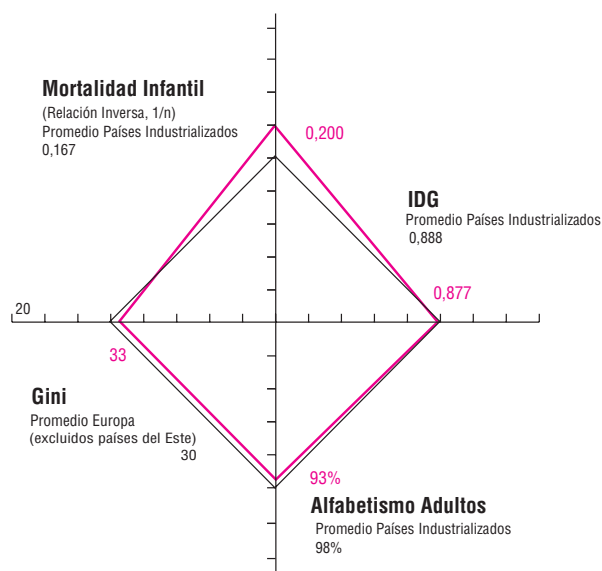


• GONZALO FANJUL  
• VÍCTOR RENES



El Diamante de la Equidad: valores nacionales en terracota comparados con los regionales, en azul.

Fuentes: **Mortalidad Infantil:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **Alfabetismo adulto:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **IDG** (Índice de Desarrollo Relativo al Género): PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1998*. **GINI:** Banco Mundial, *Indicadores sobre el desarrollo mundial 1998*. (Para este indicador el promedio regional fue calculado por *Control Ciudadano*).

*Durante la preparación de la Cumbre de Copenhague de 1995, más de 100 organizaciones españolas de diferentes sectores (cooperación, desarrollo social, medioambiente y derechos humanos) trabajamos para trasladar a la*

## LOS ACUERDOS DE COPENHAGUE

*opinión pública y a nuestros representantes políticos la importancia de la Cumbre de Desarrollo Social. El resultado fue un impacto considerable en los medios de comunicación; un argumentario común de presión política para la reunión; y, finalmente, lograr que –por primera vez en la historia– dos ONG participaran en la Cumbre como miembros de la delegación oficial española.<sup>1</sup> Sin embargo, el trabajo quedó incompleto: después de finalizar las reuniones, no hubo un seguimiento de los acuerdos, y mucho de lo que se había logrado se perdió.*

## LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LOS RETOS

La evolución de la situación económica global a partir de 1991 ha sido bastante irregular. La recesión de los primeros años noventa sólo comenzó a enderezarse a partir del tercer trimestre de 1993 –que aún tuvo una tasa de crecimiento negativo– y no se manifestó de una manera clara hasta el segundo trimestre de 1994. Pero una nueva desaceleración progresiva comenzó a principios de 1995, de la que no se empieza a salir hasta mediados de 1996, recuperándose claramente en 1997, lo cual ha dado lugar a una situación apacible.

Pues bien, esto ha hecho que el índice de Gini, como índice de desigualdad, haya aumentado a mediados de los noventa, pasando de 0,301 en 1990 a 0,310 en 1995. De hecho, **los dos deciles de más baja renta experimentan un retroceso en su participación, mientras el 20% más rico vio como mejoraban sus porcentajes.<sup>2</sup>**

En relación con la pobreza –dado que las prestaciones sociales se han mantenido a grandes rasgos–, no parecen haberse experimentado grandes cambios, salvo las inevitables oscilaciones ligadas a los cambios estacionales y coyunturales. No así en relación

<sup>1</sup> Los dos representantes fueron Pablo Martín (Cáritas Española) e Ignacio de Senillosa (Intermón).

<sup>2</sup> Todos los datos de este apartado se tomaron de *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. Fundación FOESSA (Madrid, 1998).

con la pobreza severa, pues es mucho más sensible a éstos. De hecho en 1997 se establecía en 2,7% frente al 2,2% de 1993.

Y es que los aumentos en la actividad económica no van necesariamente unidos a la recuperación de los que en los momentos de crisis han perdido el empleo. En la relación paro/pobreza hay varias situaciones que no se recuperan. No se trata sólo de que la tasa de paro se mantiene muy elevada; se trata de que, por ejemplo, **los parados de larga duración, los jóvenes en busca del primer empleo y las mujeres paradas no cualificadas son grupos cuyo número no desciende porcentualmente, incluso aumenta, a pesar de que la tasa de parados está disminuyendo.**

Con estas perspectivas, el reto fundamental es el que plantea el Consejo Económico y Social de España en su informe sobre la pobreza: «sería apropiada la elaboración de un Plan General de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social estatal, que permitiera ordenar un conjunto de medidas básicas para atajar este fenómeno y que complementase asimismo los planes de lucha contra la pobreza de ámbito autonómico». A partir de éste y de otros informes,<sup>3</sup> están señaladas las medidas necesarias en la línea del desarrollo social y de los 10 compromisos marcados en Copenhague. Los puntos más destacados son:

- Priorizar **políticas activas de empleo** dirigidas a aquellas personas que tienen especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo como consecuencia de su reducida empleabilidad, y que necesitan desarrollar fórmulas de aprendizaje próximas al mercado de trabajo en forma de empresas de inserción, empresas solidarias, etc.
- En el campo de la **protección social**, hacer frente a dos riesgos: uno, la precarización de la protección debida a los cambios en el empleo, de modo que se haga frente no sólo a la desprotección de los desempleados, sino al acceso a la protección contributiva; dos, la asistencialización, pues se envía al sistema de rentas mínimas a personas que deberían estar en otros sistemas, como el de seguro de desempleo. Además, la permanencia en este sistema genera dependencias y socializa su situación fuera de la actividad laboral. Por ello es necesario otro desarrollo de estas medidas, que corren riesgo de desvalorizarse por no encontrar el apoyo presupuestario del Estado, ni vincularse realmente a las políticas activas de empleo.
- La extensión de la **formación ocupacional** –junto con la implantación de algunas medidas como la «garantía social» dentro del sistema educativo– indica un camino adecuado. Pero aún es necesario insistir en que la dotación presupuestaria es insuficiente para desarrollar la normativa referida a las acciones dirigidas a la compensación de las desigualdades en educación (según establece el Decreto 299/1996 del 28 de febrero de 1996).
- **La vivienda, que se ha convertido en uno de los factores clave de exclusión social, es un tema de especial gravedad.** La política de vivienda pública no asigna recursos suficientes,

pues el gasto público en vivienda es del 1% del PIB, mientras que en la Unión Europea se encuentra alrededor del 2,5%. Por ello es necesario equilibrar, dentro del Plan de Vivienda, la proporción de viviendas de protección oficial de régimen general y de régimen especial, promoviendo con especial intensidad las de régimen especial (a las que podrían acceder las personas con ingresos inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional –aproximadamente USD 500–).

- Los **servicios sociales** deben pasar a configurarse como servicios integrales de bienestar social. Aún es necesario insistir en reforzar la concertación entre las diversas administraciones, con el objetivo de financiar una red que permita garantizar las prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad, con servicios de calidad adecuados a sus necesidades.

Finalmente, es necesario hablar de la parcialización y sectorización en la integración social de diversos colectivos (como las mujeres, gitanos e inmigrantes). Pese a haber asistido a un amplio desarrollo de planes específicos para estos grupos, hay que velar porque la integración a estos planes se desarrolle en la proximidad e integre lo sectorial y lo global. En este sentido, destaca la integración en la acción de estos servicios junto con las cuestiones referidas a empleo, formación, vivienda, hábitat, etc.

## EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Los compromisos de la Cumbre de Copenhague relacionados con el contexto internacional del gobierno español han sido la referencia principal para medir el compromiso de nuestra Administración con los países más pobres. Desde las movilizaciones sociales de 1995 exigiendo el 0,7%, la sociedad ha demandado año tras año su cumplimiento como una muestra de solidaridad del pueblo español. Copenhague muestra la cara y la cruz de la lucha contra la pobreza: frente a las exigencias de la sociedad, la apatía del gobierno. **La pregunta es si la erradicación de la pobreza es o no una prioridad para la política exterior española. La conclusión a la que hemos llegado es poco optimista: pese a las promesas, seguimos sin ver avances claros.**

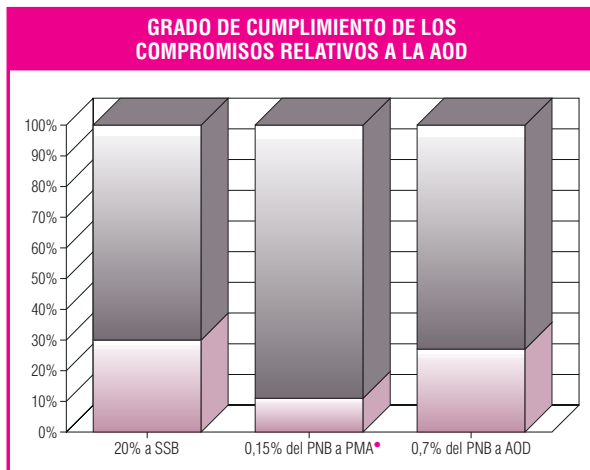
## LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

La política española de ayuda al desarrollo ha recibido un impulso importante en 1998. Tras casi diez meses de tramitación, se aprobó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, antigua reivindicación de las ONG y otros sectores involucrados. La nueva Ley, valorada positivamente por casi todos los sectores

<sup>3</sup> Informe sobre «La pobreza y la exclusión en España», del Consejo Económico y Social (Madrid, 1996); *Simposio sobre Políticas contra la exclusión*, Cáritas Española (Madrid, 1997).

sociales y políticos, introduce posibilidades interesantes para mejorar la calidad de la cooperación española, como las mejoras en la planificación y evaluación, el cumplimiento de los compromisos internacionales y la unidad en la gestión de la ayuda. Sin embargo, la notoriedad pública de esta ley y la consecuente necesidad de consenso han dejado un texto excesivamente ambiguo, abandonando a la potestad del gobierno el introducir o no los cambios necesarios.

Pese a lo anterior, hay un hecho cierto: los compromisos de Copenhague relacionados con la ayuda establecían metas concretas en los niveles cuantitativo y cualitativo, y, hasta el día de hoy, el gobierno español los ha incumplido sistemáticamente. España sigue siendo uno de los países donantes con más bajo nivel en la calidad de su ayuda, tal como muestra el gráfico adjunto:



• Países Menos Adelantados.  
**Las cifras demuestran que la erradicación de la pobreza no es una prioridad para la ayuda española. El porcentaje de AOD bilateral destinado en 1996 a Servicios Sociales Básicos (SSB) fue del 9%, menos de la mitad de lo comprometido, y nuestro gobierno fue –junto con el estadounidense– el que menos ayuda destinó a los países menos adelantados (0,02% del PBI).<sup>4</sup>**

Geográficamente, África subsahariana sigue estando marginada en la cooperación española. Los vínculos tradicionales de nuestro país con América Latina y norte de África, unidos al peso de los intereses comerciales en muchos de los programas de la ayuda gu-

bernamental, han supuesto que la ayuda a África sea poca y mala.<sup>5</sup>

En el terreno de los compromisos cuantitativos, el panorama no es mucho mejor: la ayuda española permanece estancada desde 1991, con leves variaciones alrededor del 0,25% del PNB. Pese a la masiva movilización social de 1995 y las reiteradas promesas del gobierno y los partidos políticos, las posibilidades de un avance significativo en este campo son escasas.

Pese a ser la décima economía mundial, España ha mantenido hasta ahora una actitud pasiva frente al problema de la deuda externa de los países pobres, limitándose a gestionar sus créditos y realizando las condonaciones al paso que marcaban otros dentro de las instituciones financieras multilaterales. Ahora es el momento de exigir al gobierno español una actitud más firme frente a este problema, especialmente en aquellos casos en los que su posición acreedora resulta determinante, como es la negociación de las condiciones HIPC para Nicaragua. Ya ha dado los primeros pasos en iniciativas de conversión de deuda por inversión o medio ambiente. Ahora el reto es desarrollar también operaciones de conversión de deuda por desarrollo social.

La crisis financiera desatada en los últimos meses llevó al ministro de Economía español a proponer un fondo de ayuda dentro del FMI que amortiguase las consecuencias de la crisis en los países latinoamericanos. Esta medida –llevada a cabo para proteger los intereses españoles en América Latina– demuestra que, cuando hay voluntad política, existen soluciones.

**Copenhague +5 debe obligar al gobierno español a reforzar sus políticas y sus presupuestos de lucha contra la pobreza. Las ahora existentes no nos han conducido al cumplimiento de los compromisos firmados en Copenhague.** Cáritas e Intermón han elaborado una investigación exhaustiva sobre el grado de cumplimiento de España, que será presentada antes del Comité Preparatorio de 1999.

- **CÁRITAS** Española es la mayor ONG en temas de lucha contra la pobreza en el país. Su ámbito de trabajo abarca todos los campos de lucha contra la exclusión social. En el caso del Control Ciudadano, hemos colaborado estrechamente con el departamento de estudios, cuyo responsable es Víctor Renes. Este departamento publica el Informe Foessa, que es el más prestigioso estudio sobre la situación de la pobreza en España.
- **INTERMON** es una fundación independiente sin fines de lucro, que trabaja desde 1956 para erradicar la pobreza en el Sur.

<sup>4</sup> Todos los datos incluidos en este apartado se tomaron de *La Realidad de la Ayuda 98/99*, Intermón (Madrid, 1998).

<sup>5</sup> Tan sólo una media del 14% en los últimos cinco años, de los cuales sólo un cuarto han sido programas y proyectos.