los hogares sin menores y con menores, es en España tres veces superior a la UE27. Mientras que el diferencial en la tasa de pobreza entre hogares sin menores dependientes y con menores dependientes es del 27% en la UE27, el diferencial alcanza el 75% en España.

Aunque la pobreza y la exclusión de las familias con menores, es previa a la crisis económica, se ha hecho más extensa y más intensa en los últimos años. Una realidad observada en el crecimiento de las tasas de pobreza (del 22% en 2005 al 28% en 2014) y tasa AROPE (del 26% en 2005 al 34% en 2014). El incremento de la pobreza y de la exclusión en los hogares con menores ha ocurrido en los mismos momentos en los que estas tasas se han mantenido estables o incluso han descen-

dido en los hogares sin menores. Reafirmando por tanto la especial vulnerabilidad que tienen las familias con hijos y la necesidad de una atención preferencial y urgente por parte de las políticas sociales de infancia y familia.

La inversión en familia e infancia

Nuestro modelo de protección social está centrado en el amparo del sector productivo de la población, a través de la protección del desempleo y de las pensiones de jubilación. Si bien antes los grupos con mayor riesgo de pobreza eran los mayores, ahora esto ha cambiado, pasando a concentrar el riesgo en las familias con menores. El mayor riesgo de pobreza y de exclusión social se da entre las familias con hijos. El riesgo de sufrir problemas económicos en las familias con menores es notablemente mayor al de cualquier otra configuración familiar. La pobreza se multiplica por 2 en los hogares con menores y casi por 3 entre las familias numerosas

El estado de bienestar en general y las políticas sociales en particular, lejos de reforzarse se han visto debilitadas. El gasto en protección social de la familia y los niños alcanzó un máximo de 343 euros per cápita en 2009, para disminuir a 295 euros per cápita en 2013. Este debilitamiento ha acontecido en un contexto en el que la inversión que el estado español realizaba en políticas públicas destinadas a la familia y la infancia era claramente insuficiente. Si nos comparamos con la media de la UE, España invierte poco en familia e infancia. La parte del PIB que España destina a la infancia y la familia es el 1,3%, frente al 2,2% de media de la UE27.

Además de la inversión insuficiente, el sistema español de impuestos y prestaciones ha sido y es uno de los menos efectivos en redistribuir las rentas familiares de toda la UE. Entre otros motivos, por la práctica inexistencia de prestaciones de carácter familiar. Mientras que las transferencias sociales consiguen reducir la pobreza de los mayores de 65 años en un

86%, la pobreza de los menores de 16 años solamente se consigue reducir en un 26%.

Las políticas sociales destinadas a apoyar y a proteger a la familia y a la infancia, deberían ser la justa devolución de la importante e insustituible labor que desarrolla la familia para el conjunto de la sociedad. Cualquier sociedad que aspire a la justicia y a la calidad humana no debería considerar la inversión en la infancia como una responsabilidad exclusiva de los progenitores, sino como una tarea de todos orientada al bien común.

La trasmisión de la pobreza

Al hablar de la transmisión intergeneracional de la pobreza (TIP), nos referimos a la correlación entre la capacidad económica de padres e hijos, a las dificultades a las que se enfrentan las personas que vivieron su infancia y adolescencia en un hogar en pobreza, para prosperar económica y socialmente. Dicho de otro modo, es cuando el “ascensor social”, que nos permite mejorar el nivel socioeconómico de nuestros padres no funciona correctamente. Un ascensor social que no tiene parada en las “plantas sociales más bajas” y que, por tanto, no recoge a las personas que habitan en las situaciones de pobreza y graves dificultades económicas.

En la transmisión de la pobreza intervienen elementos que van más allá del conjunto de valores, actitudes y motivaciones que las familias transmiten a sus hijos. Actúan de manera decisiva una serie de factores, que no dependen de la orientación de la familia, y que están relacionados con nuestro modelo de sociedad. Un modelo social y económico que perpetúa las situaciones de pobreza, a través de elementos de carácter estructural que intervienen en dicha transmisión de la pobreza, entre los que destaca el nivel de estudios, la situación laboral, la ocupación y la renta.

Vivir actualmente en un hogar pobre está positivamente relacionado con el hecho de haber

crecido en un hogar con dificultades económicas; las personas que crecieron en un hogar pobre tienen mayor probabilidad de ser pobres en su edad adulta incluso después de controlar todos los determinantes de la pobreza actual y pasada (Davía y Legazpe, 2013). Así mismo (Cueto, Rodríguez y Suárez, 2015) han analizado la causalidad entre las dificultades económicas de origen y las dificultades económicas presentes, partiendo de la hipótesis de que los adultos que sufrieron dificultades financieras durante la adolescencia tienen una mayor probabilidad de ser pobres en la etapa adulta, y que se trata de un fenómeno que persiste en presencia de todas las variables observables que marcan el riesgo de pobreza en la vida adulta.

Aunque en la transmisión de la pobreza entran en juego otro tipo de variables, como las expectativas transmitidas a los hijos, el capital cultural, las redes sociales heredadas, y otros factores más difíciles de analizar y con un menor nivel de abordaje en las investigaciones disponibles sobre la TIP, se ha demostrado hasta el momento cómo el nivel de instrucción, la situación laboral y la ocupación, así como la experiencia de haber tenido o no dificultades económicas durante la adolescencia están relacionados con la TIP, generando por tanto distintos riesgos de encontrarse en la pobreza en la vida adulta.

Lo que parece seguro es que, a pesar de que han sido muchos los factores y mecanismos analizados en torno a la TIP, todos ellos son estrictamente necesarios e importantes en el proceso de transmisión. Veamos a continuación algunos ejemplos de los más relevantes y claramente identificados en este análisis.

A pesar de que se ha producido una mejora generalizada en el nivel de estudios, como resultado de la universalización de la educación, la probabilidad de alcanzar niveles de estudios altos es mayor cuanto mayor es el nivel de formación de los progenitores. Por el contrario, la superación del nivel educativo ha sido de menor intensidad entre los hijos de padres y ma-

dres sin estudios. Buena prueba de esto es que 8 de cada 10 personas cuyos padres no alcanzaron la educación primaria, no han conseguido completar los estudios secundarios, o que la pobreza se multiplica por 2 entre aquellas personas cuyos padres no completaron ninguna etapa educativa.

Pero además, el éxito educativo se encuentra estrechamente relacionado con el nivel económico de las familias de origen, una relación especialmente significativa entre aquellas personas que se desarrollaron en familias con graves dificultades económicas: 4 de cada 10 adultos que vivieron su adolescencia con problemas económicos muy frecuentes, no consiguió alcanzar la educación secundaria.

La situación laboral y la ocupación de los progenitores son factores que se encuentran estrechamente ligados a la existencia o no de una fuente de ingresos y a la cuantía de la misma. De otra manera, ese estatus laboral ha sido identificado como un claro factor de transmisión intergeneracional entre padres e hijos, existiendo una alta correlación entre el desempleo de las familias de origen y el desempeño de trabajos no cualificados o cualificados de la agricultura y la pesca, y el mayor riesgo de sufrir problemas económicos y situaciones de pobreza en su vida adulta. Sirva como ejemplo de esta tendencia el hecho de que la pobreza se multiplica por 2 para los adultos cuyos padres permanecieron desempleados largos periodos de tiempo durante su infancia y adolescencia.

Se ha observado una importante relación entre el nivel de renta de los hogares de origen, el nivel educativo alcanzado y la situación económica de la que se disfruta. Por un lado, los problemas económicos en la infancia y adolescencia han actuado como freno a la adquisición de niveles educativos más altos. Y por otro lado, las dificultades económicas vividas al principio de la vida condicionan en gran medida las dificultades económicas en el presente. 8 de cada 10 personas que vivieron graves dificultades económicas en su infancia y adolescencia, las están reviviendo en la actua-

lidad como adultos. La pobreza se multiplica por 1,6 para aquellas personas que vivieron grandes dificultades económicas durante su infancia y adolescencia.

Propuestas para la intervención social

La necesidad de una política pública

La situación de exclusión y pobreza de los hogares plantea una cuestión de “necesidad” objetiva y clara. Evidentemente esto implica una actuación que afronte sus carencias, y aunque las transferencias sociales no son la solución, por sí mismas, sí que deben ser una parte importante de la misma. Es imprescindible disponer de las prestaciones que los servicios sociales intervinientes deben ofrecer. Los efectos más importantes y estructurales que unos servicios adecuados pueden conseguir tienen que ver con reducir la tasa de pobreza severa y de exclusión severa, haciendo efectivo que salgan de esa situación hogares que están en los niveles de pobreza más agudos.

Hacemos una llamada a la necesidad urgente de diseñar una política pública específicamente dirigida a luchar contra la TIP, y que aborde de manera integral todos los factores potencialmente transmisores de la pobreza y la exclusión social, pero que también aporte elementos de orientación y seguridad para atajar los mecanismos de transmisión menos visibles. Al mismo tiempo, es preciso reclamar la dotación económica que asegure la puesta en marcha y el desarrollo de la misma, así como la evaluación del proceso para la implementación de los ajustes precisos, y el rediseño de la política que inicie un nuevo ciclo. Una senda por recorrer de manera ininterrumpida hasta la consecución del objetivo de frenar la TIP.

Dicho esto, y dejando nuevamente constancia de la evidencia de que “las situaciones de ‘necesidad’ existen”, hay que cuestionarse si los recursos y los servicios actuales están haciendo frente a los factores generadores de la

TIP. En este sentido, el análisis elaborado hasta el momento nos permite plantear una serie de elementos que consideramos de alta importancia para esa política pública que haga frente a la TIP:

- Una inversión en educación que permita asegurar que el producto educativo que recibe la infancia no dependa de la capacidad que tengan sus padres para invertir en la enseñanza, al mismo tiempo que compense las desigualdades reales existentes entre los diferentes alumnos y las familias de estos, para lograr la prometida igualdad de oportunidades.
- La puesta en marcha de un servicio de “atención psicoeducativa” que, a través del apoyo psicológico y social a las familias, el apoyo psicopedagógico a los menores con deficiencias, así como el apoyo y las actividades en centros abiertos, colonias urbanas, casales y campamentos, sirva como herramienta eficaz en los hogares con problemas de integración social.
- Una inversión en políticas sociales y políticas redistributivas que consigan de manera eficaz la reducción de las desigualdades, de forma que al actuar sobre la desigualdad presente, actúe de forma preventiva sobre las desigualdades futuras.
- Una política de vivienda y urbanismo que se convierta en herramienta contra la reproducción y transmisión de las situaciones de vulnerabilidad y/o exclusión, y que no genere guetos ni espacios de segregación.
- Un sistema de prestaciones universales destinadas a la familia y a la infancia, que permita la generación de un entorno favorable para niños y familias, que sea un primer freno a la reproducción de la discriminación social, y que aporte un elemento de estabilidad y continuidad que vaya más allá de la situación económica puntual de cada familia.
- Una política de inclusión social a través de la activación de los progenitores, que contem-

ple un apoyo efectivo para la conciliación de la vida laboral y familiar de los padres, que la participación del mercado laboral no sea una penalización para las ayudas económicas que las familias han recibido con anterioridad, y una activación laboral que provea a las familias de un salario digno y suficiente para afrontar los gastos familiares y que configure el trabajo como un espacio de seguridad para la familia.

- El apoyo directo a las familias en su labor parental, mediante la provisión de servicios de orientación a los padres, debería servir para la creación de un entorno más estable para el desarrollo de los niños y niñas.

La necesidad de una nueva intervención social

La tarea de frenar la TIP es inabordable sin una política pública, pero también precisa de una mejora sustancial de los procesos de intervención que se desarrollan desde las entidades públicas y privadas que trabajamos en la acción social, por lo que las propuestas para la intervención social aunque dirigidas a toda la sociedad, tienen como destinatario principal aquellas entidades que prestan los servicios sociales.

La intervención social en general, pero de manera especial con aquellas familias que se encuentran o que pueden encontrarse en procesos de TIP, debería abordarse a través de estrategias adecuadas a la mejora del desarrollo y de la autonomía personal, de las relaciones en la familia y con el entorno social. Así como la modificación de los factores generadores de la TIP. Acciones que influyan en todo el núcleo familiar, con incidencia específica en aquellas personas más vulnerables y con mayor riesgo de reproducir los factores que inciden en la TIP, de modo que se puedan revertir las condiciones de riesgo, pobreza, y exclusión en las que se encuentre la familia y sus integrantes.

Una intervención social que debe cuestionarse el contenido de su acción, el sujeto de la acción y el método de la misma, y que además de

plantear una respuesta compleja (multidimensional), procesual (constante en el tiempo) y holística, resuelva de manera satisfactoria la cuestión de la calidad, del empoderamiento de los sujetos y del acompañamiento de las personas.

Una intervención de calidad

La intervención no debe ser contemplada como la simple adición de servicios y prestaciones. Una intervención que aspire a algo más que a unos “cuidados paliativos” y una intervención que frene y revierta la transmisión intergeneracional de la pobreza debe partir de la adecuada articulación de la calidad de las prestaciones, con la calidad de la intervención. Entre los cuestionamientos para esa intervención de calidad, cabe señalar como especialmente relevantes algunos planteados en (Linares, 2006) y (Renes, 2004):

- Las prestaciones que atienden situaciones gravemente carenciales hacen posible la mejora de la calidad de la intervención, al producirse un círculo “virtuoso”, ya que la mejora en las prestaciones posibilita una mejora en la calidad de la intervención.

- La adecuada o inadecuada articulación de las prestaciones y la intervención con las familias, condiciona el proceso promocional y socioeducativo. Por ello, uno de los elementos destacados a tener cada vez más presente es la función “preventiva” de las ayudas, una función que sólo pueden cumplir si no se quedan en la pura prestación, sino que se articulan en complementariedad con otros servicios e intervenciones.

- La necesaria adecuación entre necesidades y recursos, de forma que la potencialidad de los servicios pase a ser un factor potenciador de los procesos de superación de la pobreza y la exclusión. La intervención está desequilibrada a las puras prestaciones de emergencia y urgencia, entre las que deberían incluirse las referidas a la vivienda, la pobreza energética, y hacer frente a los gastos básicos de un hogar. Por lo que se plantea el reto de

hacer posibles otras prestaciones, como son especialmente las escolares, de “atención psicoeducativa”, las formativas y de mediación, las relacionales, etc., como prestaciones fundamentales para estas situaciones familiares.

- El refuerzo y ampliación de las ayudas que son “potenciadoras” de la participación de las personas en afrontar su propia situación. Aquellas ayudas que contribuyen sinérgicamente a un “trabajo integral”, deben ser priorizadas.

- La realidad de segmentación de la población por tipos de ayudas y por tipos de gravedad de la pobreza-exclusión, hace preciso evitar la dualización de la intervención social para eludir así el riesgo de una intervención de menor calidad en las situaciones más graves de pobreza-exclusión, que lejos de transformar su realidad, podría servir para su consolidación.

Una intervención con sujetos

La realidad de pobreza y exclusión de las familias convierte a sus componentes en sujetos frágiles, poco consistentes. Debilita la caracterización de las personas como sujetos de la acción. La dependencia que padecen y la carencia de autonomía hacen que estas familias sean reducidas a dependientes, a perceptores, a objetos de la prestación que necesitan y reciben (García Roca. 2010), añadiéndose de esta forma un nuevo factor más a la TIP.

Por tanto, es fundamental que el diseño y el método de la intervención social tenga desde su inicio la clara consideración de los participantes en la intervención como sujetos activos, más allá de percibir un servicio. Y esta tarea pasa inexcusablemente por una intervención orientada a potenciar la participación de las familias, de las personas.

El empoderamiento de las personas y el paso de perceptores a sujetos son inherentes a la calidad de la intervención, pero para dar el paso definitivo para romper con la TIP, afloran otros elementos relacionados:

- En el diseño de la intervención debe estar contenida la gestión adecuada de la dimensión relacional y socio-educativa; de forma que la realización de los servicios, incluso de sus prestaciones, sean acordes a la “relación de ayuda” para que puedan generar condiciones de participación y empoderamiento.

- La cuestión fundamental para la intervención social es que el proceso de ser sujetos es un proceso “promocional”, “socioeducativo”. Y esto es especialmente más necesario allí donde la necesidad del mismo es mayor porque la conciencia de su necesidad es menor.

Una intervención acompañada

Para hacer efectivas las relaciones entre servicios y familias es preciso asumir como método la articulación de las prestaciones con otros procesos de trabajo, siendo por tanto el proceso de trabajo con los hogares lo que establezca la estrategia de intervención, de forma que se evite el método lineal entre prestación-carencia o carencia-prestación, como ya se ha dicho, ineficaz como método para evitar la TIP. Por tanto la cuestión del método debe ser abordada teniendo en cuenta algunos aspectos importantes:

- La acción y los servicios se deben articular en un proceso de trabajo, lo que se contraponen con el trabajo puntual.

- Los servicios y las prestaciones deben ser adaptables a las condiciones y al contexto de la familia para que puedan formar parte de un proceso de trabajo de tipo promocional y de carácter socio-educativo.

- Un proceso de trabajo precisa de un tiempo para que la intervención genere cambios. Por lo que es sólo a través de un itinerario como la intervención puede avanzar, a diferentes ritmos, pero cargándose de elementos que retroalimentan el proceso y que se adaptan al ritmo de capacitación de las personas.

El método propuesto es el contrario al de una intervención fragmentada. Una interven-

ción integral, promocional que transforme a los sujetos de perceptores de prestaciones a sujetos responsables de su propio proceso personal, familiar y social. Este método de intervención precisa al menos de algunos elementos sustanciales:

- Precisa de la consolidación de la relación de ayuda, como una relación de acompañamiento entre los agentes de los servicios y los sujetos de la ayuda, basada en el potencial largo plazo, de forma que se genere un caldo de cultivo entre las personas que sea resultado y llave de un trabajo social bien hecho.

- Es obligada la transversalidad que articule la intervención desde un determinado programa con otros programas y con otros procesos de trabajo, siendo conscientes de que ningún programa agota todas las necesidades de un hogar perceptor y que el trabajo en red de las entidades es fundamental para asegurar la accesibilidad de los hogares a una intervención completa.

- Una intervención articulada en itinerarios de inserción, que consolide los procesos de trabajo. Unos itinerarios que posibiliten el acompañamiento de las personas, como fórmula propiciadora de estabilidad en la relación de ayuda, de “enganche” de las personas con espacios normalizados, y de acceso a los derechos.

- Una intervención realizada con enfoque comunitario y desde una dimensión que complete los vínculos comunitarios y asociativos, cerraría el círculo virtuoso de una intervención decidida a frenar la TIP.

Bibliografía

Ayala, L.; Martínez, R.; Sastre, M. (2006): *Familia, Infancia y Privación Social. Estudio de las situaciones de Pobreza en la Infancia*. Fundación Foessa-Cáritas Española, Madrid.

Cantó, O.; Ayala, L. (2014): *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: Análisis de Cueto, B.; Rodríguez, V.; Suárez, P. (2015): Un análisis de la transmisión intergeneracional de la pobreza en España*, XXII Encuentro de Economía Pública, Universidad de Oviedo.

Davia, M.A.; Legazpe, N. (2013): *Transmisión intergeneracional de la pobreza en España: una primera aproximación con la Encuesta de Condiciones de Vida*. Santander, XXII Encuentro de Economía Pública. Ciudad Real, Universidad de Castilla-La Mancha, 31 p.

EINSFOESSA (2013): *Encuesta sobre Integración y Necesidades sociales de la Fundación FOESSA*

Flores, R. (Coord.) (2016): *La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención*. Fundación FOESSA, Madrid.

García Roca, J. (2010): “La revancha del sujeto”, en rev. *Documentación Social*, nº 145, o.c; Aliena, R.: *Pobreza y sujeto*, en Revista Española del Tercer Sector, nº 16; sep-dic 2010.

González, G.; Bello, A. (2014): *La infancia en España, 2014: Hacia un Pacto de Estado por la infancia*, UNICEF Comité Español, Madrid.

INE- Instituto Nacional de Estadística (2008): *Transmisión intergeneracional de la pobreza. Resultados basados en el módulo adicional de la Encuesta de Condiciones de Vida 2005*, INE, Madrid.

Linares Márquez de Prado, E. (2006): *La evaluación participativa 2: Aplicación en el trabajo con personas en situación de grave exclusión*. Cáritas, Madrid.

Lorenzo, F. (Coord.)(2014): *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*, Fundación FOESSA, Madrid.

Moreno, A. (2011): *La reproducción intergeneracional de las desigualdades educativas: límites y oportunidades de la democracia*. Revista de Educación. Ministerio de Educación, Madrid.

Renes, V. (2004): *Criterios y objetivos para la calidad ante la intervención social*, en revista. Documentación Social, nº 135: oct-dic 2004.

Renes, V.; Lorenzo, J. (2010): *El impacto de la crisis en los hogares con menores: pobreza y exclusión social en la infancia*. Educación social. nº. 46, pp. 29- 47.

Save the Children (2014): *La infancia y la familia en los presupuestos generales del estado en 2015*. Octubre 2014.

La pobreza y la desigualdad infantil y su efecto en los derechos básicos de los niños y niñas

M^a JESÚS LARIOS PATERNA

Profesora titular de Derecho Constitucional

Resumen

El presente artículo analiza la situación de desigualdad y pobreza que padecen los niños y las niñas en España, grupo poblacional que ha visto empeorar de manera muy destacada su bienestar y disfrute de derechos como consecuencia de la crisis económica y las políticas de austeridad de los últimos años.

La convergencia de la crisis económica y dificultades de las familias por las elevadas tasas de desempleo, con las medidas de restricción presupuestaria de las administraciones que han supuesto reducción de prestaciones y debilitamiento de las condiciones de prestación de servicios públicos, han afectado de manera muy intensa a los países de Europa del sur, donde las políticas de apoyo y ayuda a las familias, pilar fundamental para los derechos de los niños, adolecían de deficiencias estructurales.

Estas situaciones han afectado a las condiciones de vida de los niños y las niñas y a sus derechos básicos, bienestar, educación y salud, y es absolutamente necesario que los gobiernos en todos los niveles adopten medidas para garantizar sus derechos, que pasan por el diseño de políticas para erradicar la pobreza y sus efectos multilaterales y la prioridad presupuestaria aún en tiempos de ajustes.

Palabras clave: pobreza infantil, desigualdad, educación, salud infantil.

Abstract

This article analyzes the situation of inequality and poverty experienced by children in Spain, a population group that has suffered a worsening of their well-being and enjoyment of rights as a result of the economic crisis and the austerity policies of the recent years.

The convergence of the economic crisis and the difficulties of families due to high unemployment rates, with measures of public budget constraint that have entailed a reduction of benefits and a weakening of the conditions of provision of public services have affected very significantly the countries of southern Europe, where policies of support and assistance to families, a fundamental pillar for the rights of children, already suffered from structural weaknesses.

These situations have affected the living conditions of children and their basic rights, welfare, education and health, and it is absolutely necessary that governments at all levels take measures to guarantee their rights, which implies the design of policies to eradicate poverty and its multilateral effects and also budgetary priority even in times of adjustments.

Key words: child poverty, inequality, education, health.

La crisis financiera y económica de los últimos años ha impactado de forma muy intensa en las condiciones de vida de los niños y niñas en España. Partimos de la base de una sociedad con niveles significativos de pobreza estructural en la que las políticas familiares han sido las grandes olvidadas en el estado del bienestar y con una inversión social deficiente y más centrada en otros colectivos vulnerables.

Frente a ello, tanto en la Convención de los derechos del niño como en normativas estatales o autonómicas, aparecen como principios estructurales el reconocimiento de la igualdad real y efectiva de los niños y niñas y el derecho al bienestar y a un nivel de vida que asegure el pleno desarrollo de los niños y las niñas, y la plena asunción de sus derechos. También la lucha contra la pobreza infantil aparece configurada como uno de los objetivos de las administraciones públicas en diversos instrumentos normativos y ejecutivos (normas, planes y programas).

Aun así, y pese a este reconocimiento formal, queda pendiente un desarrollo normativo en sentido global y general que permita, en el caso de los niños y niñas, hacer efectivo el derecho a un nivel de vida adecuado. En efecto, hoy por hoy está configurado más como un objetivo al que deben tender las políticas públicas –las actuaciones de la Administración– que como un derecho subjetivo exigible ante las administraciones o en sede judicial. Los niños y niñas cuyas familias carecen de recursos padecen privaciones materiales y a menudo emocionales, que repercuten de manera muy directa en el disfrute de otros derechos básicos para su pleno desarrollo, como educación, salud, participación, tiempo libre y descanso, entre otros.

El presente artículo pretende exponer los efectos que la pobreza y la desigualdad producen en los derechos de los niños y niñas que la padecen, tanto en relación a su bienestar y nivel de vida adecuado a su pleno desarrollo, como los derechos a la educación y la salud,

así como poner de manifiesto algunas medidas para combatir esos efectos.

Desigualdad en el nivel de vida adecuado al desarrollo de los niños y niñas

El artículo 27 de la Convención sobre Derechos del Niño reconoce el derecho de todos los niños a un nivel de vida adecuado a su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Los padres u otras personas responsables del niño tienen la obligación primordial de asegurar, dentro de sus posibilidades económicas, las condiciones de vida necesarias para el desarrollo del niño.

Ahora bien, todos los estados miembros que firmaron y ratificaron la Convención (que son casi la totalidad de los estados), deben tomar las medidas apropiadas para ayudar a los padres y a las otras personas responsables del niño a hacer efectivo este derecho y, en caso de necesidad, deben dar ayuda material y programas de apoyo, principalmente en lo que se refiere a la nutrición, el vestido y la vivienda.

Este artículo hace referencia al derecho a que los niños tengan unas condiciones de vida idóneas y, a pesar de que apela a la responsabilidad de los progenitores a la hora de proporcionar las condiciones de vida adecuadas al niño en primer término, los estados miembros tienen el deber de formular políticas públicas (ayuda material, programas y medidas de apoyo, etc.) para apoyar a los progenitores, a fin de que puedan cumplir con sus funciones parentales y hacer efectivo este derecho.

Pese a todo, hay numerosos niños y niñas que están en una situación de vulnerabilidad social a la hora de satisfacer el derecho a un nivel de vida adecuado. Esta circunstancia, que es común en la mayoría de países desarrollados, denota que la infancia es un colectivo especialmente vulnerable, no sólo por su

dependencia social y económica, sino también por el hecho de vivir en condiciones socioeconómicas más precarias.

1. La precariedad de las prestaciones sociales

En este contexto, España se caracteriza por unos niveles de gasto público en protección social y educación inferiores a los del conjunto de la Unión Europea y, respecto a la media europea, este gasto presenta a su vez niveles de eficiencia también bajos a la hora de reducir la pobreza infantil. A pesar de que las diferentes administraciones competentes realizaron un esfuerzo sostenido creciente para incrementar las partidas presupuestarias destinadas a prestaciones económicas, especialmente hasta el año 2010, y para acercar progresivamente los niveles de gasto a los niveles de la Unión Europea, la crisis económica y las medidas de contención del gasto y de reducción del déficit público han comportado reducciones de los presupuestos destinados a la infancia en general (educación, ocio, etc.) y a prestaciones económicas de apoyo a las familias socialmente menos favorecidas en particular (renta mínima de inserción, ayudas de comedor escolar y becas para el estudio, etc.).

Estas prestaciones, si no se han reducido, han tendido a mantenerse en un contexto de incremento de las necesidades sociales y económicas de las familias. Además, estas prestaciones suelen ser de derecho de concurrencia, supeditadas a la disponibilidad presupuestaria, por lo que familias con ingresos significativamente bajos pueden no tener acceso a la ayuda que se convoca, ya que las partidas presupuestarias no van condicionadas a la evolución de las necesidades sociales.

En un contexto de garantía de derechos de los niños, las ayudas a las familias que lo necesitan no deberían estar condicionadas ni a las necesidades de los demás ni a la partida presupuestaria prevista, sino a las condiciones objetivas de vida de las familias. El reto de la política social es garantizar que las familias

dispongan de los recursos necesarios para vivir en condiciones adecuadas y que puedan ejercer correctamente las responsabilidades parentales. A su vez, estas prestaciones de lucha contra la pobreza infantil a menudo están dirigidas al conjunto de la familia, no a los niños directamente, que no tienen derecho por sí mismos. En todo caso, su derecho está condicionado al derecho subjetivo de sus progenitores.

En este sentido, hay que hacer referencia a la Recomendación de la Comisión de la Unión Europea de 20 de febrero de 2013, "Invertir en la infancia: romper el ciclo de la desventaja", en la que se recomienda reforzar los ingresos de las familias mediante prestaciones adecuadas, coherentes y eficientes (incentivos fiscales, prestaciones familiares y por hijos a cargo, subsidios de vivienda, sistemas de ingresos mínimos, etc.) o complementar estos sistemas de refuerzo efectivo a los ingresos con prestaciones en especie (relacionadas, en particular, con la alimentación, con el acceso a servicios, etc.), pero también reconocer a los niños como titulares de derechos independientes y establecer mecanismos de prestación regulares y eficaces que den la máxima cobertura y beneficien al máximo a los niños.

2. Los servicios sociales: el peligro del asistencialismo.

Las políticas de provisión de servicios sociales de atención primaria son una de las instituciones fundamentales para facilitar mecanismos de ayuda para salir de la pobreza familiar y para superar situaciones de privación material grave de los niños y de sus familias.

Para desempeñar esta función, sin embargo, el sistema de servicios sociales en España - con notables desigualdades territoriales - presenta varias debilidades, como por ejemplo la falta de servicios preventivos y, sobre todo, de servicios dirigidos a la familia. La escasez de recursos personales, materiales y presupuestarios, determinan que una parte importante de la actividad que llevan a cabo los servicios so-

ciales no esté tan centrada en la dinamización de procesos personales y de experiencias significativas personales o grupales, sino en la tramitación y gestión de prestaciones, servicios y recursos, sin incidir necesariamente en el acompañamiento de las personas y familias. En definitiva, servicios destinados a paliar carencias, de carácter asistencialista, y no a empoderar a familias a través de los diversos recursos para que puedan llevar a cabo la crianza de sus hijos.

La crisis económica ha condicionado el desarrollo de políticas de servicios sociales dirigidas a la infancia y al conjunto de la familia en los diferentes territorios, de forma desigual. El tipo de usuarios de servicios sociales también se ha modificado, pues además de la población tradicionalmente usuaria de estos servicios, que ha visto precarizada aún más su situación, conviene añadir el aumento de intervenciones dirigidas a personas sin antecedentes de exclusión económica ni social, y sin una historia de carencias en habilidades formativas o sociales, entre las que se hallan familias jóvenes con niños pequeños que ven comprometida su responsabilidad parental y la labor de crianza de los hijos y que dependen del apoyo y de los recursos disponibles.

Finalmente, hay que hacer referencia a la delgada línea que en ocasiones separa las situaciones de pobreza y privación material y desprotección. Así, por lo que se refiere a las políticas de protección de la infancia, existe consenso sobre el hecho de que la pobreza y la privación material no debería ser una causa para que se adopten medidas de protección de los niños, como por ejemplo, atenderlos en un recurso alternativo a su familia, pero también sobre el hecho de que este factor existe como causa de la intervención protectora, aunque quede oculto.

La pobreza es un factor importante en las situaciones de negligencia infantil, pero no el único, y es difícil dilucidar la relación causal entre la pobreza, la exclusión social, el maltra-

to infantil y otros problemas asociados como la enfermedad mental y el abuso de sustancias tóxicas, entre otros. La teoría más ampliamente aceptada para explicar la relación entre la pobreza y el maltrato parece ser el estrés, ya que incrementa las dificultades de los padres y puede afectar de manera significativa a su capacidad para dar respuesta a las necesidades y demandas de sus hijos. Para evitar esta realidad, las familias con niños pequeños, especialmente las que viven en la pobreza y la exclusión social, deberían recibir lo antes posible el apoyo y el acompañamiento que necesitan para cubrir las necesidades en la crianza de sus hijos.

Las dificultades con las que se encuentran los servicios sociales de atención primaria, especialmente en cuanto a la disponibilidad de recursos, provoca que niños de familias en situación de precariedad económica sean derivados al sistema de protección de la infancia por presunto desamparo, cuando la precariedad económica de la familia podría ser atendida por los servicios sociales de atención primaria en un contexto de mayor gasto público.

Desigualdad en la educación

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño establece la responsabilidad de la Administración pública de velar por el derecho de los niños a la educación en igualdad de oportunidades. Pero en la práctica el sistema educativo no es capaz de corregir suficientemente las desigualdades sociales de origen de los niños. En términos generales, los niños socialmente menos favorecidos acceden más tarde a la oferta educativa, obtienen peores resultados a lo largo de su escolaridad y abandonan antes el sistema educativo que los niños socialmente más favorecidos.

La gratuidad de la enseñanza básica, ampliamente reconocida desde un punto de vista formal en el artículo 27 de la Constitución, queda, a su vez, diezmada por los pagos que deben efectuar las familias para actividades

complementarias, libros y material, y las actividades educativas fuera del horario lectivo o dentro de él, así como los servicios escolares de comedor y transporte.

A pesar de que nuestro país no está entre los peores respecto a la brecha educativa, las tasas de fracaso y abandono escolar están entre las más altas de Europa. Gran parte de la reducción del presupuesto en educación en los últimos años ha afectado directamente a los elementos que contribuyen a reducir la brecha educativa, como la educación de 0 a 3 años, las becas y los servicios de apoyo escolar.

La dificultad del sistema educativo para compensar la desigualdad relacionada con el origen social se evidencia precisamente al analizar las diferencias en el abandono educativo prematuro de los jóvenes de diecisiete años como también en el acceso a la educación infantil de primer ciclo.

En la actual coyuntura, el caso de la educación infantil de primer ciclo es especialmente paradigmático, no sólo por las desigualdades de acceso existentes, sino también por el impacto de las medidas de austeridad aplicadas en los últimos años. Asimismo, las familias con menos recursos se encuentran con fuertes dificultades para el acceso y permanencia en la enseñanza postobligatoria, donde se dan situaciones de grandes desigualdades.

Si bien esta desigualdad puede explicarse por múltiples factores relacionados con aspectos tan diversos como las diferencias entre grupos sociales en las condiciones materiales de vida o en la valoración de la educación por parte de las familias, por mencionar algunos, no hay que olvidar que la política educativa no consigue garantizar suficientemente condiciones de escolarización iguales para todos los niños, independientemente de su origen social.

En España hay niños que no pueden acceder a la educación infantil de primer ciclo, que no tienen los libros de texto al inicio del curso, que no pueden realizar salidas escolares o

participar en actividades complementarias o no pueden quedarse en el comedor escolar o que no pueden continuar los estudios de la educación postobligatoria por las dificultades para sufragar su coste, entre otros motivos. Los déficits estructurales en políticas de becas o en programas de acompañamiento a la escolaridad no contribuyen a combatir estas desigualdades sociales. Ello hace que la experiencia escolar del niño socialmente desfavorecido sea muy diferente a la del socialmente favorecido, no sólo por el acompañamiento que recibe por parte de la familia en casa, sino también por las condiciones de escolarización en un mismo sistema educativo.

Ante esta situación, más allá de la preocupación por los resultados y el nivel académico que se plasme en las evaluaciones nacionales y supranacionales, las políticas educativas y sus responsables deben tener en cuenta estas desigualdades estructurales e incidir con medidas que contribuyan a paliarlas. Así, es imprescindible que se establezcan sistemas de ayudas, de bonificación o de tarificación social para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación de los niños de familias socialmente menos favorecidas, y que ningún alumno quede excluido de ningún ámbito educativo por razones económicas. También es necesario establecer programas de acompañamiento a la escolaridad, especialmente para los niños socialmente menos favorecidos y con más dificultades de escolarización.

Desigualdad en la salud

La Convención de los derechos del niño reconoce el derecho al nivel máximo de salud posible, así como el artículo 43 de la Constitución, que reconoce el derecho a la protección de la salud. Las leyes de desarrollo, tanto estatales como autonómicas reconocen el derecho a la prevención, la protección y la promoción de la salud. Sin embargo, a pesar del reconocimiento normativo específico del derecho a la salud, aún existen carencias normativas,

como el contenido de la cartera de servicios, o bien de insuficiencia de recursos, que generan listas de espera y déficits en la intensidad de la atención, que suponen obstáculos para garantizar la plena garantía del derecho al máximo nivel de salud posible de los niños y la atención sanitaria adecuada a su nivel evolutivo.

Los artículos 24 y 39 de la Convención de Derechos del Niño de las Naciones Unidas instan a los estados miembros a reconocer el derecho del niño a disfrutar del mayor nivel de salud, y también les obligan a tomar todas las medidas adecuadas para promover la recuperación física y psicológica del niño víctima de maltrato.

Todos los niños disfrutan legalmente del derecho a la salud en España en condiciones de igualdad y aparentemente sin restricciones, si bien en la realidad nos encontramos con las limitaciones derivadas de situaciones de vulnerabilidad, ya sea por la condición de extranjero, ya sea por las insuficiencias de la cobertura pública, ya sea por la falta de cobertura de algunas prestaciones, ya sea por los problemas en la intensidad de la atención debido a la saturación de algunos servicios.

La normativa vigente, tanto la Ley Orgánica de los derechos de los extranjeros en España, como el mismo Real Decreto Ley 16/2012, reconoce claramente el derecho a la atención sanitaria de todos los niños y adolescentes extranjeros en las mismas condiciones que los españoles. Ahora bien, en muchas ocasiones, normativas de desarrollo y prácticas administrativas, con la finalidad de aplicar las restricciones para los adultos, comportan que algunos servicios sanitarios exijan empadronamiento o pongan trabas administrativas para menores de 18 años no nacionales que, en la práctica, pueden desincentivar acudir a estos servicios a un colectivo vulnerable y temeroso de controles documentales. Es imprescindible, pues, que tanto a nivel normativo como práctico se clarifique y se promueva el derecho a la efectividad de la asistencia sanitaria a los colectivos más vulnerables.

Por lo que se refiere a las listas de espera para consultas externas con especialistas, para la realización de pruebas diagnósticas o para intervenciones quirúrgicas, suponen un menoscabo a la salud de los niños y niñas afectados. La agilidad en el acceso a las intervenciones quirúrgicas, a las pruebas diagnósticas y a los especialistas es fundamental en el caso de los niños ya que se trata de un colectivo especialmente protegido por el ordenamiento jurídico así como sus condiciones de salud que afectan muy directamente al ejercicio efectivo de sus derechos. En este sentido, deberían asegurarse unos plazos máximos, a fin de garantizar un tiempo determinado para acceder a las pruebas diagnósticas, a las visitas a especialistas y a las intervenciones quirúrgicas.

Finalmente, si bien la asistencia sanitaria universal implica que todas las personas tengan asegurado el acceso a los servicios básicos de salud de forma gratuita, pueden detectarse diferencias en función de la situación económica de las familias en el acceso a los servicios sanitarios, fundamentalmente especializados, que no están incluidos en la Cartera de Servicios. Las condiciones socioeconómicas de las familias tienen una clara influencia en el uso de las visitas a los especialistas, especialmente, y en referencia a los profesionales más visitados entre la población infantil, el odontólogo y el oftalmólogo.

El Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, es la norma por la que se establece la Cartera de Servicios Comunes del Sistema Nacional de Salud y el artículo 11.1 establece que cada comunidad autónoma puede aprobar su propia cartera de servicios, siempre y cuando incluya, como mínimo, la Cartera de Servicios Comunes del SNS. Estas coberturas suponen un nivel de salud en materia buco-dental limitado, puesto que dejan fuera un amplio conjunto de dolencias para las que irremediablemente el ciudadano debe recurrir a la asistencia privada.

En cuanto a las prestaciones relacionadas con el servicio de oftalmología pediátrica tam-

bién existen carencias en la cobertura (gafas y lentes), lo que puede representar una gran dificultad para las familias sin recursos económicos.

En definitiva, la falta de cobertura universal de estos servicios perjudica especialmente a los niños en situación de pobreza, y provoca que determinados grupos poblacionales no vean cubiertas sus necesidades de atención.

Finalmente, a pesar de su cobertura universal por la red pública de salud, también cabe destacar las carencias en la atención a la salud mental y la falta de adecuación de los recursos a las necesidades de los niños y adolescentes.

La fuerte crisis económica ha extendido la presión y el estrés a familias ya de por sí vulnerables y ha incrementado la repercusión en las problemáticas de salud mental que presentan niños y niñas y adolescentes, de forma más prevalente en colectivos desfavorecidos, lo que ha provocado un aumento de la demanda.

A este aumento de demanda se añade un elemento de inequidad importante. Así, a la dificultad de acceder a recursos alternativos fuera de la red pública de cobertura de necesidades en materia de salud mental por parte de la población menos favorecida económicamente, debe sumarse la constatación de la existencia de una fuerte relación entre los niños de familias con menor nivel de estudios maternos y clase social menos favorecida y la probabilidad de sufrir un trastorno mental.

En definitiva, la pobreza y la desigualdad en los niños y niñas, incrementada duramente durante los años de crisis económica, han precarizado sus condiciones vitales y han supuesto vulneración de derechos básicos. Es absolutamente necesario que los poderes públicos, tanto estatales, como autonómicos y locales, lleven a cabo medidas para hacer efectivos los derechos de los niños y niñas, tanto de bienestar básico como de educación y salud, como

derechos esenciales para su pleno desarrollo y para asegurar la igualdad de oportunidades.

Bibliografía

- Ayala, L.; Martínez, R.; Sastre, M. (2006), *Familia, infancia y privación social*, Fundación FOESSA, Madrid.
- Ayala, L.; Martínez, R.; Sastre, M. (2006), *Pobreza y condiciones de vida de la infancia en España*, mimeo.
- Calero, J., y Bonal, X. (2004). "La financiación de la educación en España". En V. Navarro (Ed.), *El Estado de Bienestar en España*. Barcelona: Tecnos-UPF.
- Comisión Europea (2008b). "Child poverty and well-being in the EU. Current status and way forward, The Social Protection Committee, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities", Unit E.2.
- MARI-KLOSE, P., *Infancia y Futuro. Nuevas Realidades, Nuevos Retos* (La Caixa, 2010).
- OMS (2010). *Poverty and social exclusion in the WHO European Region: health system respond*. OMS.
- Sanz, J.F., D. Romero i S. Álvarez, (2008), *La Protección de la Familia en la Unión Europea. Análisis Comparado y Simulación de Reformas Aplicadas a España*. Fundación BBVA, Madrid.
- Síndic de Greuges de Cataluña (2012), *La pobreza infantil en Cataluña*. Barcelona.
- Síndic de Greuges de Cataluña (2014), *Informe sobre los derechos del niño. 25 años de la Convención: principales retos pendientes*. Barcelona.
- Síndic de Greuges de Cataluña (2014), *Informe sobre los derechos del niño. Las 30 propuestas clave*. Barcelona.
- UNICEF (2010). *La infancia en España 2010-2011. 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño: retos pendientes*. Madrid: Unicef España.
- UNICEF (2010). "Los niños dejados atrás. Una tabla clasificatoria de la desigualdad respecto al bienestar infantil en las naciones ricas del mundo". Innocenti Report Card 9. Centro de investigaciones Innocenti de UNICEF, Florencia.
- UNICEF (2016). *Equidad para los niños*. Report Card n. 13
- UNICEF (2016). *Equidad para los niños: el caso de España*. Madrid: Unicef España.
- UNICEF (2016). *Estado Mundial de la Infancia*. Madrid: Unicef España.

El avance de la justicia dentro de los acuerdos entre el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP)

JHON FREDDY ENCINALES LOTA

Abogado en Derecho Penal y Ciencias Forenses¹

Resumen

Teniendo como base el proceso de negociación entre el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Revolucionarias Armadas de Colombia (FARC-EP), fue publicado el acuerdo del Sistema integral de Verdad, justicia, reparación y no repetición, incluyendo la jurisdicción especial para la Paz y compromiso sobre Derechos humanos, que busca una PAZ negociada. Este artículo pretende mostrar de forma descriptiva lo consensuado durante la mesa de La Habana, en la transición de la guerra a la PAZ.

Palabras clave: Colombia, Acuerdos de Paz, justicia, derechos humanos.

Abstract

On the basis of the negotiation process between the Government of the Republic of Colombia and the Armed Forces of Colombia Revolutionary Armed Forces (FARC-EP), it was published the agreement Integral system of truth, repair and no repetition, justice, including special jurisdiction for Peace and Commitment on Human rights, which seeks a negotiated peace. This article aims to show descriptively the agreements during Habana desk in the transition from war to peace.

Key words: Colombia, Agreement for Peace, justice, human rights.

¹ Relator de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz. Fiscalía General de la Nación de Colombia. 2006-2011.

Coordinador del Grupo de Memoria Histórica de la Unidad de Fiscalías para la Justicia y la Paz. 2006-2011
Fiscal Coordinador del Centro Único Virtual de Identificación CUVI. 2009-2011

Fiscal Coordinador del Grupo de Justicia Transicional de la Dirección Nacional de Seccionales de Fiscalías y Seguridad Ciudadana 2011 a la fecha.

“La vida siempre tiene una luz cada día”

Con base en el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, publicado el 24 de agosto de 2016², entre el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP-), se centrará en extraer la estructura de mecanismos que se han consensuado de una manera descriptiva del Sistema integral de Verdad, Justicia Reparación y No Repetición, incluyendo la Jurisdicción especial para la Paz y compromiso sobre Derechos humanos. Utilizando como metodología los problemas jurídicos y su correspondiente solución.

Para conseguir el objetivo propuesto se realiza la descripción con el sistema de preguntas y respuestas:

1. ¿Cuáles son los principios que irradian el acuerdo?

Respuesta

- El reconocimiento de las víctimas.
- El reconocimiento de responsabilidad.
- Satisfacción de los derechos de las víctimas.
- La participación de las víctimas.
- El esclarecimiento de la verdad.
- La reparación de las víctimas.
- Las garantías de protección y, seguridad.
- La garantía de no repetición.
- Principio de reconciliación.
- Enfoque de derechos.³

2. ¿Cuáles son los objetivos generales del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición?

R/ La investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

- Con mecanismos extrajudiciales complementarios para la búsqueda de verdad
- Búsqueda de los seres queridos desaparecidos

- Reparación del daño causado a personas, colectivas y a territorios enteros⁴.

3. ¿Cuáles son los objetivos específicos del Sistema Integral?

R/ Satisfacción de los derechos de las víctimas.

- Rendición de cuentas de las responsabilidades de todos los partícipes del conflicto.
- No repetición.
- Enfoque territorial, diferencia y de género.
- Seguridad jurídica.
- Convivencia y reconciliación.
- Legitimidad.

4. ¿Cuáles son las medidas del Sistema integral?

R/ Medida de reparación integral para la construcción de la paz y las Garantías de no repetición.

5. ¿Cuáles instituciones se crean para garantizar estos principios y son el componente del sistema integral de verdad, justicia reparación y no repetición, incluyendo la jurisdicción especial para la paz; y compromiso sobre derechos humanos⁵?

R/ A. Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición.

B. La Unidad Especial para la Búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto⁶.

C. La Jurisdicción Especial para la Paz y las medidas específicas de reparación.

D. Medidas de Reparación Integral para la Construcción de Paz.

E. Garantía de no repetición.

6. ¿Qué es la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición⁷?

R/ Es un órgano temporal y de carácter extrajudicial.

a. ¿Cuáles son sus objetivos?

R/ - Buscar y conocer la verdad de lo ocurrido.

- Ofrecer una explicación sobre el conflicto.
- Promover el reconocimiento de las víctimas.

- Promover el reconocimiento de las responsabilidades de quienes participaron directa o indirectamente en el conflicto armado.

- Promover la convivencia en el territorio y la garantía de no repetición.

b. ¿Por quién está compuesta y nombrados?

R/ Por once comisionados. Nombrados mediante un procedimiento de postulación y selección que ofrezca garantías de legitimidad, imparcialidad e independencia a todas la sociedad colombiana, con máximo de tres integrantes extranjeros⁸.

c. ¿Cuál es su duración?

R/ Tendrá una duración de 3 años incluyendo la elaboración del informe final⁹.

7. ¿Qué es la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto¹⁰.

R/ Un órgano de carácter humanitario, extra-judicial y transitorio, con fuerte participación de las víctimas¹¹.

a. ¿Cuáles son sus objetivos?

R/ Dirigir, coordinar y contribuir la implementación de acciones humanitarias de búsqueda e identificación de todas las personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto que se encuentren con vida o fallecidas para su entrega¹².

b. ¿Cuáles son las funciones de la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas Desaparecidas¹³?

R/ - Recolectar toda la información necesaria para establecer el universo de personas da-

das por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.

- Fortalecer y agilizar los procesos para la identificación de restos en coordinación con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

- Coordinar y adelantar procesos de búsqueda, identificación, localización y entrega digna de restos, para lo cual deberá:

- Buscar activamente, contrastar y analizar toda la información disponible de las distintas fuentes, incluidas entrevistas confidenciales y voluntarias con quienes, habiendo participado directa o indirectamente en las hostilidades, pudieran tener información sobre lo acaecido a las personas dadas por desaparecidas con ocasión del conflicto, así como información sobre la ubicación de fosas, cementerios y sitios donde posiblemente se encuentren restos de personas dadas por desaparecidas.

- Diseñar y poner en marcha un plan nacional que establezca las prioridades para el cumplimiento de sus funciones y los planes regionales correspondientes, para lo cual contará con el personal y los equipos necesarios y coordinará y se articulará con las entidades competentes. Se garantizará la participación de organizaciones de víctimas y de derechos humanos en el diseño y puesta en marcha de los planes.

- La UBPD contará con las facultades y capacidades necesarias para cumplir con estas funciones en coordinación con las instituciones del Estado, con la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y con la activa participación de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos.

- La UBPD tendrá acceso a las bases de datos oficiales y podrá suscribir convenios con organizaciones de víctimas y de derechos humanos para tener acceso a la información de que dispongan. De conformidad con las leyes vigentes al momento de implementar el Acuerdo, el Gobierno Nacional se compromete a facilitar la consulta de la información que requiera la UBPD para el cumplimiento de sus funciones, y la UBPD, por su parte, le dará el tratamiento legal correspondiente.

- Promover la coordinación interinstitucional para la orientación de, y la atención psicosocial a, los familiares de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.

- Promover alianzas con organizaciones nacionales e internacionales especializadas para facilitar el cumplimiento de sus funciones.

- Cuando sea posible, garantizar la entrega digna a los familiares de los restos de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, siempre atendiendo las diferentes tradiciones étnicas y culturales.

- Garantizar la participación de los familiares de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, en los procesos de búsqueda, identificación, localización y entrega digna de restos.

- Entregar a los familiares un reporte oficial detallado de la información que haya logrado obtener sobre lo acaecido a la persona dada por desaparecida, al término de la ejecución del plan de búsqueda correspondiente. Los restos no identificados o no reclamados por sus familiares deberán ser preservados y estarán a disposición de las autoridades competentes para la satisfacción de los derechos de las víctimas.

- Entregar una copia del reporte descrito en el párrafo anterior a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

- Informar periódica y públicamente al menos cada 6 meses sobre las actividades de búsqueda, identificación, localización y entrega digna de restos que se realicen, respetando siempre el derecho a la privacidad de las víctimas.

- Planificar, coordinar y dirigir la ejecución junto con las entidades correspondientes y con la participación de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos de un plan nacional y planes regionales para el rastreo, búsqueda e identificación.

- Elaborar e implementar un registro nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas.

- Para el cumplimiento de sus funciones la UBPD adoptará procedimientos para contrastar y verificar la calidad de la información que

recolecte, incluyendo su confiabilidad, y para identificar la información falsa.

c. ¿Cuál es el límite de las funciones de la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas Desaparecidas?

R/ Sus actividades no podrán sustituir ni impedir las investigaciones judiciales a que haya lugar en cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado¹⁴.

d. ¿Qué información de la Unidad Especial se puede utilizar por la Jurisdicción Especial para la Paz y la jurisdicción ordinaria para demostrar responsabilidad?

R/ Los informes técnicos forenses como los elementos materiales asociados al cadáver que se puedan encontrar en la exhumación¹⁵.

e. ¿Qué información recolectada por la Unidad Especial no tiene valor probatorio, para determinar responsabilidad delictiva?

R/ La información que reciba o produzca la Unidad Especial no podrá ser utilizada con el fin de responsabilidades en procesos judiciales o para tener valor probatorio. Asimismo los funcionarios de la Unidad no estarán obligados a declarar en procesos judiciales y estarán exentos del deber de denunciar¹⁶.

f. ¿Para estructurar la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas qué se tendrá en cuenta?

R/ Las recomendaciones y sugerencias de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas¹⁷, Organizaciones de víctimas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas.

8. ¿Qué es la Jurisdicción Especial para la Paz?

R/ "... Es una jurisdicción especial que ejerce funciones judiciales de manera autónoma y

preferente sobre los asuntos de su competencia, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones a los Derechos Humanos...”¹⁸.

a. ¿Cuál es la finalidad del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJRNR–?

R/ Satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia, ofrecer verdad a la sociedad colombiana, proteger los derechos de las víctimas, contribuir al logro de una paz estable y duradera, y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno, respecto a hechos cometidos en el marco del mismo y durante este que supongan graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario y graves violaciones de los Derechos Humanos¹⁹.

b. ¿La Jurisdicción Especial para la Paz por qué organismo está compuesta?²⁰

R/ a) Sala de Reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas.

b. Tribunal para la Paz.

c. Sala de amnistía o indulto.

d. Sala de definición de situaciones jurídicas, para los casos diferentes a los literales anteriores o en otros supuestos no previstos.

e. Unidad de investigación y acusación, cuando no existe reconocimiento individual o colectivo de responsabilidad²¹.

c. ¿A quién es aplicable?

R/ Se aplicará a los integrantes de las FARC-EP-, agentes del Estado que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión a este, con aplicación diferenciada, con tratamiento equitativo y equilibrado. Para otros actores que hayan participado en el conflicto, ya sea como combatientes o como no combatientes, cuando hayan cometido delitos.

Igualmente para las conductas de financiación o colaboración con los grupos paramilitares, que no sean resultado de coacciones, respecto de aquellas personas que tuvieron una participación determinante o habitual en la comisión de crímenes, salvo que previamente hubieren sido condenadas por la justicia por esas mismas conductas²².

d. ¿Para acceder al tratamiento especial previsto en el componente de Justicia del SIVJRNR qué es necesario?

R/ “... aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición. Aportar verdad plena significa relatar, cuando se disponga de los elementos para ello, de manera exhaustiva y detallada las conductas cometidas y las circunstancias de su comisión, así como las informaciones necesarias y suficientes para atribuir responsabilidades, para así garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición. Se entiende por tratamiento especial las sanciones propias y alternativas previstas en el numeral 60...”²³

e. ¿Cuáles son los criterios para determinar la responsabilidad de los integrantes de las FARC-EP?

R/ Se tendrá en cuenta como referente jurídico del Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Penal Internacional.

La responsabilidad de los mandos de las FARC-EP por actos de sus subordinados deberá fundarse en el *control efectivo* de la conducta, el *conocimiento* basado en la información a su disposición antes, durante y después de la conducta, *los medios* a su alcance para prevenirla, y de haber ocurrido *adoptar las decisiones* correspondientes. La responsabilidad del mando *no podrá* fundarse exclusivamente en el rango o jerarquía²⁴.

f. ¿Cuáles son los criterios para determinar la responsabilidad de los agentes del Estado?

R/ Se tendrá en cuenta como referente jurídico el Derecho Internacional Humanitario. Dicho tratamiento diferenciado valorará lo establecido en las reglas operacionales de la fuerza pública en relación con el DIH.

En ningún caso la responsabilidad del mando podrá fundarse exclusivamente en el rango, la jerarquía o el ámbito de la jurisdicción. La responsabilidad de los miembros de la fuerza pública por actos de subordinados deberá fundarse en el *control efecto* de la respectiva conducta, *conocimiento* basado en la información a su disposición antes, durante y después de la respectiva conducta, así como *los medios* a su alcance para *prevenir* y de haber ocurrido, *promover* las investigaciones procedentes²⁵.

g. ¿Inhabilita las sanciones impuestas por el SIVJRNRR los derechos políticos?

R/ La imposición de cualquier sanción en el SIVJRNRR no inhabilitará para la participación política ni limitará el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo, de participación política, para lo cual las partes acordarán las reformas constitucionales pertinentes²⁶.

h. ¿Procede la extradición para quienes se les aplica el SIVJRNRR?

R/ No se podrá conceder la extradición ni tomar medidas de aseguramiento con fines de extradición respecto de hechos o conductas objeto de este Sistema, ocasionados u ocurridos durante el conflicto armado interno o con ocasión de este hasta la finalización del mismo, trátase de delitos amnistiables o de delitos no amnistiables, y en especial por ningún delito político, de rebelión o conexo con los anteriores, ya hubieran sido cometidos dentro o fuera de Colombia²⁷.

i. ¿Los componentes del Sistema de Verdad y Justicia sobre qué prevalece?

R/ Sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por conductas cometidas con ocasión, causa y en relación directa o indi-

recta con el conflicto armado, al absorber la competencia exclusiva sobre esas conductas.

Con relación a las sanciones o investigaciones disciplinarias o administrativas, incluidas las pecuniarias impuestas a personas naturales en cualquier jurisdicción, la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz se limitará a anular o extinguir la responsabilidad por conductas relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado, todo ello a solicitud del sancionado o investigado²⁸.

j. ¿Cuáles son los procedimientos del sistema de justicia?

- R/ A)** Procedimiento en caso de reconocimiento de verdad y reconocimiento de responsabilidad.
- B)** Procedimiento en caso de ausencia de reconocimiento de verdad y responsabilidad²⁹.

k. ¿Cuáles son las consecuencias punitivas de los procedimientos del sistema de justicia?

- R/ A. Reconocimiento temprano de responsabilidad:** Por los delitos más graves, con sanciones³⁰ de restricción efectiva³¹ de la libertad de 5 a 8 años de prisión³².
- B. Reconocimiento tardío de responsabilidad:** La sanción será de 5 a 8 años de prisión en condiciones ordinarias de ejecución.
- C. No reconocimiento de responsabilidad:** Declarados culpables por el Tribunal para la Paz, serán condenados a una pena entre 15 a 20 años de prisión en condiciones ordinarias de ejecución.

Igualmente señala que se graduaran las sanciones y en cuáles casos corresponden sanciones inferiores a los 5 años a quienes no hayan tenido una participación determinante en las conductas más graves y representativas, aun interviniendo en ellas. El mínimo de sanción será de 2 y el máximo 5 años.

9. ¿Cuáles son las funciones de la Sala de Reconocimiento de verdad, de respon-

sabilidad y determinación de los hechos y conductas^{33?}

R/ a) Decidir los hechos y conductas atribuidas que sean de competencia de la Justicia Especial para la Paz.

b) Recibir la información de la justicia ordinaria, justicia especial de aforados, justicia penal militar y organismos de control disciplinarios y fiscal para su valoración.

c) Recibir la información de las organizaciones no gubernamentales.

d) Poner a disposición de los presuntos responsables los informes antes señalados para que tomen la decisión de comparecer o no para efectuar el reconocimiento de verdad y responsabilidad o comparecer a defenderse de las imputaciones formuladas.

e) Recibir las declaraciones de reconocimiento de verdad y responsabilidad, tanto individual como colectiva³⁴.

f) Remitir a la Sala de Amnistía e Indulto el listado elaborado por las FARC-EP y cotejado con la Sala de Reconocimiento de Verdad.

g) Decidir si las conductas no reconocidas serán sometidas a la Unidad de Investigación y Acusación y se abra juicio ante el Tribunal.

h) *“...La Fiscalía General de la Nación o el órgano investigador de cualquier otra jurisdicción que opere en Colombia, continuará adelantando las investigaciones hasta el día en que la Sala, una vez concluidas las etapas anteriores previstas, -salvo la recepción de los reconocimientos de verdad y responsabilidad, los cuales siempre deberán ser posteriores al recibimiento en la Sala de la totalidad de investigaciones efectuadas respecto a la conducta imputada-, anuncie públicamente que en tres meses presentará al tribunal para la paz su resolución de conclusiones, momento en el cual la Fiscalías o el órgano investigador de que se trate, deberán remitir a la Sala la totalidad de investigaciones que tenga sobre dichos hechos y conductas. Una vez adoptada la resolución, la Sala indicará respecto de cuales conductas ya hubo reconocimiento de responsabilidad con el fin de que cese la investigación de las mismas por la Fiscalías o por el órgano investigador correspondiente.*

En el evento de que la Fiscalía General de la Nación o el órgano investigador de que se trate, identifique un caso que haya debido ser objeto del informe de que trate el literal b) de este numeral, deberá remitirlo inmediatamente a la Sala de Reconocimiento. Lo anterior no obsta para que la Fiscalía General de la Nación o el órgano investigador de que se trate continúen investigando los hechos y conductas que no sean competencia del componente de justicia del SIVJRN y le preste apoyo a los órganos del mismo cuando se le solicite...”.

i) Remitir a la Sala de Definiciones de situaciones jurídicas, las conductas de su competencia, esto es:

- Personas o conductas que no serán objeto de amnistía o indulto ni incluidas en la resolución de conclusiones.

- *“... personas a las que no habrá de exigírseles responsabilidades ante el Tribunal por las causas que fuere...”.*

j) En las declaraciones colectivas de responsabilidad, cuando exista desacuerdo con la individualización de responsabilidad deberá enviarlo a la Unidad de Investigación y Acusación, para que decida si hay mérito para remitirlo a la Sección de enjuiciamiento del Tribunal.

k) Presentar una resolución de conclusiones ante el Tribunal de conformidad con el listado de sanciones que corresponden a la respectiva conducta reconocida.

l) Deberá concentrar su competencia en los casos más graves y en las conductas o prácticas más representativas.

m) Tres meses antes de presentar la resolución de conclusiones, a juicio de la Sala una persona respecto de la cual hubiere fundamentos claros y suficientes que hagan presumir su participación determinante en una de las conductas de que trata el numeral 40, deba ser incluida en la resolución de conclusiones o ser remitida a la Unidad de investigación o acusación, pero la persona se hubiere negado a comparecer, la Sala deberá solicitarle a la sección de revisión del Tribunal que la obligue a efectuar tal comparecencia ante la Jurisdicción Especial para la Paz.

10. ¿Cuáles son las funciones de la Sala de Amnistía e indultos?

R/ a) Otorgar amnistía³⁵ e indulto³⁶ a los casos de personas condenadas investigadas por delitos políticos y conexos³⁷, de oficio o a petición de parte y siempre cuando se trate de delitos que no sean de su competencia los remitirá a la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad.

b) Decidir sobre extinguir, revisar o anular sanciones, investigaciones y sentencias impuestas por la protesta pacífica, la defensa de los derechos humanos y el liderazgo de grupos de la sociedad civil.

c) Aplicar la amnistía e indultos a las personas investigadas o sancionadas por delitos de rebelión y conexos, sin que estén obligadas a reconocerse como rebeldes³⁸.

a. ¿Cuáles serán los delitos para la amnistía e indultos?

R/ “... **Amnistía de iure**³⁹. Se concede amnistía por los delitos políticos de “rebelión”, “sedición”, “asonada”, “conspiración” y “seducción, usurpación y retención ilegal de mando” y los delitos que son conexos con estos de conformidad con esta ley, a quienes hayan incurrido en ellos.

Para los efectos de esta ley son conexos con los delitos políticos los siguientes: apoderamiento de aeronaves, naves o medios de transporte colectivo cuando no hay concurso con secuestro; constreñimiento para delinquir; violación de habitación ajena; violación ilícita de comunicaciones; ofrecimiento, venta o compra de instrumento apto para interceptar la comunicación privada entre personas; violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial; utilización ilícita de redes de comunicaciones; violación de la libertad de trabajo; injuria; calumnia; injuria y calumnia indirectas; daño en bien ajeno; falsedad personal; falsedad material de particular en documento público; obtención de documento público falso; concierto para delinquir; utilización ilegal de uniformes e insignias; amenazas; instigación a

delinquir; incendios; perturbación en servicio de transporte público colectivo u oficial; tenencia y fabricación de sustancias u objetos peligrosos; fabricación, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones; fabricación, porte o tenencia de armas, municiones de uso restringido, de uso privativo de las fuerzas armadas o explosivos; perturbación de certamen democrático; constreñimiento al sufragante; fraude al sufragante; fraude en inscripción de cédulas; corrupción al sufragante; voto fraudulento; contrato sin cumplimiento de requisitos legales; violencia contra servidor público; fuga; y espionaje. El anterior listado de delitos será también tenido en cuenta por la Sala de Amnistía e Indulto de la Jurisdicción Especial para la Paz, sin perjuicio de que ésta Sala también considere conexos con el delito político otras conductas en aplicación de los criterios establecidos en esta Ley. Las conductas que en ningún caso serán objeto de amnistía o indulto son las mencionadas en el artículo 22 de esta ley.

En la aplicación de la amnistía que trata la presente ley se incluirá toda circunstancia de agravación punitiva o dispositivo amplificador de los tipos penales. ...”

b) ¿Cuáles son los criterios para el delito conexo al político?

R/ Serán dos, uno de tipo incluyente y otro restrictivo.

El incluyente comprende:

- Los delitos relacionados específicamente con el desarrollo de la rebelión cometidos con ocasión del conflicto armado, como es por ejemplo la aprehensión de combatientes efectuada en operaciones militares.
- Los delitos en los cuales el sujeto pasivo de la conducta es el Estado y régimen constitucional vigente.
- Las conductas dirigidas a facilitar, apoyar, financiar u ocultar el desarrollo de la rebelión, para lo cual deberán definirse cada uno de los contenidos de las anteriores conductas.

El restrictivo comprende:

- Excluiría crímenes internacionales, conforme el Estatuto de Roma.
- Respecto a la aplicación de los criterios de conexidad en todo lo que no haya sido definido con exactitud en la ley de amnistía e indulto y por la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz⁴⁰.

c. ¿Para cuáles delitos no procede la amnistía e indulto?

R/ Los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores conforme lo establecido en el Estatuto de Roma.

Tampoco lo serán los delitos comunes que carecen de relación con la rebelión⁴¹.

d. ¿Procede la amnistía e indultos contra sanciones disciplinarias y/o administrativas?

R/ También procede para las investigaciones en curso y las sanciones disciplinarias y/o administrativas por conductas o actuaciones relacionadas con el conflicto armado o la rebelión, teniendo como base las conductas que pueden ser amnistiables o indultables⁴².

e. ¿La amnistía e indulto extingue los derechos de las víctimas?

R/ La concesión de amnistía o indulto no extingue los derechos de las víctimas a la reparación⁴³.

11. ¿Cuáles son las funciones de la Sala de Definiciones de Situaciones Jurídicas?

R/ a) Definir la situación jurídica⁴⁴ de todas las personas que accedan al Sistema de Justicia, esto es:

- Personas que no serán objeto de amnistía o indulto ni serán incluida en la resolución de conclusiones.

- Personas a las que no habrá de exigírseles responsabilidad ante el Tribunal, por ser merecedores de amnistía e indulto⁴⁵.

b) Definir el tratamiento que se le dará a las sentencias previamente proferidas por la justicia, incluida la extinción de la responsabilidad por entenderse cumplida la sanción.

c) Determinar los mecanismos de selección y priorización para quienes no reconozcan la verdad y responsabilidad.

d) Realizar la calificación de conductas con el conflicto armado.

e) Por petición del investigado definir la situación jurídica de las personas que, sin pertenecer a una organización rebelde, tenga una investigación en curso por conductas que sean de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz. Igualmente podrá definir la situación jurídica renunciando al ejercicio de la acción penal o disciplinaria o aplicar cualquier otro mecanismo jurídico según el caso.

La Sala decidirá si es procedente remitirlo de acuerdo a sus funciones a:

- Sala de amnistía o indulto.
- Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad.

f) Aplicar mecanismos de cesación de procedimientos con miras a la extinción de la responsabilidad; cuando se trate de contextos relacionados con el ejercicio de la protesta o disturbios internos. Por los delitos de: Asonada, obstrucción de vías públicas, lanzamiento de sustancias peligrosas, violencia contra servidor público, perturbación del servicio de transporte público, daños en bien ajeno, lesiones personales y demás delitos ocasionados en el marco de la Ley de Seguridad Ciudadana⁴⁶.

12. ¿Cuáles son las funciones de la Unidad de Investigación y Acusación?

R/ a) Investigar y acusar ante el Tribunal para la Paz a las personas cuyos casos hayan sido remitidos por la Sala de Reconocimiento de

Verdad y Responsabilidad, por la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas o por la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz⁴⁷.

b) Decidir las medidas de protección aplicables a las víctimas, testigos y demás intervinientes.

c) Solicitar a la Sección de primera instancia del Tribunal para la Paz la adopción de medidas de aseguramiento y cautelares contra las personas que no reconozcan la verdad y responsabilidad.

d) Remitir a la Sala de Definiciones de Situaciones Jurídicas o la Sala de Amnistía e Indulto los casos que no sean necesario investigar o acusar⁴⁸.

13. ¿Cómo está compuesta la Unidad de Investigación y Acusación?

R/ Deberá contar con un grupo especial de investigación y acusación con énfasis en el Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos. Entre los que se cuenta:

a) Un equipo de investigación técnico forense, que podrá tener apoyo internacional, especialmente en materia de exhumaciones e identificación de restos de personas desaparecidas.

b) Un equipo para la investigación especial de casos de violencia sexual⁴⁹.

14. ¿Cuál es la composición del Tribunal para la Paz?⁵⁰

R/ a) Sección de Primera instancia en caso de reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, profiriendo sentencias.

b) Sección de Primera instancia para casos de ausencia de reconocimiento de Verdad y Responsabilidad.

c) Sección de Revisión de sentencias.

d) Sección de Apelación.

a. ¿Cuáles son las funciones de la Sección de Primera instancia en caso de reconocimiento de Verdad y Responsabilidad?

R/ a) Dictar sentencia, previa evaluación de que correspondan las conductas reconocidas, los responsables y las sanciones a partir de la

resolución de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad⁵¹.

b) Imponer la sanción respectiva al responsable.

c) Fijar las condiciones y modalidades de ejecución de la sanción.

d) Supervisar y certificar el cumplimiento efectivo de la sentencia⁵².

b. ¿Cuáles son las funciones de la Sección de Primera instancia para casos de ausencia de reconocimiento de Verdad y Responsabilidad?

R/ a) Adelantar el juicio contradictorio y dictar sentencia absolviendo o sancionando al responsable⁵³.

b) Imponer sanciones ordinarias⁵⁴ para los que no reconozcan verdad ni asuman responsabilidad.

c) Durante el juicio si existe reconocimiento de verdad y responsabilidad, imponer sanciones alternativas, con mayor severidad que las impuestas a quienes reconocieron verdad y responsabilidad.

d) Al adoptar las decisiones el Tribunal procurará inscribir las conductas en el contexto del conflicto armado. Puede establecer obligaciones simbólicas o reparadoras al Estado y organizaciones respetando el debido proceso y siempre que la organización o el Estado haya omitido procedimientos efectivos para prevenir la conducta sancionable. Además podrá fijar garantías de no repetición como ya vienen haciendo tanto el derecho nacional como el derecho internacional, y siempre conforme a lo establecido en el Acuerdo Final.

e) Conocer de las acusaciones presentadas por la Unidad de Investigación y Acusación.

f) Por solicitud de la Unidad de Investigación y Acusación, imponer medidas de aseguramiento y cautelares.

g) Al momento de dictar sentencia podrá declarar que la conducta cumple los requisitos para ser amnistiada o indultada, por lo que remitirá la actuación a la Sala de Amnistía o Indulto; o considerar que la situación jurídica es diferente a una absolución o condena, evento

en el cual lo remitirá a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas.

h) Remitir la sentencia a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

c. ¿Cuáles son las funciones de la Sala de Revisión del Tribunal para la Paz?⁵⁵

R/ a) Por solicitud de la Sala de definición de situaciones jurídicas, las condenas impuestas por la justicia serán remitidas a la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, para que decida la sanción correspondiente. Determine si hubo un cumplimiento efectivo de las sanciones, sin perjuicio de la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y la no repetición. Dicha sentencia nunca podrá agravar la sanción previamente impuesta.

b) Por petición del condenado revisar las sentencias proferidas por inexistencia del hecho o por error manifestó en su calificación jurídica, con ocasión del conflicto y en relación a la protesta social.

c) Determinar si las conductas relativas a financiación han sido o no conexas a la rebelión.

d) Excepcionalmente revisar las resoluciones y sentencia impuestas por el componente de justicia.

e) Decidir sobre las solicitudes de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, para la orden de comparecer para alguna persona a la jurisdicción Especial de Paz.

f) Resolver los conflictos y colisiones de competencia entre las Salas, Unidad de Investigación y Acusaciones que surja en la JEP.

g) Examinar y decidir sobre cualquier decisión adoptada por un órgano u otra autoridad que pretenda dejar sin efecto la amnistía, indulto u otra medida adoptada por el JEP.

15. ¿Cuáles son las medidas de reparación integral para la construcción de paz?

R/ a) Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva.

b) Acciones concretas de contribución a la reparación.

c) Reparación colectiva en el fin del conflicto.

- Carácter reparador en los Planes de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDET).

- Planes de reparación colectiva con enfoque territorial.

- Planes nacionales de reparación colectiva.

d) Rehabilitación psicosocial.

- Medidas de recuperación emocional a nivel individual.

- Plan de rehabilitación psicosocial para la convivencia y la no repetición.

e) Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior.

f) Medidas sobre la restitución de tierras.

g) Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas.

h) Garantías de no repetición.

i) Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos.

j) Fortalecimiento de los mecanismos de promoción de los derechos humanos.

k) Fortalecimiento de los mecanismos de protección de la labor que desempeñan los defensores de derechos humanos y sus organizaciones.

l) Prevención y protección de los derechos humanos⁵⁶.

16. ¿Qué mecanismos judiciales se crean por fuera de la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz?

R/ La Unidad de Investigación y desmantelamiento de las organizaciones criminales, léase bandas criminales o sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo⁵⁷.

17. ¿Cuáles son las funciones que desarrollará la Fiscalía General de la Nacional con relación al Jurisdicción Especial para la Paz –JEP–?

R/ a) Remitir informes a la Sala de reconocimiento de verdad y responsabilidad, sobre las

investigaciones en curso relativas a las conductas cometidas con ocasión del conflicto armado, incluidas las que hayan llegado a juicio. El informe se clasificará por presuntos autores y agrupadas las conductas semejantes en una misma categoría sin calificarlas jurídicamente. Se deberá acompañar copia de las resoluciones.

Además incorporará las compulsas de copias de la jurisdicción de Justicia y Paz creada por la Ley 975 de 2005 para que la JEP se determine las conductas relacionadas con su competencia.

b) Continuará adelantando las investigaciones hasta que el JEP solicite el envío de la investigación penal⁵⁸.

a. ¿En qué consiste la ley penal de tratamiento penal diferenciado para cultivos ilícitos?

R/ “... *Ley de tratamiento penal diferenciado para delitos relacionados con los cultivos de usos ilícito, cuando los condenados o procesados sean campesinos no pertenecientes a organizaciones criminales, ley en la que se incluirá tratamiento penal diferenciado para mujeres en situación de pobreza, con cargas familiares, condenadas con delitos relacionados con drogas no conexos con delitos violentos y que no formen parte de estructuras directivas de organizaciones criminales, conforme a las recomendaciones efectuadas por la Organización de Estados Americanos ...*”⁵⁹

Conclusión

Lo acordado en los diálogos realizados en La Habana (Cuba) desde el año 2012, muestran los mecanismos que se pretenden constituir para darle una salida jurídica a los actos delictivos cometidos durante y con ocasión en el conflicto armado y cuyos actores han sido el Gobierno de la República de Colombia, las FARC-EP y otros Grupos Armados Ilegales, con una visión sobre el camino recorrido y los instrumentos que se proyectan constituir, para el delito político y conexos como para las gra-

ves violaciones a los derechos humanos (DD.HH.), infracciones al Derecho Internacional Humanitario (D.I.H.) y los graves Crimines de Guerra, con la expectativa de un pueblo sobre su implementación y, la responsabilidad de sus originadores para la construcción de una Paz incluyente y sostenible, toda vez que todos los días nace el sol de la esperanza

Notas

² https://www.mesadeconversaciones.com.co/.../24_08_2016acuerdofinalfinalfinal-14720.

³ Páginas 112 al 113.

⁴ Página 115.

⁵ Página 117.

⁶ Se puede ampliar la información en el comunicado No. 062 de La Habana, 18 de octubre de 2015. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-FARC-EP-ep/documentos-y-comunicados-conjuntos/Documents/comunicado-conjunto-62-18-octubre-2015.pdf>

⁷ Página 118

⁸ Página 124 y 125.

⁹ Página 125.

¹⁰ Se puede ampliar la información en el comunicado No. 062 de La Habana, 18 de octubre de 2015. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-FARC-EP-ep/documentos-y-comunicados-conjuntos/Documents/comunicado-conjunto-62-18-octubre-2015.pdf>

¹¹ Página 126.

¹² Página 126.

¹³ Página 127 y 128.

¹⁴ Página 128.

¹⁵ Página 129.

¹⁶ Página 129.

¹⁷ Mediante la Ley 589 de 2000, Decreto 929 de 2007 y el Decreto 1862 de 2014 el objeto de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas tiene carácter nacional y permanente, con el fin de apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada, con el pleno respeto de las competencias institucionales y de las facultades de los sujetos procesales.

¹⁸ Página 131.

¹⁹ Página 130

²⁰ “...*Los magistrados de las salas y secciones del componente de justicia del SIVJNRN adoptaran, en el ejercicio de su autonomía, el reglamento de fun-*

cionamiento y organización de la Jurisdicción Especial para la Paz, respetando los principios de imparcialidad, independencia y las garantías del debido proceso, evitando cualquier re victimización y prestando el debido apoyo a las víctimas conforme a lo establecido en los estándares internacionales pertinentes. Este reglamento también definirá las causas y procedimientos de recusación e impedimento de magistrados. Estos tendrán movilidad para ser asignados a las distintas salas y secciones en función de la acumulación de trabajo de unas y otras, y conforme a los criterios que en el Reglamento se determine...” (Página 138).

²¹ Página 137.

²² Página 135.

²³ Página 132.

²⁴ Página 146.

²⁵ Página 137.

²⁶ Página 135.

²⁷ Página 150.

²⁸ Página 135.

²⁹ Página 137.

³⁰ Su función será esencialmente retributiva. (Página 147).

³¹ Señalan como Restricción Efectiva con mecanismos idóneos de monitoreo y supervisión para garantizar el cumplimiento de buena fe de las restricciones ordenadas por el tribunal, de tal modo que esté en condición de supervisar oportunamente el cumplimiento y certificarlo. En ningún caso se entenderá como cárcel o prisión ni adopción de medidas de aseguramiento equivalentes. (Página 147).

³² Respecto a determinadas infracciones muy graves, tendrá un mínimo de duración de cumplimiento de las funciones reparadoras y restauradoras de la sanción, garantizando la no repetición. (Página 147)

³³ Páginas 138 a la 141.

³⁴ El reconocimiento de verdad y responsabilidad por la realización de las conductas podrá hacerse de manera individual o colectiva, de forma oral o mediante escrito remitido a la Sala de reconocimiento de Verdad y responsabilidad de la JEP, en el plazo de un año desde que se haya instalado la Sala, plazo que podrá prorrogarse, de forma pública y suficientemente motivada, por periodos sucesivos de tres meses. En caso de reconocimiento colectivo, la posterior individualización deberá recaer sobre integrantes de la organización que haya efectuado el reconocimiento. Las personas cuyas responsabilidades sean individualizadas podrán aceptar la responsabilidad o podrán manifestar su desacuerdo con dicha individualización. En caso de no constar la aceptación o el desacuerdo con la individualización, en aras del respeto al debido proceso, deberá comu-

nicarse a la persona concernida el contenido de la declaración en la que aparece mencionada. La persona que haya guardado silencio, una vez que sea ubicada, en caso de aceptar las responsabilidades será acreedora de las sanciones ya impuestas siempre que cumpla las condiciones del Sistema. En caso de no aceptar responsabilidades o mantener silencio, será remitida a la Unidad de Investigación y Acusación. (Página 138)

³⁵ “...Se aplicará el artículo 6.5 del Protocolo II de los Convenios de Ginebra, del cual Colombia es Estado Parte, el cual dispone lo siguiente: “A la Cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de la libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado...”” (Página 135).

³⁶ Cualquier decisión adoptada por un órgano jurisdiccional u otra autoridad que pretende dejar sin efecto la amnistía o indulto, tendrá que ser sometida al Tribunal para la Paz, para que verifique si dicha decisión conculca los principios del Sistema de Justicia. (página 145).

³⁷ La pertenencia al grupo rebelde será determinada, previa entrega de un listado, conforme a lo que se establezca entre las partes para su verificación. Entre los delitos políticos y conexos se incluyen, por ejemplo la rebelión, la sedición, la asonada, así como el porte ilegal de armas, las muertes en combate compatibles con el Derecho Internacional Humanitario, el concierto para delinquir con fines rebelión y otros delitos conexos. (página 135).

³⁸ Página 141.

³⁹ Página 262 y 263.

⁴⁰ Página 136.

⁴¹ Página 138.

⁴² Página 260.

⁴³ Página 136

⁴⁴ Las resoluciones que definan la situación jurídica harán tránsito a cosa juzgada. (página 142)

⁴⁵ Página 142.

⁴⁶ Página 135 y relacionado con la Ley 1453 de 2011 “Ley de Seguridad Ciudadana”, artículos 43, 44 y 45.

⁴⁷ “...La Unidad contará con un equipo de apoyo investigativo seleccionado por el Director de la misma, equipo que trabajará con integridad e independencia, bajo la dirección del Director...” (Página 143)

⁴⁸ Página 142 y 143.

⁴⁹ Página 149.

⁵⁰ “...El Tribunal para la Paz es el órgano de cierre de la jurisdicción especial para la paz que se crea en el SIVJRN...” (Página 143).

⁵¹ Se determinará la sanción que corresponda por los delitos, conductas o infracciones cometidas, de acuerdo con las reglas del Código Penal de Colombia. Para tasar la pena alternativa de 5 a 8 años a prisión tendrá como criterios: La gravedad de los delitos, el grado de reconocimiento de verdad, responsabilidad y colaboración efectiva para el esclarecimiento de los hechos. En ningún caso se aplicarán subrogados penales, beneficios adicionales o rebajas complementarias a la sanción alternativa. (Páginas 154 y 155).

⁵² Página 144.

⁵³ Las sentencias harán tránsito a cosa juzgada cuando esté en firme y se garantiza su inmutabilidad.

⁵⁴ "...Se podrán aplicar a los condenados los subrogados penales o beneficios adicionales siempre y cuando el destinatario se comprometa a contribuir con su resocialización a través del trabajo, capacitación o estudio durante el tiempo que permanezca privado de la libertad, y a promover actividades orientadas a la no repetición del daño causado una vez liberado Páginas 158 al 170.

⁵⁵ Página 145 y 146.

⁵⁶ Páginas 158 al 170.

⁵⁷ Páginas 151 y 176.

⁵⁸ Página 139.

⁵⁹ Página 177.

DEPARTAMENTO DE COMUNICACIÓN

Movimiento por la Paz –MPDL–

NACIONAL

Una nueva edición de la Carrera por la Paz

Por tercer año consecutivo, Fuenlabrada celebró el pasado domingo 22 de mayo la Carrera Popular por la Paz, cuyos fondos recaudados se dedicarán a un proyecto social de apoyo a mujeres víctimas de violencia de género. En el evento, coorganizado por el Movimiento por la Paz, 139 personas participaron en la carrera de 10 km. y 110 en la distancia de 5 km., mientras que en la Marcha por la Paz se alcanzaron los 380 participantes.

De forma paralela a las pruebas deportivas, hubo numerosas actividades para disfrutar en familia, como talleres, castillos hinchables, cuentacuentos, magia, música en directo, pancetada, etc. De esta forma, la Carrera por la Paz volvió a trascender el carácter meramente deportivo para convertirse en un evento lúdico cuyo objetivo era fomentar la participación ciudadana en actividades a favor de la Paz, el respeto y el entendimiento.



Al tratarse de un evento solidario, los fondos se destinarán a uno de los proyectos sociales de la ONG Movimiento por la Paz, en concreto, al Centro de Mujeres Víctimas de Violencia de Género y/o en riesgo de Exclusión Social. Se trata de un espacio de acogida y refugio estructurado en torno a una serie de servicios especializados: atención jurídica, atención psicológica y atención social. El objetivo es garantizar un espacio seguro de recuperación integral de las mujeres y de sus hijos e hijas, así como ofrecer las herramientas necesarias para la su reintegración en la sociedad.

Taller de inteligencia emocional en la asociación Barró



El pasado viernes 3 de junio un equipo del Movimiento por la Paz se desplazó a la sede de la vecina Asociación Barró para impartir un taller sobre inteligencia emocional, en el marco del proyecto “Atención psicosocial y apoyo a personas en riesgo o situación de vulnerabilidad” financiado por la Obra Social La Caixa.

En total, 20 mujeres en situación de vulnerabilidad social participaron en un taller cuyo principal objetivo consistía en dotar a las personas participantes de herramientas para aprender a relacionarse mejor con ellas mismas y con los demás, potenciar la autoestima y la confianza en sus habilidades y desarrollar la empatía para conectar emocionalmente con los demás.

A través de ese proyecto, el Movimiento por la Paz y la Obra Social La Caixa buscan apoyar la mejora del bienestar emocional de las personas en situación de vulnerabilidad para favore-

cer su desarrollo integral y su inclusión activa en la sociedad. Se contempla la realización de un ciclo de talleres sobre inteligencia emocional y asertividad y comunicación interpersonal y, además, un importante número de sesiones individuales (intervención psicosocial) y grupales (apoyo psicosocial para el empleo).

Campaña 2016 del Movimiento por la Paz para alertar del peligro de las drogas en los viajes al extranjero

La Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y la ONG Movimiento por la Paz han puesto en marcha la campaña 2016 para alertar de los riesgos de consumir o traficar con drogas en los viajes al extranjero.

A día de hoy, 3 de cada 4 personas españolas detenidas en cárceles extranjeras lo están por delitos relacionados con el consumo o tráfico de drogas. En 30 de junio de 2016, un to-

LAS DROGAS CAMBIAN TU DESTINO.

SI VIAJAS AL EXTRANJERO Y CONSUMES O TRANSPORTAS DROGAS, TE EXPONES A PENAS DE CÁRCEL DURÍSIMAS.

FINANCIADO POR:

COLABORAN:

www.mpd.org
programa@caixa.org
 +34 912 484 040

tal de 1.022 personas españolas permanecían detenidas en cárceles extranjeras por drogas, lo que representa el 73,74% del total de españoles reclusos en otros países (1.403), según los datos facilitados por la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Bajo el lema “Las drogas cambian tu destino”, la campaña tiene un doble objetivo: por un lado, concienciar a la población que viaja a

otros países de los riesgos que corren al tomar cualquier tipo de contacto con las drogas. Y por otro, disuadir a aquellas personas que tratan de introducir drogas en otros países, pensando que de esta forma van a poder obtener un rápido beneficio económico.

Para divulgar los mensajes de esta campaña se distribuirán 750 carteles y 30.000 postales. Además, la campaña incluye una cuña de radio que se difundirá en diferentes emisoras a nivel nacional.

INTERNACIONAL

Contribuyendo al ejercicio del derecho a la alimentación de la población refugiada Saharaui

Con motivo de la reducción incesante de fondos destinados a atender la emergencia crónica que vive la población refugiada saharauí de los campamentos de Tindouf, la salud

nutricional de la población saharauí se está viendo seriamente afectada y las expectativas del Programa Mundial de Alimentos respecto a la cobertura de la canasta básica no son nada alentadoras para este año 2016. Esta situación se ha visto agravada por las fuertes lluvias que tuvieron lugar en los campamentos en octubre de 2015 y que provocaron,



además del daño en varias viviendas e infraestructuras básicas, la pérdida también de los alimentos que la población tenía almacenados en sus hogares.

Ante esta situación, el Movimiento por la Paz –MPDL–, con el apoyo económico del Fons Catalá de Cooperació, ha activado una línea presupuestaria de emergencia para contribuir a paliar esta situación de extrema vulnerabilidad y, coincidiendo con el comienzo del mes sagrado de Ramadán, se ha realizado el reparto de 875.000 huevos frescos entre los 125.000 refugiados que habitan actualmente los campamentos saharauis. Además, los huevos a repartir han sido adquiridos en una granja avícola que existe a nivel local en los campamentos, contribuyendo de este modo también al mantenimiento de dicha granja que lleva funcionando desde los años 80, y fomentando la creación de puestos de trabajo entre la población saharauí.

En el mes de septiembre, una vez finalizado el período estival, se distribuirá una nueva remesa de huevos frescos entre la población saharauí más vulnerable, haciendo especial hincapié en familias que se han visto afectadas por las lluvias acaecidas en el mes de agosto y entre los comedores escolares que existen en los campamentos.

Con esta iniciativa, el Movimiento por la Paz, además de contribuir al derecho a la alimentación de la población refugiada saharauí, apoya también el tejido económico local y la sostenibilidad del proyecto productivo del Centro de Producción Avícola Hussein Tamek, situado dentro de los campamentos bajo gestión saharauí y que emplea a más de una veintena de personas.

Demostración culinaria en el Círculo de Diéma (Mali)

El pasado 2 de junio, el equipo del Movimiento por la Paz en Mali realizó una demostración culinaria en Kaïneira, una pequeña co-

munidad rural de aproximadamente 300 personas ubicada en el Círculo de Diéma, al oeste del país.

Las demostraciones culinarias representan un momento importante en la vida de los pueblos rurales como Kaïneira. En ellas, el equipo de animadoras y animadores del Movimiento por la Paz informan a las personas de la comunidad sobre los valores nutritivos de los alimentos así como sobre la composición, las proporciones y cantidades necesarias para satisfacer las necesidades del organismo en función de la edad, y sobre todo de los pequeños de entre 6 y 23 meses.

“Hoy hemos aprendido a hacer una papilla enriquecida”, comenta Bintou Sacko, una vecina de Kaïneira que ha participado en la sesión. “Nos enseñan qué ingredientes utilizar y cómo cocinarla para que la papilla tenga el mayor valor nutritivo posible. Así podemos repetirla en casa para nuestros niños todos los días”.



El Movimiento por la Paz está presente en Mali desde 2007. En la actualidad desarrolla el Convenio “Garantizar los derechos básicos de las poblaciones más vulnerables de la región de Kayes, con un enfoque de resiliencia a los efectos estructurales y coyunturales de la inseguridad alimentaria”, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID).

Documental sobre Construcción de Paz en Colombia



El documental “Sabemos cómo: Voces de Pobladores del Canal del Dique” cuenta con participantes de procesos de desarrollo y construcción de paz territorial en Canal del Dique y Zona Costera.

El proyecto Promoción de oportunidades para el desarrollo sostenible e incluyente y fortalecimiento de la gobernanza local en el marco de una cultura de paz en el Canal del Dique y Zona Costera, PROMODIQUE, que el Movimiento por la Paz lleva a cabo en Colombia con apoyo de la Unión Europea, forma parte de un programa más amplio conocido como “Nuevos Territorios de Paz, NTP”.

En el marco de ese programa se ha llevado a cabo una experiencia de gestión de conocimiento que se ha concretado en un documental con testimonios de pobladores del Canal del Dique y Zona Costera, participantes de procesos de desarrollo y construcción de paz territorial impulsados con recursos del Gobierno colombiano y la Unión Europea. Este documental recoge parte de la experiencia del proyecto NTP desarrollado por el Movimiento por la Paz y otros socios de la región.

Este documental forma parte de una serie de cuatro, bajo el nombre de “Sabemos cómo: Desarrollo y Paz Territorial, Con Dignidad, Participación, Solidaridad”, grabados en las cuatro regiones NTP: Bajo Magdalena, Canal del Dique y Zona Costera, Guaviare y Caquetá.

Formación sobre igualdad de género en Marruecos

A lo largo del mes de junio de 2016 se celebraron varias actividades de sensibilización en materia de igualdad, en la provincia de Larache, en el marco del Convenio que el Movimiento por la Paz implementa en Marruecos.

La Ligue Démocratique des Droits des Femmes de Larache (LDDFL) organizó un teatro-fórum con el fin de sensibilizar y dar la palabra al público acerca de las desigualdades entre hombres y mujeres y la violencia contra las mujeres. La actividad contó con la participación de agentes de masculinidad positiva identificados, dando continuidad a las acciones comenzadas el primer año.

Los días 14, 15 y 16 de junio se celebraron sesiones de sensibilización sobre la paridad y la lucha contra todas las formas de discriminación en la provincia de Larache (Marruecos). Esta actividad también fue organizada por la LDDFL en colaboración con la Entraide Nationale.



Estas acciones se realizaron en el ámbito del desarrollo de las actividades del Convenio “Apoyo a los procesos de participación democrática en Marruecos”, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y ejecutado en consorcio por nuestra organización y Oxfam Interación, junto con el Espace Associatif a nivel nacional, y otras 6 asociaciones locales de las provincias de Alhucemas, Larache y Oujda.

Revista de Revistas

ALEX IVÁN ARÉVALO SALINAS

Doctor en Estudios Internacionales de Paz, Conflictos y Desarrollo.
Secretario del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz,
Universitat Jaume I de Castellón

DESIGUALDAD

AKTUNA, H.E.; OLIVERAS CONTRERAS, M.L. (2016). "La enseñanza basada en antecedentes socioculturales de los alumnos: un método de eliminación de la desigualdad para lograr el aprendizaje significativo", *ReiDoCrea*, vol. 5, 130-145. Edita: Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad de Granada, España. Disponible en:

<http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/41788/1/5-14.pdf>

El propósito de este estudio es mostrar los resultados de una propuesta de enseñanza basada en antecedentes socioculturales de los alumnos a través de actividades culturalmente relevantes extraídas de sus prácticas cotidianas, investigando la contribución de esta propuesta a las actitudes y aprendizajes de los estudiantes sobre el concepto de medición de la magnitud área. Los datos fueron recogidos de 12 estudiantes de sexto grado (11-12 años), en una escuela pública rural ubicada en Esmirna (Turquía). El diseño de la investigación fue interpretativo básico y de investigación-acción, ya que la investigadora fue profesora de la clase al mismo tiempo. Las observaciones de clases, notas de campo, grabaciones de vídeo, hojas de tareas de estudiantes, y los formula-

rios de evaluación de las actividades se utilizaron para evaluar las percepciones de los estudiantes y su aprovechamiento. Los datos obtenidos se describieron en detalle y se analizaron de forma cualitativa y cuantitativa, (Aktuna, & Çakıro lu, 2013). Los resultados del estudio revelaron que una enseñanza basada en la realización de actividades fundamentadas en las prácticas laborales propias del entorno social, del sector del olivar, produjo un aumento de la motivación, el interés y confianza en sí mismos de los estudiantes; comodidad y disfrute en las clases de matemáticas, y la promoción de su propia cultura en el aula de matemáticas. Se observaron los cambios más positivos en los estudiantes de rendimiento medio y medio-bajo mientras que los estudiantes de bajo y alto rendimientos mantuvieron su estado habitual de motivación, actividad y nivel de aprendizaje.

CASTILLO, N. (2016). "Desarrollo humano, desigualdad y pobreza", *Revista Cultura de Paz*, vol. 22, no. 68, 10-19. Edita: Universidad Politécnica de Nicaragua. Disponible en:

<http://www.camjol.info/index.php/CULTURA/article/view/2719>

Analizar el concepto de desarrollo humano implica pasar revista a algunos aportes teóricos que ayudan a comprender su significado y

dimensión en un mundo marcado por altos índices de pobreza, exclusión, marginalidad e intolerancia. Las políticas públicas de corte neoliberal asignan poca o nula atención a la solución de los problemas derivados del rezago educativo y muchos otros que obstaculizan el mejoramiento de las condiciones necesarias para el desarrollo humano, social y cultural de los pueblos. Analizar el desarrollo implica comprender retos complejos y enunciar los cambios estructurales que requieren nuestros países en materia de políticas económicas, sociales y culturales.

DE ARAUJO, C. (2016). "Similaridades y desigualdades en el proceso de envejecimiento poblacional y cuidados a largo plazo para ancianos de La Habana y Natal", *Revista Novedades en Población*, vol. 12, no. 23, 55-69. Edita: Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana, Cuba. Disponible en:

http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S1817-40782016000100007&script=sci_arttext&tlng=pt

El envejecimiento poblacional, siendo un proceso ya establecido, producirá efectos en todas las sociedades. Esto se debe al impacto de este fenómeno en diversos sectores públicos, principalmente en los de movilidad urbana, seguridad social y salud pública. Incluso siendo la última fase de la Transición Demográfica, no todos los países la alcanzan al mismo tiempo; esto depende de muchos factores, incluyendo los culturales. En este sentido el presente trabajo pretende realizar comparaciones de algunos indicadores de envejecimiento de dos ciudades: Natal y La Habana, a partir de datos censales de cada uno de los países de origen, enfocándose en las similitudes y diferencias en estos contextos culturales tan diferentes. Además tiene como objetivo visualizar las acciones en el área del apoyo social a largo plazo para los ancianos, en ambas ciudades, previendo un intercambio de experiencias.

FERNÁNDEZ, A. (2016). "Desigualdad de ingresos en Costa Rica a la luz de las Encuestas

Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004 y 2013", *Revista Cepal*, nº 119, 149-165. Edita: Comisión Económica para América Latina y El Caribe CEPAL. Disponible en:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40398/RVE119_Fernandez.pdf?sequence=1&isAllowed=y

En los primeros años del siglo xxi se ha observado una reducción de la desigualdad en los ingresos laborales en la mayoría de los países de la región latinoamericana. Sin embargo, Costa Rica es uno de los pocos en que no se ha revertido el proceso de incremento de la desigualdad de dichos ingresos, sino que este continúa creciendo. Al comparar los años 2004 y 2013, la dispersión por horas trabajadas y las diferencias salariales entre los trabajadores de los sectores público y privado se identifican como las principales causas de este aumento de la desigualdad.

GAYO, M.; MÉNDEZ, M.L.; TEITELBOIM, B. (2016). "La terciarización en Chile. Desigualdad cultural y estructura ocupacional", *Revista Cepal*, nº 119, 187-207. Edita: Comisión Económica para América Latina y El Caribe CEPAL. Disponible en:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40400/1/RVE119_Gayo.pdf

La terciarización, o transición hacia economías de servicios con un creciente protagonismo de las ocupaciones no manuales, ha sido destacada como un fenómeno central de las sociedades contemporáneas. Frente al supuesto hundimiento numérico y político de los sectores obreros tradicionales, la clase media ha aparecido como la clase social protagonista de las últimas décadas. Vinculada a esta comprensión de la evolución de la sociedad, se ha manifestado un creciente interés por formas de diferenciación social distintas a la ocupacional de las sociedades industriales, entre ellas la cultural. En este trabajo se reconstruye brevemente este debate, y se muestra que si bien pudiera existir un crecimiento de ocupaciones no manuales, y con ello podría pensarse que habría un progresivo avance hacia una socie-

dad de clase media, hay importantes hallazgos que dificultan simplemente aceptar la afirmación de que Chile se ha convertido en tal tipo de sociedad mesocrática

GONZÁLEZ, C. (2016). "Cultura democrática y percepciones de la desigualdad: México y Chile en perspectiva comparada", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 61, no. 227, 295-324. Edita: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en:

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185191816300307>

Este artículo analiza los contrastes entre la cultura democrática y las percepciones sobre la desigualdad en los casos de México y Chile. Desde el inicio de la transición hacia la democracia hasta el presente, ambas naciones comparten un incremento en las aspiraciones de igualdad, al tiempo que difieren en las estrategias para alcanzarla. Mientras que la cultura política en Chile se orienta hacia la intervención del Estado en materia distributiva y la participación política no convencional, México vive un momento en el que tanto la satisfacción con la democracia como su apoyo están en descenso y la participación política formal e informal se ha debilitado. En ese escenario, la búsqueda de la igualdad en México privilegia la competencia y la gran diferencia de ingresos como incentivos, aspectos que en realidad legitiman la desigualdad y evidencian una sociedad más individualizada y menos democrática que la chilena.

GONZÁLEZ, J. (2016). "Marco conceptual para el análisis de políticas públicas frente a la desigualdad entre mujeres y hombres", *Revista Administración Pública y Sociedad*, no. 1, 35-46. Edita: Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Disponible en:

<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/14642/14584>

A lo largo de las últimas tres décadas en Argentina se fueron implementando políticas pú-

blicas estatales para dar respuestas a la problemática de la desigualdad entre mujeres y hombres (Rodigou, López, 2012; Rodríguez Gustá, 2008; Vila, 1987). Actualmente, existe un creciente interés académico sobre la problemática y las investigaciones enfatizan el papel del estado en la responsabilidad de dar soluciones mediante políticas públicas eficaces (Arriagada, 2006; Guzmán, 2001; Incháustegui Romero, 1999; Rodigou, López, 2012). Sin embargo, los trabajos que analizan estas políticas públicas son disímiles entre sí en cuanto a definiciones conceptuales y sistematización de las mismas. Muchas veces se nombran políticas públicas como de género cuando en realidad son políticas para las mujeres y viceversa, y muchas veces se enuncian juicios de valor sobre la conveniencia de las primeras en detrimento de las segundas. Ante esto, el objetivo del presente trabajo es sistematizar los marcos conceptuales de las políticas y brindar una propuesta de metodología de análisis. Se recurre a la comparación descriptiva para reconocer regularidades, diferencias y similitudes entre las dimensiones y categorías de los tipos de políticas.

GUZMÁN, M. (2016). "La educación como un medio de inclusión para los menos favorecidos", *Augusto Guzzo Revista Académica*, no. 17, 100-132. Edita: Facultade Integradas "Campos Salles", Sao Paulo, Brasil. Disponible en:

http://fics.edu.br/index.php/augusto_guzzo/article/view/329

El presente artículo pretende abordar la relación que existe entre la educación y las posibilidades de superación en los menos favorecidos. Considerando realidades como de personas situadas en la Región de la Araucanía, Chile, zona marcada por la interculturalidad y con una fuerte tendencia a la discriminación étnica mutua. Incluiremos conceptos como "la pobreza" que se desprende de una lógica de "desigualdad" dando una mirada a la supremacía y hegemonía de quienes tienen "el poder" a través de los tiempos. A la vez abordaremos el concepto de inclusión como el proceso que

intenta abarcar situaciones y espacios donde se sitúan los excluidos en el sistema educativo y aquellos desafíos que se plantean respecto a la educación. Se analizará la inclusión desde una perspectiva contemporánea con una mirada situada en la diversidad como factor posibilitador de oportunidades. Temáticas como diversidad cultural, interculturalidad, pobreza, inclusión educativa serán consideradas en este trabajo con el objetivo de promover una conciencia social que avance hacia la equidad y que posibilite nutrir el pensamiento de todos aquellos que anhelamos una educación para todos.

LORENTE RODRÍGUEZ, M. (2016). "Derecho a la educación de la infancia y desigualdades de origen en Centroamérica", *Revista Española de Educación Comparada*, no. 27, 53-71. Edita: Facultad de Educación, UNED, España. Disponible en:

<http://revistas.uned.es/index.php/REEC/article/view/15047>

En este trabajo, abrazamos una comprensión de la infancia centroamericana y su derecho a la educación desde los enfoques de Derechos Humanos y de Capacidades de Sen y Nussbaum. Así, partiendo de las premisas de que niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos; la infancia constituye una etapa con identidad propia, clave en el desarrollo de las personas y la educación es un derecho humano fundamental, nos adentrarnos en el establecimiento y estudio de diversos escenarios educativos en los países centroamericanos y en el impacto de las desigualdades de origen en la configuración de las trayectorias escolares. Todo ello, con la finalidad de mostrar el panorama concreto de la subregión centroamericana en el camino hacia el cumplimiento real y efectivo del derecho a la educación de su infancia.

MANERA, C.; NAYINÉS, F.; FRANCONETTI, J. (2016). "Distribución de la renta, beneficio y desigualdad: una aplicación a la historia económica de Estados Unidos 1910-2010", *Revista de Economía Mundial*, no. 42, 89-108. Edita:

Sociedad de Economía Mundial. Disponible en:

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86645578005>

El trabajo analiza los ciclos económicos de Estados Unidos en el período 1910-2010, a partir de la evolución de la distribución de la renta y de las desigualdades sociales y su influencia sobre la tasa de beneficio. La investigación se desarrolla a partir de los registros de la contabilidad nacional de la economía norteamericana. Se plantea un objetivo básico: el análisis de la evolución en la distribución de la renta desde la observación de la tasa de beneficio. El estudio refuerza las conclusiones de la investigación de Thomas Piketty, con fuentes diferentes: una disminución de la participación salarial en la renta nacional y un aumento de las desigualdades sociales. Esto puede explicarse como una tendencia desplegada por el capital para mantener la tasa de beneficio que, al no poder corregir la tendencia decreciente en la productividad del capital, ha reforzado la explotación del factor trabajo.

PALLEY, T. (2016). "Desigualdad, crisis financiera y estancamiento: historias alternativas y por qué importan", *Revista de Economía Institucional*, vol. 18, no. 34, 45-68. Edita: Facultad de Economía, Universidad Externado de Colombia. Disponible en:

<http://www.economiainstitucional.com/esp/vinculos/pdf/No34/tpalley34.pdf>

Este escrito examina algunas explicaciones convencionales de la crisis financiera y el estancamiento, y el papel que atribuyen a la desigualdad del ingreso, en contraste con una explicación keynesiana estructural. El papel de la desigualdad del ingreso difiere esencialmente y da lugar a recomendaciones de política diferentes. Esto destaca la gran importancia de la teoría económica, que moldea nuestra manera de entender el mundo y, por tanto, nuestras reacciones. La narración teórica que adoptamos forma implícitamente la política. Y esto se aplica forzosamente al tema de la desigualdad del ingreso, la crisis financiera y el estancamiento.

PÉREZ, M; RUIZ, J. (2016). "Reflexiones generales sobre la vulnerabilidad social mexicana", *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, vol. 1, no. 2, 173- 186. Edita: Universidad Complutense de Madrid. Disponible en:

<http://www.intersticios.es/article/viewFile/16276/10439>

El propósito del artículo es mostrar las posibilidades interpretativas del concepto de vulnerabilidad social para el estudio del fin de la sociedad del trabajo en México, cuya crisis desde el punto de vista neoliberal, se ha visualizado como una falta de productividad de la economía nacional, que estaría basada en los conocimientos individuales adquiridos en los centros de educación universitaria; lo que ha sustituido la igualdad de posiciones por la igualdad de oportunidades, pero no ha evitado la precarización del trabajo, basada en el aumento del empleo informal y en los bajos salarios, lo que ha debilitado la solidaridad social, favoreciendo el aumento de la desigualdad social.

PONCE, J.; OROZCO, G. (2016). "Desigualdad en América en los 1900s y 2000s: Avances y contrastes de modelos de desarrollo", *Revista Brasileira e Planejamento Desenvolvimento*, vol. 5, no. 1, 93-127. Edita: Programa de Mestrado em Planejamento e Governança Pública (PGP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Disponible en:

<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/4046>

Este estudio realiza un análisis de la evolución de la desigualdad de ingreso en América Latina con especial énfasis en los 2000s, aunque se toma como referencia la década de los 1990s. Se trata de contrastar el incremento de la desigualdad durante los 1990s con su posterior reducción durante los 2000s. Utilizando una perspectiva comparativa se busca extraer elementos recurrentes de la política pública que sean claves para la reducción de la desigualdad. Dado el alcance del estudio, no se trabaja con fuentes primarias sino que en todos los ca-

sos se usa trabajos ya existentes. En todo caso, se trata de extraer rasgos generales para toda la región de lo que hipotéticamente podría llegar a constituir un nuevo enfoque para abordar la política pública con especial énfasis en sus vertientes económico- sociales.

RUIZ-TAGLE, J. (2016). "La persistencia de la segregación y la desigualdad en barrios socialmente diversos: un estudio de caso en La Florida", *Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos regionales*, vol. 42, no. 125, 81-107. Edita: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en:

<http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/138560>

Se ha discutido crecientemente acerca de barrios socialmente mixtos, en función de revertir los problemas sociales adicionales que la concentración de la pobreza supuestamente produce. Dichos estudios destacan los aspectos positivos de la cercanía entre condominios cerrados y viviendas sociales, pero se han sobreestimado los cambios simbólicos por sobre problemas más críticos de persistente segregación y desigualdad. Basado en una perspectiva multidimensional de la integración socioespacial, se presenta un estudio de caso en La Florida, Santiago: un barrio con una historia de tomas de terreno, proyectos de vivienda social y, recientemente, nueva población de clase media y media-alta. El caso muestra lo compleja que ha sido esta coexistencia, y cómo la segregación se ha ido moviendo desde la vivienda hacia otras esferas de socialización. Se recalca la necesidad de una visión institucional y crítica acerca de la mixtura social, los efectos de barrio y la redistribución territorial de recursos.

SARAVI, G. (2016). "Miradas recíprocas: representaciones de la desigualdad en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 78, no. 3, 409-436. Edita: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en:

<http://revistas.unam.mx/index.php/rms/article/view/56220/49854>

Pese a la relevancia de la desigualdad en las sociedades contemporáneas, el análisis de sus dimensiones subjetivas ha recibido escasa atención. Sin embargo, la forma en que los individuos la significan y experimentan resulta clave para entender sus causas y consecuencias. Este artículo analiza las herramientas simbólicas con las cuales jóvenes mexicanos de clases populares y privilegiadas enfrentan cotidianamente la desigualdad. Se indagan las representaciones sobre riqueza y pobreza, así como las construcciones recíprocas del “otro”. Los hallazgos sugieren tensiones entre dimensiones estructurales y simbólicas de la desigualdad que desafían al sujeto.

SCARPACCI, M. (2016). “Violencia y desigualdad socioespacial: consideraciones conceptuales en torno al desarrollo geográfico en Latinoamérica”, *Revista Policía y Seguridad Pública*, año 6, vol. 1, 166-188. Edita: Academia Nacional. Disponible en:

<http://www.camjol.info/index.php/RPSP/article/view/2701/2442>

Este artículo teórico desarrolla las bases conceptuales de la construcción socioespacial contemporánea del territorio en la región latinoamericana. En su fase inicial se reflexiona sobre cómo se instala la planificación estratégica en esta región del mundo. Según diversos investigadores, este modelo de intervención urbana transforma a la ciudad en una mercadería de lujo destinada a un grupo élite de potenciales compradores (Vainer, 2000, p. 83) que ha fortalecido la posición del capital especulativo (Ciccolella, 2005, p. 106). De manera conjunta se analiza el nuevo patrón urbano desigual, desarrollado en América del Norte desde los años sesenta del siglo pasado, expandiéndose por Europa y América del Sur durante las décadas posteriores. Además, para comprender las lógicas que definen el espacio urbano analizado y reforzar la tesis de Vainer y Ciccolella, se analizan las variables de competitividad y sociedad de consumo, fragmentación y segregación urbana, y, por último, racialización del espacio. La investigación examina

estas variables con el fin de aportar luces en la construcción de un territorio socioespacial más equilibrado y que rivalice con la tendencia hegemónica que territorializa un desarrollo geográfico desigual, intención que cobra relevancia cuando se pone en consideración que la región latinoamericana posee los índices de desigualdad y violencia más altos del mundo. Sin embargo, los gobiernos siguen apelando a corregir estos hechos con más violencia y represión, sin considerar cuestiones estructurales como son el modelo económico subordinado y dependiente, agravando las condiciones sociales mediante acciones autoritarias que combaten las consecuencias y no las causas.

VERDÚ, A.D.; BRIONES, E. (2016). “Desigualdad simbólica y comunicación: El sexismo como elemento integrado en la cultura”, *Revista Estudios de Género. La Ventana*, no. 44, 26-50. Edita: Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México. Disponible en:

<http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/LV/article/view/6008/5458>

En este artículo tratamos de ofrecer un análisis crítico de las representaciones simbólicas de mujeres y hombres en los medios de comunicación, a partir de la revisión de algunos conceptos fundamentales en el contexto de las Ciencias Sociales. El objetivo es poder entender a qué nos referimos exactamente cuando hablamos de fenómenos como desigualdad/discriminación simbólica, sexismo en los medios de comunicación, o violencia simbólica contra las mujeres. Para ello, recogemos algunos ejemplos de discriminación simbólica en el lenguaje y su uso, así como en las imágenes con las que los medios de comunicación y la publicidad representan las diferencias de género.

FUNDACIÓN FOESSA (2016): *Expulsión social y recuperación económica*, Madrid, Fundación Foessa y Cáritas Española.

http://www.caritas.es/noticias_tags_noticialInfo.aspx?Id=9056

